



# 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.

# **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*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami ucapkan kehadiran Allah SWT Tuhan yang Maha Esa, atas segala Karunia Rahmat dan Nikmat yang diberikan sehingga kami mampu melaksanakan acara rutin tahunan yaitu Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, dengan Tema “Penataan Regulasi Di Indonesia” yang dilaksanakan di Jember Jawa Timur, pada tanggal 10-13 November 2017. Kegiatan ini dilaksanakan atas kerjasama Antara Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Indonesia, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember.

Peserta Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ini kurang lebih 600 Peserta dari 150 Perguruan Tinggi di Indonesia yang terdiri dari peserta *Call For Paper* dan *Non Call For Paper*. Hadir pula dalam kegiatan ini perwakilan dari beberapa lembaga negara dan lembaga pemerintahan seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Pemerintah Kabupaten Jember.

Kegiatan yang dilaksanakan dalam konferensi ini adalah mendengarkan orasi ilmiah Menteri Hukum dan HAM Dr. Yasonna H. Laoly, selanjutnya Konferensi yang dibagi 2 (dua) sesi dengan topik pertama strategi perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, dan topik kedua perbandingan penataan regulasi di berbagai negara dengan menghadirkan *Keynote Speaker* Kepala Staf Kepresidenan RI Teten Masduki. Adapun narasumber saat Konferensi adalah Hakim Konstitusi Prof. Dr. Saldi Isra, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, Gubernur Jawa Timur Dr. Soekarwo, Prof. Yuzurua Shimada dari Nagoya University, Prof. Simon Butt dari Sidney University, Dr. Daniel Heillman dari Hans Seidel Stiftung Jerman dan Dr. Harjono Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

Setelah Sesi Konferensi Selanjutnya juga diselenggarakan *Parralel Group Discussion* (PGD) dengan 3 tema yaitu perampangan dan harmonisasi regulasi pusat dan daerah, penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta pengujian peraturan perundang-undangan satu atap. Untuk tiap-tiap PGD juga diisi oleh narasumber sebagai pemantik diskusi dalam hal ini diantaranya ada Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. M. Guntur

Hamzah, Dr. Zainal Arifin Mochtar dari Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gadjah Mada, Dr. Susi Dwi Harjanti dari Universitas Padjajaran, Oce Madril, SH, L.LM dari Universitas Gadjah Mada dan Feri Amsari, SH, L.LM. Pusako.

Konferensi ini telah menghasilkan rekomendasi yang disebut dengan *Jember Recommendation* (Rekomendasi Jember). Rekomendasi jember berisikan Strategi Perampingan dan harmonisasi Regulasi di Pusat dan Daerah; Penataan ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan; dan pengujian peraturan perundang-undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi. Hasil rekomendasi konferensi ini didorong agar dapat dipergunakan oleh Presiden RI dan pihak terkait dalam melakukan penataan regulasi di Indonesia.

Dalam kesempatan ini, kami menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih kepada lembaga yang telah mendukung pelaksanaan Konferensi ini yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),
2. Mahkamah Konstitusi (MK),
3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia,
4. Pemerintah Provinsi Jawa Timur; dan
5. Pemerintah Kabupaten Jember.

Semoga kerjasama yang baik ini dapat terus berlanjut di masa-masa akan datang.

Jember, 1 Desember 2017

Panitia KNHTN Ke-4

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN ISBN	ii
SUSUNAN PANITIA	ii
SUSUNAN TIM REVIEWER	ii
SAMBUTAN PANITIA	iii
DAFTAR ISI	v
HALAMAN REKOMENDASI KN HTN 4	xii

