



# PROSIDING

## Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke - 4

### PENATAAN REGULASI DI INDONESIA

APHTN-HAN | PUSKAPSI FH UNEJ | PUSaKO FH UNAND

Penyunting :

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.

Eddy Mulyono, S.H., M.Hum.

Dairani, S.H., M.H.

Rosita Indrayati, S.H., M.H.

Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

ISBN : 978-602-5617-07-2

# **PROSIDING**

**KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4  
“PENATAAN REGULASI DI INDONESIA”**

**AULA PB. SUDIRMAN PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER  
Jember, 10-13 November 2017**

**UPT PENERBITAN  
UNIVERSITAS JEMBER**

**KONFERENSI NASIONAL HUKUM TATA NEGARA (KNHTN) KE - 4**  
**“PENATAAN REGULASI DI INDONESIA”**  
**Jember, 10-13 November 2017**

**Susunan Panitia :**

Totok Sudaryanto, S.H., M.S.  
Warah Atika, S.H., M.Hum.  
Nurul Laili Fadhila, S.H., M.H.  
Halif, S.H., M.H.

**Reviewer :**

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.  
Dr. Fendi Setyawan, S.H., M.H.  
Dr. Jayus, S.H., M.Hum

**Editor :**

Gautama Budi Arundhati, S.H., LL.M.  
Eddy Mulyono, S.H., M.H.  
Dairani, S.H., M.H.  
Rosita Indrayati, S.H., M.H.  
Pratiwi Puspitho Andini, S.H., M.H.

**Diterbitkan Oleh :**

UPT Penerbitan Universitas Jember  
Jl. Kalimantan 37, Jember 68121  
Telp. 0331-330224, VOIP. 0319  
e-mail :upt-penerbitan@unej.ac.id

**ISBN: 978-602-5617-07-2**

Hak Cipta dilindungi Undang-undang. Dilarang memperbanyak tanpa ijin tertulis dari penerbit, sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun, baik cetak, *Photoprint* maupun *microfilm*

20	<b><i>Politik Hukum Penataan Regulasi Di Bidang Sumber Daya Alam Dan Lingkungan Hidup Dalam Kerangka Harmonisasi Hukum</i></b>	371
	Wahyu Nugroho	
21	<b><i>Pengharmonisasian Peraturan Daerah</i></b>	399
	Yeni Nel Ikhwan	
22	<b><i>Perihal Menata Regulasi</i></b>	415
	Zainal Arifin Muchtar	
23	<b><i>Benturan Regulasi Dan Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi</i></b>	422
	Veri Junaidi & Adam Mulya Bungamayang	
24	<b><i>Strategy And Regulatory Reform Practices In Japan: Harmonization Of Central And Local Regulations In The Era Of Local Autonomy</i></b>	443
	Yuzuru Shimada	
25	<b><i>Penataan Regulasi, Teori Dan Kritiknya</i></b>	456
	Herlambang P. Wiratraman	
 <b>TEMA II</b>		
<b>PENATAAN ULANG JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA</b>		
26	<b><i>Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i></b>	470
	Aan Eko Widiarto	
27	<b><i>Implikasi Otonomi Khusus Papua Terhadap Efektifitas Pembentukan Regulasi Daerah Berbasis Orang Asli Papua</i></b>	493
	Ariyanto, Derita Prapti Rahayu & Yenny Febrianty	
28	<b><i>Sengkarut Produk Hukum Ratifikasi Perjanjian Internasional: Paradigma Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia</i></b>	511
	Ari Wirya Dinata	
29	<b><i>Strategi Legislasi Sebagai Upaya Simplikasi Hiriearki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia</i></b>	530
	Darwance	
30	<b><i>Kedudukan Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR Dalam Sistem Hukum Indonesia</i></b>	550
	Faizal Akbar Nasution	

## STRATEGI LEGISLASI SEBAGAI UPAYA SIMPLIKASI HIRIEARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA<sup>86</sup>

Oleh: Darwance<sup>87</sup>

### I. LATAR BELAKANG

Pembentukan Negara Republik Indonesia yang dituangkan ke dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) membawa perubahan dasar dalam semua aspek kehidupan bermasyarakat di Indonesia, termasuk pada penyelenggaraan di bidang hukum.<sup>88</sup> Peraturan perundang-undangan yang semula mengacu pada produk hukum kolonial Belanda, pelan-pelan diganti dengan sistem hukum nasional berkarakter Indonesia. Sekalipun demikian, hingga kini masih ada beberapa peraturan perundang-undangan warisan Belanda yang masih tetap berlaku, di antaranya Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD).

Sejak berdiri, di Indonesia dikenal adanya bermacam-macam hukum, baik hukum tertulis yang merupakan peraturan peninggalan zaman Belanda, maupun hukum tidak tertulis yang merupakan hukum adat yang beraneka ragam.<sup>89</sup> Pada saat diproklamasikan, secara vertikal di Indonesia dikenal adanya tiga lapis hukum yang berlaku secara bersamaan, yaitu hukum bagi masyarakat Golongan Eropa, golongan Bumiputera, dan bagi golongan Timur Asing. Sedangkan secara horizontal diakui adanya 19 lingkungan hukum adat (*rechtskringen*), beberapa di antaranya menerima hukum Islam sebagai hukumnya sendiri, baik melalui teori *reception* atau *reception in complexu*.<sup>90</sup>

Setelah proklamasi, pemerintah secara bertahap mengganti semua produk hukum buatan Belanda dengan produk hukum buatan Indonesia merdeka, sekali pun tidak bisa dilakukan dalam sekali waktu. Pemerintah

---

<sup>86</sup> Naskah *Call for Paper* Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) Ke-4 “Penataan Regulasi di Indonesia” dengan tema “*Penataan Ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*”, Jember, 10-13 November 2017, kerjasama Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) dan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) FH Universitas Andalas dan Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) FH Universitas Jember.

<sup>87</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Bangka Belitung

<sup>88</sup> Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 95.

<sup>89</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan (Bagian 1)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 14.