TEMA I

STRATEGI PERAMPINGAN DAN HARMONISASI REGULASI  
PUSAT DAN DAERAH

1	<i>Simplikasi Peraturan Daerah Sejenis Dalam Upaya Merampingkan Regulasi</i>	1
	Ahmad Fikri Hadin & Muhammad Erfa Redhani	
2	<i>Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Bidang Investasi dalam Mengejawantahkan Demokrasi Ekonomi Pancasila</i>	20
	Muhammad Ikhsan Alia Andre Aulia Rahman	
3	<i>Menata Praktik Pembentukan Peraturan Daerah Di Era Otonomi Daerah Dalam Rangka Penguatan Regulasi Pusat Dan Daerah</i>	42
	Bachtiar	
4	<i>Penataan Regulasi Paket Undang-Undang Keuangan Negara Dalam Rangka Mewujudkan Pertanggungjawaban Keuangan Negara Konstitusional</i>	64
	Beni Kurnia Illahi	
5	<i>Penataan Regulasi Melalui Penataan Syarat Pejabat Dengan Kewenangan Membentuk Peraturan Perundang-Undangan</i>	93
	Budiman N.P.D Sinaga	
6	<i>Harmonisasi Peraturan Daerah: Tantangan Dan Strategi Di Era Otonomi Daerah</i>	102
	Dani Muhtada & Ayon Diniyanto	
7	<i>Peraturan Desa, Penataan Kewenangan Dan Mekanisme Hukum Pembatalannya Dalam Format Otonomi Desa Di Indonesia</i>	117
	Eddy Asnawi & Yasrif Yakub Tambusai	

8	<b><i>Sinkronisasi Dan Harmonisasi Pembentukan Regulasi Pusat Dengan Daerah Dalam Rangka Penataan Regulasi Sebagai Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia</i></b>	135
	Erik Sepria	
9	<b><i>Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemerintah Daerah Dan Implikasinya Terhadap Kebijakan Deregulasi Pemerintah</i></b>	159
	Erna Ratnaningsih	
10	<b><i>Penataan Perda Bermasalah Pasca Putusan MK, MA Harus Bagaimana</i></b>	177
	Fajar Laksono Suroso	
11	<b><i>Harmonisasi Perbedaan Paradigma Antara Rezim Hukum Upa Dengan Rezim Hukum Uu Perbendaharaan Negara Dalam Mengatur Penguasaan Dan Pengelolaan Tanah Pemerintah</i></b>	194
	Hengki Andora	
12	<b><i>Menemukan Formulasi Diet Regulasi</i></b>	206
	Ibnu Sina Chandranegara	
13	<b><i>Mengharmoniskan Undang-Undang Melalui Omnibus Law Model Indonesia</i></b>	237
	Jimmy Z. Usfunan	
14	<b><i>Konstitusionalitas Pembatalan Peraturan Daerah Dan Urgensi Revisi Pengaturan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan</i></b>	266
	Luthfi Widagdo Eddyono	
15	<b><i>Penguatan Prolegas Sebagai Dasar Politik Pembentukan Perundang-Undangan</i></b>	283
	Mei Susanto	
16	<b><i>Menakar Konsep Omnibus Law Dan Consolidation Law Untuk Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Pendekatan Perbandingan Hukum Tata Negara</i></b>	303
	Mirza Satria Buana	
17	<b><i>Harmonisasi Dan Sinkronisasi Regulasi Agraria (Kajian Over Regulasi Di Bidang Agraria)</i></b>	322
	Rofi Wahanisa	
18	<b><i>Peluang Dan Tantangan Penataan Regulasi Bidang Pemerintahan Daerah</i></b>	342
	Rozi Beni	
19	<b><i>Dinamika Regulasi Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi</i></b>	364
	Taufiqurrohman Syahuri	



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	



- 31 ***Penataan Ulang Terhadap Jenis Peraturan Yang Mendapatkan Pelimpahan Dari Undang-Undang (Peraturan Delegasi Dari Undang- Undang) Dalam Sistem Hukum Dan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia Dan Kedudukan Jenis Peraturan Tersebut Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan*** 567  
Fitriani Ahlan Sjarif
- 32 ***Judicial Review Ketetapan MPR/S Di Mahkamah Konstitusi*** 594  
Hayatun Na'imah
- 33 ***Kewenangan Pengujian Konstitusionalitas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Terhadap UUD NRI Tahun 1945*** 615  
I Gusti Bagus Suryawan & Indah Permatasari
- 34 ***Penataan Peraturan Pelaksana Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kasus Putusan Nomor 27/Puu-Xiii/2011)*** 631  
Satya Arinanto dan Ike Farida
- 35 ***Urgensi Perampingan Dan Penataan Regulasi Sebagai Upaya Mewujudkan Kepastian Hukum Dalam Pelayanan Publik*** 650  
Imam Ropii
- 36 ***Penataan Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Perspektif Pembagian Dan Pemisahan Kekuasaan Menurut UUD NRI 1945*** 665  
Khairul Fahmi
- 37 ***Beberapa Pemikiran Dasar Dalam Mendesain Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah (Perda)*** 687  
Lukman Hakim
- 38 ***Penataan Ulang Jenis Dan Hirarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*** 701  
Muin Fahmal
- 39 ***Restrukturisasi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*** 725  
Proborini Hastuti
- 40 ***Rekonstruksi Hierarki, Dan Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Peraturan Darurat*** 738  
Perdana Ahmad Saifulloh
- 41 ***Revitalisasi Pengaturan Perppu Dalam Bingkai Penataan Regulasi Di Indonesia*** 765  
Reza Fikri Febriansyah