<sup>90</sup> *Ibid.*

dalam konteks ini berusaha mengubah sistem kolonial menjadi sistem hukum nasional, yakni sebuah sistem hukum yang dibangun berdasarkan ideologi negara Pancasila dan UUD NRI 1945. Pemerintahan negara dengan demikian harus dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan tujuan dan cita-cita negara.<sup>91</sup> Menurut Mahfud MD, negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 mengambil konsep prismatic atau integratif, sehingga prinsip kepastian hukum dalam *rechtsstaat* dipadukan dengan prinsip keadilan dalam *the rule of law*.<sup>92</sup>

Dalam masyarakat majemuk, implementasi dan kepatuhan pada hukum memerlukan pemositifan dan berbagai lembaga yang dibentuk atau terbentuk untuk itu yang disebut tatanan hukum.<sup>93</sup> Terjadinya hukum itu berlangsung melalui pikiran yang bersifat abstrak umum dan mendasar yang merupakan nilai, menjadi asas hukum dan yang kemudian dikonkretisasi menjadi peraturan hukum konkret dan dilaksanakan menjadi putusan atau yurisprudensi.<sup>94</sup> Dalam masyarakat yang teratur yang sudah terorganisasikan secara politik dalam bentuk negara, proses pembentukan hukum itu berlangsung melalui proses politik yang salah satunya menghasilkan perundang-undangan.<sup>95</sup> Oleh karena itu pembentukan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standard yang mengikut semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.<sup>96</sup>

Dalam aliran positivisme hukum, hukum diciptakan dan diberlakukan oleh orang-orang tertentu di dalam masyarakat yang mempunyai kewenangan untuk membuat hukum.<sup>97</sup> Menurut aliran ini, hukum yang baik adalah hukum yang memenuhi tujuan yang ingin dicapai dari adanya hukum dan juga hukum yang secara prosedural normatif memenuhi terciptanya sebuah hukum.<sup>98</sup> Menurut Paul Scholten, hukum terdapat dalam diri

---

<sup>91</sup> Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2010), hlm. 2.

<sup>92</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm. 26.

<sup>93</sup> Bernard Arief Sidharta, *Op. Cit.*, hlm. 102.

<sup>94</sup> Sudikno Mertokusumo, *Kapita Selekta Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Liberty, 2011), hlm. 113.

<sup>95</sup> Bernard Arief Sidharta, *Op. Cit.*, hlm. 104.

<sup>96</sup> Mukhlis Taib, *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2017), hlm. 27.

<sup>97</sup> Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, *Pengantar ke Filsafat Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2015), hlm. 58.

<sup>98</sup> *Ibid.*, hlm. 59.

manusia, tidak semata-mata terdapat di dalam peraturan perundang-undangan saja.<sup>99</sup>

Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum, sehingga pembentukan undang-undang dengan demikian akan sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk.<sup>100</sup> Sekalipun tidak disebutkan secara tegas dalam sumber hukum mana pun, termasuk dalam UUD NRI 1945, Indonesia seringkali diklasifikasikan sebagai negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*). *Civil law* merupakan tradisi hukum yang tertua dan paling banyak berpengaruh dan meluas dipergunakan di dunia, mengandalkan kitab undang-undang (*code*) sebagai dasar hukum utama.<sup>101</sup> Adapun yang menjadi indikator dalam keberlakuan hukum dalam sistem hukum ini adalah keberlakuan asas praduga tak bersalah demi menjamin kepastian hukum, yakni bahwa semua orang dianggap tidak bersalah hingga oleh hukum dapat dibuktikan ia bersalah.<sup>102</sup> Sebaliknya, tradisi hukum Anglo Saxon (*common law*) lebih mengandalkan yurisprudensi (*precedent*) sebagai sumber hukum utama dengan prosedur pengadilan memakai sistem juri.<sup>103</sup>

Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh badan legislatif, sedangkan dalam sistem hukum Anglo Saxon kewenangannya terpusat pada hakim (*judges as a central of legal action*).<sup>104</sup> Sistem hukum Eropa Kontinental mengutamakan hukum tertulis, yaitu perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukumnya.<sup>105</sup> Indonesia ialah negara hukum yang tidak terlepas dengan tradisi hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan sistem hukum *civil law*, salah satu cirinya adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau *statutory laws* atau *statutory legislation*.<sup>106</sup> Perubahan dan perkembangan hukum dalam sistem hukum *civil law* pada prinsipnya dilakukan melalui tindakan para politikus di parlemen, sehingga lebih banyak dipengaruhi oleh unsur politis, lebih teoritis, koheren dan lebih terstruktur.<sup>107</sup>

<sup>99</sup> Sudikno Metokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 91

<sup>100</sup> Yuliantri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 31.

<sup>101</sup> Munir Fuady, *Perbandingan Ilmu Hukum*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 32.

<sup>102</sup> Faried Ali, Anwar Sulaiman, dan Femmyy Silaswaty Faried, *Studi Sistem Hukum Indonesia*, (Bandung: Refika Aditama, 2012), hlm. 39.

<sup>103</sup> Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 33.

<sup>104</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 14.

<sup>105</sup> *Ibid.*

<sup>106</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>107</sup> Munir Fuady, *Op. Cit.*, hlm. 33-34.

HAS Natabaya, kelebihan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari hukum tertulis lebih dapat menimbulkan kepastian hukum, mudah dikenali, dan mudah membuat menggantikannya kalau sudah tidak bisa diperlukan lagi atau tidak sesuai lagi. Adapun kelemahannya, kadang suatu peraturan perundang-undangan bersifat kaku (rigid) dan ketinggalan zaman karena perubahan di masyarakat yang begitu cepat.<sup>108</sup> Peraturan perundang-undangan dengan demikian oleh Bagir Manan dikatakan tidak fleksibel, tidak pernah lengkap untuk memenuhi segala peristiwa hukum atau tuntutan hukum, paga gilirannya menimbulkan kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).<sup>109</sup>

Dalam kepustakaan hukum, khususnya Eropa Kontinental, peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin, gesetz in materiellen sinne*), dijabar ke dalam 3 unsur utama, yakni norma hukum (*rechtsnormen*), berlaku keluar (*naar buiten werken*), dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan demikian adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan yang bersifat umum dalam arti luas.<sup>110</sup>

Tidak dapat dipungkiri pengaruh sistem hukum kolonial Belanda sangat kuat berakar dalam sistem hukum nasional Indonesia yang telah menamamkan karakter yang sangat kuat dalam sistem hukum di Indonesia dengan bercirikan Eropa Kontinental.<sup>111</sup> Di Indonesia sekurang-kurangnya ada tiga sistem hukum yang berlaku, yakni sistem hukum adat, sistem hukum agama (utamanya Islam), dan sistem hukum barat.<sup>112</sup> Di Indonesia, instrumen hukum tertulis sebagai dasar utama, sehingga mengalami peledakan jumlah instrumen hukum, sebagai akibat dari pelaksanaan sistem yang nyaris tanpa kendali. Berdasarkan catatan Kementerian Hukum dan Hak Asai Manusia (HAM) Republik Indonesia, saat ini Indonesia memiliki 62 ribu peraturan perundang-undangan, terbagi ke dalam 3 jenis, yakni *bleidsregel* (peraturan kebijakan), *beschikking* (keputusan pejabat tata usaha negara), dan *regeling* (peraturan).<sup>113</sup> Lalu, bagaimana solusinya?

---

<sup>108</sup> HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), hlm. 4.

<sup>109</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 18.

<sup>110</sup> Yuliandri, *Op. Cit.*, hlm. 37.

<sup>111</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 23.

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 21.

<sup>113</sup> Lihat di <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/kegiatan-umum/3081-obesitas-hukum-kemenkumham-segera-rampingkan-62-ribu-peraturan-di-indonesia.html>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2017, pukul 17.00 WIB.

## II. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM BINGKAI HISTORIS

Sebagai implikasi penyelenggaraan kesejahteraan umum oleh negara sebagaimana amanat UUD NRI 1945, pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting.<sup>114</sup> Sumber utama dari hukum yang berlaku dalam suatu negara adalah peraturan perundang-undangan yang ada dalam negara itu sendiri, termasuk sumber hukum di Indonesia.<sup>115</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi salah satu sumber hukum yang sangat penting dalam suatu sistem hukum.<sup>116</sup> Hukum atau produk hukum, dari segi mikro, adalah ungkapan pikiran manusia yang berisi ungkapan nilai-nilai yang bersifat abstrak, yang diungkapkan menjadi kenyataan yang konkret atau dikristalisasi dalam bentuk bahasa agar supaya dapat dimengerti oleh sesamanya.<sup>117</sup>

Dari sejarah ketatanegaraan dapat diambil kesimpulan bahwa Indonesia mengalami beberapa masa pemerintahan, baik pemerintahan penjajahan maupun Pemerintahan Indonesia Merdeka. Setiap pemerintahan memiliki susunan peraturannya masing-masing dan perundang-undangannya sendiri-sendiri.<sup>118</sup> Perbedaan tersebut pada gilirannya pun berimplikasi pada perbedaan keberlakuan hukum untuk golongan-golongan tertentu, seperti yang terjadi pada masa penjajahan Belanda misalnya, dimana ada perbedaan hukum untuk hukum acara perdata untuk Jawa dan Madura dengan yang di luar Jawa dan Madura.

Setelah merdeka, Indonesia pernah menggunakan beberapa konstitusi sebagai hukum tertinggi, di antaranya Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949), dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), sebelum akhirnya kembali ke UUD 1945. Pada perkembangannya kemudian UUD 1945 pun diamandemen sebanyak 4 kali, yakni tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Perubahan demi perubahan yang dilakukan terhadap UUD 1945 (yang kemudian secara resmi disebut UUD NRI 1945), berimplikasi pula pada peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan berdasarkan UUD 1945 memiliki beberapa jenis, yakni Undang-Undang Dasar (UUD), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR), Undang-Undang (UU), Peraturan

---

<sup>114</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 1.

<sup>115</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2011), hlm. 131.

<sup>116</sup> Teguh Prasetyo, *Sistem Hukum Pancasila*, (Bandung: Nusamedia, 2016), hlm. 31.

<sup>117</sup> Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 111-112.

<sup>118</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 15.

Pemerintah Pengganti UU (Perpu) dan Peraturan Pemerintah (PP), termasuk segala badan negara dan peraturan yang masih ada tetap berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 selama belum ada yang baru menurut UUD ini. Dilihat secara substansi maka secara keseluruhan terhadap peraturan perundang-undangan kala itu sulit untuk dilakukan penggolongan secara hierarkis, karena terdapat jenis perundang-undangan yang berbeda tetapi memuat materi yang sama.<sup>119</sup>

Dalam Konstitusi RIS maupun dalam praktik, dikenal jenis-jenis perundang-undangan, yakni UUD, UU Federal, UU Darurat, PP, Keputusan Presiden (Kepres), Peraturan/ UU Negara Bagian, Peraturan Menteri (Permen), dan Peraturan Daerah (Perda).<sup>120</sup> Sedangkan dalam UUDS 1950 dan praktik penyelenggaraan kenegaraan, jenis-jenis peraturan yang ada dan berlaku adalah UUD, UU, UU Darurat, PP, Penetapan Presiden, Perpres, Kepres, Peraturan Perdana Menteri, Permen, Keputusan Menteri (Kepmen), dan Perda Provinsi dan Kabupaten/ Kota.<sup>121</sup>

Dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 salah satunya mengembalikan berlakunya UUD 1945. Masa ini juga masih ditandai dengan ketidakteraturan dalam penggunaan peraturan perundang-undangan, termasuk soal materi muatan peraturan perundang-undangan. Akibatnya, terjadi tumpang tindih (*over lapping*) dalam pengaturan dan penggunaan yang keliru dari peraturan perundang-undangan itu sendiri. Berbagai kerancuan pun tidak bisa dihindari, seperti kerancuan muatan materi, tata urutan, penetapan sumber hukum keberadaan peraturan perundang-undangan, dan kerancuan dalam penetapan fungsi peraturan perundang-undangan.<sup>122</sup>