42	<b><i>Pengaruh Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Terhadap Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan</i></b>	784
	Ricca Anggraeni & Muhammad Ihsan Maulana	
43	<b><i>Merawat Keadilan Sosial Bagi Masyarakat Hukum Adat: Urgensi Penataan Regulasi Melalui Pembentukan Undang-Undang Pengakuan Dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat</i></b>	806
	Sulaiman	
44	<b><i>Peraturan Mahkamah Agung Dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011</i></b>	825
	Vica Jillyan Edsti Saija	
45	<b><i>Surat Edaran (SE) "Duri" Dalam Tata Perundang-Undangan Indonesia</i></b>	845
	Wendra Yunaldi	
46	<b><i>Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dengan Pendekatan Asas 3E (tinjauan asas-asas dalam undang-undang No. 12 Tahun 2011)</i></b>	855
	Lita Tyesta ALW	
47	<b><i>Rekonstruksi Hierarki Norma Dalam Penataan Regulasi Di Indonesia</i></b>	867
	M. Guntur Hamzah	
48	<b><i>Problematika Hirarkhi Peraturan Peundang-Undangan Indonesia (Studi Pasal 8 Ayat (1) Uu 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-Undangan)</i></b>	880
	Yahya Ahmad Zein	
49	<b><i>Perkembangan Jenis, Hierarki Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusi</i></b>	897
	Bayu Dwi Anggono	
	<b>TEMA III</b>	
	<b>PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SATU ATAP DI MAHKAMAH KONSTITUSI RI</b>	
50	<b><i>Idealitas Satu Pintu Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi</i></b>	911
	Abdul Wahid	
51	<b><i>Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi</i></b>	927
	Agus Riewanto	

52	<b><i>Persoalan Judicial Review Dalam “Dua Atap”</i></b>	948
	Bisariyadi	
53	<b><i>Kompatibilitas Karakteristik Pengujian Peraturan Pada Mahkamah Agung Dalam Pengujian Produk Hukum Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/Puu-Xiii/2015 Dan 56/Puu-Xiv/2016</i></b>	968
	Dian Agung Wicaksono & Luthfi Dwi Hartono	
54	<b><i>Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Satu Atap Di Mahkamah Konstitusi Sebagai Upaya Penataan Regulasi</i></b>	984
	Dody Nur Andriyan	
55	<b><i>Judicial Review Dalam Perspektif Supremasi Konstitusi</i></b>	1005
	Dri Utari Christina Rachmawati	
56	<b><i>Urgensi Integrasi Judicial Review Kepada Mahkamah Konstitusi</i></b>	1027
	Iza Rumesten RS	
57	<b><i>Penyatuan Kewenangan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi: Evaluasi Dan Format Pelaksanaan Judicial Review Kedepan</i></b>	1041
	M Nurul Fajri	
58	<b><i>Constitutional Preview Sebagai Upaya Menciptakan Perundangan Yang Efisien Dan Berkeadilan</i></b>	1060
	Manunggal K. Wardaya	
59	<b><i>Pengujian Satu Atap: Perluasan Kewenangan Mk Dalam Judicial Review Dapat Mencegah Korupsi Legislasi</i></b>	1069
	Mariyadi	
60	<b><i>Penyatuan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Konstitusi,(Tinjauan Sejarah Dan Praktek)</i></b>	1086
	Rahayu	
61	<b><i>Integrasi Uji Materi Di Mahkamah Konstitusi Dapat Mencegah Penyalahgunaan Wewenang</i></b>	1102
	Siti Marwiyah	
62	<b><i>Judicial Review Regulasi Oleh Mahkamah Konstitusi</i></b>	1116
	Sulardi	
63	<b><i>Rekonstruksi Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Basis Penjaga Konstitusi</i></b>	1129
	Vieta Imelda Cornelis	
64	<b><i>Efektifitas Judicial Review Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Bingkai Satu Atap</i></b>	1141
	Wenny Purnama Yantje	

- 65 ***Redesain Pengujian Perundang-Undangan Di Indonesia*** 1156  
Zulkifli Aspan
- 66 ***Kebutuhan Menyatukan Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi*** 1171  
Fadli Ramadhanil