Melalui Tap MPR Sementara Nomor XX/ MPRS/ 1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangannya Republik Indonesia, pemerintah mulai melakukan penertiban terhadap peraturan perundang-undangan yang dinilai tidak sesuai dengan UUD 1945, terutama Penetapan Presiden dan Perpres. Pasca amandemen UUD 1945, Tap MPR ini diganti dengan Tap MPR Nomor III/ MPR/ 2000 tentang Perubahan Tap MPRS Nomor XX/ MPRS/ 1966 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangannya. Sayangnya, Tap MPR Nomor III/ MPR/ 2000 justru menimbulkan persoalan baru, salah satunya meletakkan Perpu di bawah UU. Pada tahun 2003, dikeluarkan Tap MPR Nomor I/ MPR/ 2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara

<sup>119</sup> Soimin, *Op. Cit.*, hlm. 48-9.

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm. 450-1

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm. 51.

dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, sebagai dasar dilakukannya peninjauan kembali produk-produk hukum yang diciptakan MPR/ MPRS yang masih berlaku.<sup>123</sup>

Lalu, diundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 7 disebutkan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah UUD NRI 1945, UU/ Perpu, PP, Perpres, dan Perda. Undang-undang ini kemudian direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), yang dalam Pasal 7 Ayat (1) disebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas UUD NRI 1945, Tap MPR, UU/ Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi; dan Perda Kabupaten/Kota. Pertimbangan yang lebih jauh atau latar belakang selanjutnya dari diadakannya UU P3, yaitu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>124</sup> UU P3 diadakan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum.<sup>125</sup>

### **III. PASAL 8 AYAT (1) UU NOMOR 12 TAHUN 2011; (SALAH SATU) PANGKAL PROBLEMATIKA**

Secara teoretikal, fungsi pembentukan hukum pada dasarnya merupakan fungsi melaksanakan perintah undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan oleh badan eksekutif secara tersendiri maupun bersama-sama dengan badan legislatif, tidak lain sebenarnya fungsi melaksanakan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang.<sup>126</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan dengan demikian harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Sebelum perubahan, UUD 1945 tidak menyebutkan apa yang menjadi materi muatan undang-undang, serta tidak pernah menyebutkan mengapa sesuatu masalah harus diatur dengan undang-undang dan tidak perlu diatur dengan undang-undang.<sup>127</sup> Dilihat dari hierarkinya, A. Hamid S. Attamini mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia bukan hanya ditetapkan semata-mata, melainkan mempunyai fungsi sekaligus materi muatan yang berbeda sesuai dengan jenjangnya, sehingga tata susunan, fungsi dan materi muatan peraturan perundang-undangan itu selalu

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, hlm. 54-5.

<sup>124</sup> Teguh Prasetyo, *Op. Cit.*, hlm. 45.

<sup>125</sup> *Ibid.*, hlm. 41.

<sup>126</sup> Widodo Ekatjahjana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 5.

<sup>127</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 235.

membentuk hubungan fungsional antara peraturan yang satu dengan dengan peraturan yang lainnya.<sup>128</sup>

Sekalipun tidak disebutkan dalam UUD 1945 sebelum perubahan, di dalamnya ada petunjuk yang dapat dipakai untuk mencari dan menemukan soal hal-hal apa saja yang menjadi materi muatan dari undang-undang, yakni ketentuan dalam batang tubuh, berdasarkan wawasan negara berdasarkan asas hukum (*rechtsstaat*) dan berdasarkan wawasan pemerintahahan berdasarkan sistem konstitusi.<sup>129</sup> Cara ini pun tetap bisa dilakukan dalam mencari dan menemukan materi muatan undang-undang setelah perubahan UUD 1945.

Dalam Pasal 7 Ayat (1) UU P3, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas UUD NRI 1945, Tap MPR, UU/ Perpu, PP, Perpres, Perda Provinsi; dan Perda Kabupaten/Kota.<sup>130</sup> Peraturan perundang-undangan ini belum mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Yudisial (KY), Bank Indonesia (BI), Menteri, badan, lembaga, komisi, dan lain sebagainya (Pasal 8 Ayat (1) UU P3).

Dalam Pasal 10 UU P3, materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI 1945, perintah suatu UU untuk diatur dengan UU, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan MK, dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Pasal 11 UU P3, materi muatan Perpu sama dengan materi muatan UU. Pasal 12 UU P3, materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Pasal 13 UU P3, materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh UU, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Pasal 14 UU P3, materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, hlm. 235-6.

<sup>129</sup> *Ibid.*, hlm. 236-7

<sup>130</sup> Penjelasan Pasal 7 UU P3, “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”

daerah dan/ atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada perkembangannya, Pasal 8 Ayat (1) UU P3 menjadi salah satu titik pangkal persoalannya meledaknya jumlah peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia, tak terkecuali pula di level daerah. Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh menteri, lembaga, badan atau pejabat yang diberi wewenang, sering terjadi muatan materi yang diatur tidak semestinya, tidak sinkron, dan tumpang tindih, karena masing-masing mengacu pada undang-undang yang menjadi penjurunya sehingga cenderung sektoral untuk keberhasilan urusan yang menjadi kewenangannya.<sup>131</sup>

Seperti yang sudah diutarakan sebelumnya, Indonesia memiliki 62 ribu peraturan perundang-undangan, terbagi ke dalam 3 jenis, yakni *bleidsregel* (peraturan kebijakan), *beschikking* (keputusan pejabat tata usaha negara), dan *regeling* (peraturan). Dari jumlah itu, perda merupakan salah satu penyumbang tertinggi.<sup>132</sup> Jumlah itu pun belum tidak lagi termasuk 3.143 perda dari berbagai daerah yang dibatalkan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.<sup>133</sup> Semuanya bermula dari Pasal 8 Ayat (1) UU P3 yang terlalu leluasa bahkan cenderung tidak tegas memberikan batasan peraturan perundang-undangan.

Situasi tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih belum baku, seperti Tap MPR yang masih terus diperdebatkan, perlu atau tidaknya serta apakah masuk kelompok peraturan perundang-undangan atau tidak.<sup>134</sup> Ada pendapat yang menyatakan bahwa ketetapan MPR tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan, karena ketetapan MPR hanya mengikat presiden untuk menjalankan pemerintahan, tidak ditujukan pada rakyat secara umum, dan tidak disebut dalam UUD. Ada pula yang menyatakan termasuk peraturan perundang-undangan, merupakan pelengkap UUD sehingga dapat disejajarkan dengan batang tubuh UUD 1945.<sup>135</sup> Ni'matul Huda dengan tegas menyatakan jika Tap MPR tidak tepat

---

<sup>131</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 97.

<sup>132</sup> Lihat di <https://news.detik.com/berita/d-3452725/soal-obesitas-hukum-refly-harun-tak-setuju-presiden-evaluasi-perda>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2017, pukul 17.15 WIB.

<sup>133</sup> Lihat di <http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2017, pukul 17.10 WIB.

<sup>134</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 92.

<sup>135</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan, lebih tepat disebut aturan dasar.<sup>136</sup>

Dalam teori perundang-undangan ada beberapa prinsip, yakni peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan yang lebih rendah, setiap perundang-undangan yang lebih rendah harus mendapat (dasar) keberadaannya dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, materi atau isi suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan isi peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hanya dapat dicabut, diganti, atau diubah dengan undang-undang yang lebih tinggi atau sederajat, peraturan perundang-undangan sejenis mengatur materi yang sama diberlakukan peraturan yang terbaru.<sup>137</sup>

#### IV. ASAS-ASAS HUKUM SEBAGAI ORIENTASI

Asas hukum (*rechtsbeginsel*) oleh Amiroeddin Sjarif diartikan sebagai dasar-dasar yang menjadi sumber pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum dari masyarakat.<sup>138</sup> Bellefroid, asas hukum (umum) adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum.<sup>139</sup> Sedangkan van Eikema Hommes mengatakan asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.<sup>140</sup>

Dalam bukunya "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", I.C. van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*geginzelen van behoorlijke regelgeving*) menjadi asas yang formal dan material. Formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas organ/ lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapatnya dilaksanakan, dan asas konsensus. Material meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas tentang dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>141</sup>

Menurut A. Hamid S. Attamini, asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, yakni cita hukum Indonesia, asas

---

<sup>136</sup> Ni'matul Huda (Editor), *Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-Undangan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 80.

<sup>137</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 98.

<sup>138</sup> Soimin, *Op. Cit.*, hlm. 30-31.

<sup>139</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 254-5.

negara berdasar atas hukum dan atas pemerintahan berdasar sistem konstitusi, dan asas-asas lainnya.<sup>142</sup> Dikatakan A. Hamid S. Attamini, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain berpedoman pada asas-asas pembentukan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), perlu juga dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), terdiri dari asas negara berdasarkan hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan konstitusi, dan negara berdasarkan kedaulatan rakyat.<sup>143</sup>

Peter van Humbeeck, substansi perundang-undangan yang baik terdiri dari penetapan tujuan dan hasil yang diharapkan, subsidiaritas dan keseimbangan, keterlaksanaan dan keberlangsungan/ keberlanjutan, *rechtmatigheid* dan asas-asas hukum, kejelasan asal-usul peraturan, kesatuan-kejelasan dan dapat dimasuki (dipahami), dan tuntutan demokrasi.<sup>144</sup> Sedangkan oleh Lon L. Fuller berpandangan salah satu asas pembentukan perundang-undangan yakni tidak boleh mengandung aturan-aturan yang bertentangan satu sama lain.<sup>145</sup>

Hal yang tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Bagir Manan yang berpandangan bahwa pembentukan perundang-undangan salah satunya harus mengacu pada landasan yuridis, di dalamnya dapat berupa adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, serta keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.<sup>146</sup> Soal ini dipertegas lagi oleh Erman Rajaguguk, bahwa perundang-undangan yang baik salah satunya harus memenuhi unsur sinkron antara perundang-undangan yang satu dengan perundang-undangan yang lain.<sup>147</sup>

Menurut Philipus M. Hudjon, asas perundang-undangan yang baik berfungsi sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum, maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku.<sup>148</sup> A. Hamid S. Attamini, asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik memberikan pedoman dan bimbingan bagi penentuan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur

---

<sup>142</sup> *Ibid.*, hlm. 254.

<sup>143</sup> Yuliandri, *Op. Cit.*, hlm. 115.

<sup>144</sup> *Ibid.*, hlm. 118.

<sup>145</sup> *Ibid.*, hlm. 131.

<sup>146</sup> *Ibid.*, hlm. 134.

<sup>147</sup> *Ibid.*, hlm. 136.

<sup>148</sup> *Ibid.*, hlm. 166.

pembentukan yang telah ditentukan.<sup>149</sup> Satjipto Raharjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum.<sup>150</sup> Oleh karenanya, pembentuk UU harus menjadikan asas-asas hukum sebagai pedoman dalam pembentukan hukum.<sup>151</sup> Oleh Yusril Ihza Mahendra, asas-asas hukum dan asas-asas hukum pembentukan peundang-undangan yang baik merupakan *condition sine quanon* bagi berhasilnya suatu perundang-undangan.<sup>152</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan diarahkan kepada kehidupan bermasyarakat, yang di dalamnya mempersyaratkan adanya kepastian, konsistensi dan kepercayaan, sehingga pembangunan berkelanjutan menghendaki adanya suatu perundang-undangan yang berkelanjutan pula.<sup>153</sup> Salah satu aspek yang berperan untuk menghasilkan undang-undang yang tangguh (prinsip berkelanjutan), adalah dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>154</sup> Untuk menghasilkan undang-undang yang mempunyai karakteristik berkelanjutan, perlu dilakukan fungsionalisasi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, menyangkut sudut pandang keberhasilan dalam mencapai tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*), dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*). Langkah-langkah yang perlu ditempuh dengan demikian adalah perlunya perencanaan pembentukan undang-undang melalui penyusunan naskah akademik, partisipasi publik, dan kesesuaian materi muatan dengan persyaratan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>155</sup>

Suatu undang-undang dapat dikatakan berkualitas baik dan memiliki karakteristik berkelanjutan, bila dinilai dari sudut Pandang keberhasilan mencapai tujuan (*doeltreffendheid*), pelaksanaan (*uitvoerbaarheid*), dan penegakan hukumnya (*handhaafbaarheid*). Salah satu aspek yang berperan untuk menghasilkan undang-undang yang tangguh (prinsip berkelanjutan), adalah dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>156</sup>

Salah satu aspek utama dalam pembentukan undang-undang yang berkualitas, sangat ditentukan oleh materi muatan undang-undang

---

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 45.

<sup>151</sup> Yuliandri, *Op. Cit.*, hlm. 164.

<sup>152</sup> *Ibid.*, hlm. 165.

<sup>153</sup> *Ibid.*, hlm. 167-8.

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm. 168.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> *Ibid.*, hlm. 17-8.

tersebut.<sup>157</sup> Di samping itu, sebagai upaya untuk menghasilkan undang-undang yang berkelanjutan, dituntut peran optimal dan terencana dari lembaga pembentuk undang-undang.<sup>158</sup> Salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, adalah keharusan bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk oleh badan atau organ/ lembaga yang tepat (*het beginsel van het uiste organ*).<sup>159</sup>

Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto memperkenalkan beberapa asas perundang-undangan, yakni undang-undang tidak berlak surut, dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi maka mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula, *lex specialis derogate lex generali*, *lex posteriori derogate lex priori*, tidak dapat diganggu gugat<sup>160</sup> (sekarang dikenal mekanisme *judicial review*, *penulis*), sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *welvaarstaat*).<sup>161</sup>

Amiroeddin Syarif, ada lima asas perundang-undangan, yakni asas tingkatan hierarki, undang-undang tidak dapat diganggu gugat<sup>162</sup>, *lex specialis derogate lex generalis*, tidak berlaku surut, dan *lex posteriori derogate lex priori*.<sup>163</sup> Dari sisi teoretikal, peraturan perundang-undangan mempunyai sifat-sifat khusus, yakni merupakan norma hukum (*rechtsnormen*), berlaku keluar (*naar buiten werken*), bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruine zin*), bersifat futuristik, berlaku terus menerus (*dauerhaftig*), dan bersifat hierarkis (*stufenbau des rechts*).<sup>164</sup> Satjipto Rahardjo, suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri, yakni bersifat umum, bersifat universal, dan memiliki kekatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri.<sup>165</sup>

Dalam perkembangannya di Indonesia sifat berlaku umum (*elgemeenheid*) tidak hanya terbatas pada undang-undang, tetapi juga

<sup>157</sup> *Ibid.*, hlm. 202.

<sup>158</sup> *Ibid.*.

<sup>159</sup> *Ibid.*, hlm. 206.

<sup>160</sup> Dianut dalam Pasal 130 (2) Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 95 (2) UUDS 1950. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 51.

<sup>161</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 7-12.

<sup>162</sup> Dianut dalam Pasal 130 (2) Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 95 (2) UUDS 1950. Rosjidi Ranggawidjaja, *Op. Cit.*, hlm. 51.

<sup>163</sup> *Ibid.*, hlm. 47-8.

<sup>164</sup> I Gde Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 18-9.

<sup>165</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

keputusan administrasi negara yang bersifat mengatur, seperti PP, Perpres, Permen, Peraturan Gubernur (Pergub), Peraturan Bupati (Perbub)/Walikoa.<sup>166</sup> Menurut Bagir Manan, semakin besarnya peranan peraturan perundang-undangan terjadi karena beberapa hal, di antaranya; (1) peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri; (2) memberikan kepastian hukum; (3) struktur dan sistematiknya lebih jelas sehingga memungkinkan dan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi formal maupun materi muatannya; dan (3) membentuk dan pengembangannya dapat direncanakan.<sup>167</sup>

## V. BEBERAPA UPAYA SIMPLIKASI; SEBUAH TAWARAN SOLUSI

Berbagai upaya memang harus segera dilakukan oleh pemerintah untuk menata, lebih-lebih merampingkan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang lahir hampir tanpa kendali. Ibarat penanggulangan jumlah penduduk, perlu adanya program “regulasi berencana”, tujuannya untuk mengendalikan sekaligus menertibkan sejumlah peraturan perundang-undangan yang dianggap tidak terlampau penting, atau secara substansial sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan setara dan serupa. Beberapa upaya bisa dilakukan, dimulai dari penertiban regulasi, limitasi cakupan, dan integrasi substansi peraturan perundang-undangan.

Seperti yang sudah diuraikan sebelumnya, bahwa sumber hukum itu mengenal hierarki, yang berarti bahwa sumber-sumber hukum itu kedudukannya tidak sama, ada kedudukannya lebih tinggi dari yang lain, begitupula sebaliknya.<sup>168</sup> Menurut A. Hamid S. Attamini, tata urutan itu dapat disusun menurut pola yang terdiri atas 4 lapisan, yakni *staatsfundamentalnorm* (norma dasar fundamental negara), *staatsgrundesetz* (aturan dasar negara), *formelle gesetz* (undang-undang dalam arti formal), dan *verordnung & autonome satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan di tingkat desa).<sup>169</sup>

Hans Kelsen dalam *stufentheorie* mengatakan bahwa peraturan-peraturan hukum positif disusun secara piramidal (bertingkat-tingkat) dari atas, yakni *grundnorm* secara bertingkat-tingkat ke bawah, ke suatu yang melaksanakan norma-norma hukum tersebut secara konkrit.<sup>170</sup> Dengan kata lain, norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam

<sup>166</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 14-5.

<sup>167</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>168</sup> Sudikno Metokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 92.

<sup>169</sup> Mukhlis Taib *Op. Cit.*, hlm. 89.

<sup>170</sup> C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 380.

suatu hierarki, norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sampai kepada norma dasar (*grundnorm*).<sup>171</sup> Lebih lanjut oleh Hans Kelsen, hierarki dari tata hukum suatu negara dapat dikemukakan dengan mempostulasikan norma dasar, konstitusi adalah urutan tertinggi di dalam suatu hukum nasional.<sup>172</sup>

Teori ini kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang mengemukakan bahwa selain berjenjang, norma itu juga berkelompok. Oleh Hans Nawiasky, pengelompokan itu menjadi norma hukum fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formellgesetz*), dan aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung und autonomie satzung*).<sup>173</sup> Peraturan yang lebih rendah dengan demikian tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila bertentangan, dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).<sup>174</sup>

Peraturan perundang-undangan dengan demikian merujuk pada pengelompokan yang disampaikan oleh Hans Nawiasky dikorelasikan dengan tara urutan dalam UU P3, norma dasarnya adalah Pancasila dalam Pembukaan UUD NRI 1945, pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 sebagai norma aturan dasar, dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, yakni UU/Perpu, PP, sampai Perda sebagai aturan formal. Pancasila sebagai dasar negara yang mengandung cita negara (*rechtsidee*) dalam konteks apa pun memang harus selalu dijadikan sebagai norma utama.

Dalam perkembangannya, tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan hierarki. Dinamika ini bukan hanya berimplikasi pada keberlakuannya secara normatif, tetapi juga mengacaukan dalam hal substansi atau muatan materi. Selain berakibat pada terjadinya *over lapping* karena kesamaan substansi, kesamaan substansi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda mengakibatkan negara ini mengalami peledakan jumlah produk legislasi. Hal yang sama diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan baik yang sama maupun yang berbeda hierarkinya, atau hal yang

---

<sup>171</sup> Soimin, *Op. Cit.*, hlm. 39-0.

<sup>172</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 80.

<sup>173</sup> Soimin, *Op. Cit.*, hlm. 39-0.

<sup>174</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 80.

seharusnya bisa diatur dalam satu peraturan perundang-undangan tetapi disusun menjadi beberapa peraturan perundang-undangan.

Pemerintah dengan demikian harus segera mengambil alih peran untuk mengatasi meledaknya jumlah regulasi di Indonesia saat ini. Sesuai dengan muatan materi yang menjadi cakupannya, yakni untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan, presiden bisa mengeluarkan peraturan presiden yang berisi langkah-langkah penertiban regulasi. Penertiban ini harus melibatkan berbagai pihak, terutama dalam melakukan harmonisasi dan sinkronisasi regulasi sebelum betul-betul dicabut, misalnya melibatkan perguruan tinggi.

Obesitas regulasi yang kini terjadi salah satunya memang diakibatkan oleh diberikannya celah yang cukup luas oleh Pasal 8 Ayat (1) UU P3. Alhasil, setiap institusi/ lembaga seolah-olah berlomba menunjukkan hegemoni dalam mengeluarkan regulasi, yang berujung pada ketidakteraturan dan kekacauan substansi. Oleh sebab itu, setelah dilakukan penertiban, limitasi cakupan juga menjadi langkah yang tidak kalah penting. Itu artinya, harus ada perbaikan dari UU P3 yang sekarang berlaku. Dalam hasil perbaikan nantinya, harus disebutkan dengan tegas mana peraturan perundang-undangan, dan mana yang hanya peraturan kebijakan yang hanya berlaku di lingkup sebuah institusi.

Bagi negara dengan sistem Eropa Kontinental seperti Indonesia, peraturan perundang-undangan (tertulis) merupakan nyawa dalam ber hukum, salah satunya dengan cara kodifikasi. Menurut A. Hamid S. Attamimi, untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi, karena kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.<sup>175</sup> Suatu undang-undang itu baik kalau dipenuhi beberapa syarat, yakni (1) harus bersifat umum (*algemeen*), (2) harus lengkap, dan tersusun dalam suatu kodifikasi.<sup>176</sup>

Dalam masa sekarang, dimana persoalan hukum yang muncul dan berkembang dalam masyarakat sudah semakin kompleks, maka upaya kodifikasi tidak mungkin lagi dilakukan, karena akan memakan waktu yang sangat lama.<sup>177</sup> Persoalan semacam ini yang kadangkala menjadi pemicu terjadinya obesitas hukum, yakni kebutuhan yang mendesak akan adanya sebuah regulasi untuk mengimbangi perkembangan zaman. Oleh sebab itu,

---

<sup>175</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>176</sup> Mukhlis Taib, *Op. Cit.*, hlm. 14.

<sup>177</sup> Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 4.

paling tidak ada satu hal yang bisa dilakukan, yakni integrasi substansi. Peraturan perundang-undangan yang sekiranya membahas hal yang sama, atau tidak jauh berbeda, lebih baik dijadikan menjadi satu dokumen peraturan perundang-undangannya, mislanya Undang-Undang tentang Hak Kekayaan Intelektual.

Dalam konteks lembaga atau daerah, sebelum disahkan menjadi undang-undang, peraturan lembaga atau perda penting dilakukan *review* terlebih dahulu oleh satuan di tingkat pusat (atau pun lembaga yang memang mempunyai kewenangan untuk itu). Hal ini penting dilakukan untuk menghindari beberapa hal, di antaranya; (1) agar tidak terjadi pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; (2) menghindari terjadinya substansi yang sama diatur oleh dua atau lebih peraturan perundang-undangan (setingkat maupun setara).

Menurut Sjachran Basah, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah ada asas-asas yang perlu diperhatikan, yakni bahwa otonomi dan tugas pembantuan inheren di dalamnya *selfregeling*, asas taat asas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, dan asas batas atas dan batas bawah pembuatan peraturan.<sup>178</sup> Merujuk kepada banyaknya perda yang dibatalkan oleh pusat pada tahun 2016 silam, sepertinya asas-asas ini belum diterapkan sepenuhnya oleh legislator di daerah. Apalagi, secara umum, perda yang dibatalkan tersebut dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat proses perizinan dan investasi, menghambat kemudahan berusaha, dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **VI. Undang-Undang HKI Sebagai Sebuah Model**

Hak Kekayaan Intelektual (HKI) secara umum didefinisikan oleh Jill Mc-Keough dan Andrew Stewart, yakni sekumpula hak yang diberikan oleh hukum untuk melindungi investasi ekonomi dari usaha-usaha kreatif. HKI selalu berkaitan dengan tiga elemen penting, yakni adanya sebuah hak eksklusif yang diberikan oleh hukum, hak tersebut berkaitan dengan usaha manusia yang didasarkan pada kemampuan intelektual, dan kemampuan intelektual tersebut memiliki nilai ekonomi.<sup>179</sup>

Dalam teori, HKI dibagi menjadi hak cipta, merek, paten, desain industri, desain tata letak sirkuit terpadu, rahasia dagang, dan perlindungan

---

<sup>178</sup> I Gde Pantja Astawa, *Op. Cit.*, hlm. 85.

<sup>179</sup> Tomi Suryo Utomo, *Hak Kekayaan Intelektual (HKI) di Era Global*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2010), hlm. 2.

varietas tanaman. Dalam pengaturan, ketujuh cabang HKI ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda. Dalam rangka perampingan regulasi, ketujuh undang-undang ini bisa dipadukan menjadi satu, yakni Undang-Undang tentang HKI.

## **VII. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Di Indonesia sebagai negara dengan sistem hukum Eropa Kontinental, instrumen hukum tertulis menjadi dasar utama. Akibatnya, negara ini mengalami peledakan jumlah instrumen hukum, sebagai akibat dari pelaksanaan sistem yang nyaris tanpa kendali. Berbagai upaya memang harus segera dilakukan oleh pemerintah untuk menata peraturan perundang-undangan di Indonesia yang lahir hampir tanpa kendali. Beberapa upaya bisa dilakukan, dimulai dari penertiban regulasi, limitasi cakupan, dan integrasi substansi peraturan perundang-undangan. Strategi ini dilakukan dengan tetap memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai orientasi.

### **2. Saran**

Pada tahap penertiban, presiden bisa mengeluarkan peraturan presiden yang berisi langkah-langkah penertiban regulasi yang melibatkan berbagai pihak misalnya perguruan tinggi. Pada tahapan berikutnya, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, dilakukan integrasi substansi, peraturan perundang-undangan yang sekiranya membahas hal yang sama, atau tidak jauh berbeda, lebih baik dijadikan menjadi satu dokumen peraturan perundang-undang. Dalam konteks lembaga atau daerah, sebelum disahkan menjadi undang-undang, peraturan lembaga atau perda penting dilakukan *review* terlebih dahulu oleh satuan di tingkat pusat (atau pun lembaga yang memang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan beberapa strategi ini, diharapkan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat mengakomodasi semua kepentingan, sebagaimana yang dikatakan oleh Jeremy Bentham, bahwa kebaikan publik hendaknya menjadi tujuan legislator, sedangkan manfaat umum menjadi landasan penalarannya.<sup>180</sup>

---

<sup>180</sup> Jeremy Bentham, *Teori Perundang-Undangan*, (Bandung, Penerbit Nuansa, 2016), hlm. 25

## DAFTAR PUSATAKA

### Buku-Buku

- Ali, Faried, Anwar Sulaiman, dan Femmy Silaswaty Faried, 2012, *Studi Sistem Hukum Indonesia*, Bandung: Refika Aditama
- Bentham, Jeremy, 2016, *Teori Perundang-Undangan*, Bandung: Penerbit Nuansa.
- Cahyadi, Antonius dan E. Fernando M. Manullang, 2015. *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Jakarta: Prenada Media.
- Ekattjahjana, Widodo, 2008, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Fuady, Munir, 2010. *Perbandingan Ilmu Hukum*, Bandung: Refika Aditama.
- Huda, Ni'matul (Editor), 2015. *Problematika Ketetapan MPR Dalam Perundang-Undangan Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press.
- I Gde Pantja Astawa, 2015, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Bandung: Alumni.
- Indrati S., Maria Farida, 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (Bagian 1)*, Yogyakarta: Kanisius.
- Kansil, C.S.T. dan Christine S.T. Kansil, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- MD, Moh. Mahfud, 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Mertokusumo, Sudikno, 2011, *Kapitas Selektta Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Liberty.
- Natabaya, HAS, 2008. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, 1993. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Raharjo, Satjipto, 2014, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Bandung: Mandar Maju.
- Sidharta, Bernard Arief, 2013. *Ilmu Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soimin, 2010. *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta: UII Press.
- Taib Mukhlis, *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung, Refika Aditama, 2017), hlm. 27.
- Teguh Prasetyo, 2016, *Sistem Hukum Pancasila*, Bandung: Nusamedia.
- Utomo, Tomi Suryo, 2010, *Hak Kekayaan Intelektual (HKI) di Era Global*, Yogyakarta: Graha Ilmu.

Yuliandri, 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Jakarta: Rajawali Press.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Tap MPR Sementara Nomor XX/ MPRS/ 1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Tap MPR Nomor III/ MPR/ 2000 tentang Perubahan Tap MPRS Nomor XX/ MPRS/ 1966 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-Undangan.

Tap MPR Nomor I/ MPR/ 2003 tentang Peninjauan Kembali Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR Sementara dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

### **Sumber Elektronik**

Lihat di <http://ditjenpp.kemenumham.go.id/kegiatan-umum/3081-obesitas-hukum-kemenumham-segera-rampingkan-62-ribu-peraturan-di-indonesia.html>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2017, pukul 17.00 WIB.

Lihat di <https://news.detik.com/berita/d-3452725/soal-obesitas-hukum-refly-harun-tak-setuju-presiden-evaluasi-perda>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2017, pukul 17.15 WIB.

Lihat di <http://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>, diakses pada tanggal 8 Oktober 2017, pukul 17.10 WIB.