## PERKEMBANGAN JENIS, HIERARKI DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: PERMASALAHAN DAN SOLUSI<sup>775</sup>

Oleh: Dr. Bayu Dwi Anggono, SH., MH.<sup>776</sup>

### 1. PENDAHULUAN

Prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia secara garis besar mengharuskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (asas legalitas). Hal ini dilakukan demi pembatasan terhadap kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan guna penghormatan terhadap hak-hak yang melekat dalam diri setiap warga negara, sebagaimana halnya sejarah asas legalitas yang berawal dari pungutan Pajak. Di Amerika Serikat ada istilah “*taxation without representation is robbery*” sedangkan di Inggris mengungkapkannya dengan istilah “*no taxation without representation*”.<sup>777</sup>

Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum sudah menjadi kesepakatan umum di berbagai belahan negara. Albert Venay Dicey, mengidentifikasi 3 unsur *rule of law*, diantaranya : (1) *supremacy of law*, (2) *equality before the law*, (3) *the constitution based on individual rights*.<sup>778</sup> Disisi lain, Julius Friedrich Stahl yang menyempurnakan gagasan Imanuel Kant, mengemukakan 4 unsur dari negara hukum “*rechstaat*”, yaitu: 1) Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia; 2) Adanya pemisahan dalam kekuasaan negara; 3) Setiap tindakan negara harus didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan terlebih dahulu; 4) Adanya peradilan administrasi negara.<sup>779</sup>

Untuk memastikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat mendukung tegaknya prinsip negara hukum maka diperlukan tertib peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan Peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk itu di Indonesia telah dibentuk

---

<sup>775</sup> Makalah Disampaikan dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-4, Jember 10-13 November 2017

<sup>776</sup> Dosen Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Jember

<sup>777</sup> Rimsky K Judisenno, *Pajak dan Strategi Bisnis, Suatu Tinjauan Tentang Kepastian Hukum dan Penerapan Akuntansi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm.13

<sup>778</sup> A.V Dicey, 1987, *Introduction To The Study Of The Law Of The Constitution*, Fifth edition, London, Macmillan And Co., Limited New York: The Macmillan Company, h. 179-187

<sup>779</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 57.

Undang-Undang yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada tahun 2011 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam perkembangannya menurut sebagian pihak tertib perundang-undangan belum sepenuhnya terwujud. Sebagaimana dinyatakan dalam survei dan analisis Indonesian Legal Roundtable (ILR) mengenai Indeks Negara Hukum Indonesia (INHI) Tahun 2016. Survei ini mengukur penilaian terhadap lima indikator prinsip untuk melihat Indonesia sebagai negara hukum yaitu Ketaatan Pemerintah Terhadap Hukum, Legalitas Formal, Independensi Kekuasaan Hakim, Akses Terhadap Keadilan, dan Hak Asasi Manusia. Dari skala 1-10, ILR memberikan total skor INHI 5,31 untuk periode 2016. Pada 2015, ILR memberi skor INHI 5,32, artinya ada penurunan indeks 0,01 dari tahun sebelumnya.<sup>780</sup>

Untuk indikator Legalitas Formal yang memiliki sub indikator yaitu Penyebarluasan peraturan, kejelasan rumusan peraturan dan stabilitas peraturan ILR memberi skor 5,77 dengan nilai indeks 0,58. Tahun lalu ILR memberi nilai 0,65. Artinya ada penurunan pada indikator prinsip ini.<sup>781</sup>

Tertib peraturan perundang-undangan juga belum terwujud karena berbagai faktor, pertama: kurang terkontrolnya jenis peraturan yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan. Kedua: materi muatan peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditetapkan secara pasti. Ketiga, ketidakjelasan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menyulitkan dalam pengujiannya.

Sehubungan dengan kondisi tersebut maka terhadap rencana DPR dan Presiden untuk melakukan revisi (perubahan) terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana tercantum dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019, perlu untuk dilakukan penataan terhadap jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan.<sup>782</sup> Penataan yang dimaksud adalah dengan memperketat suatu jenis peraturan dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan, mempertegas materi muatan yang hanya dapat diatur oleh suatu peraturan perundang-undangan dan tidak dapat diatur oleh jenis peraturan perundang-undangan

---

<sup>780</sup> Kompas.Com, "Indeks Negara Hukum Indonesia Mengalami Penurunan", <http://nasional.kompas.com/read/2017/09/05/16285241/indeks-negara-hukum-indonesia-mengalami-penurunan>, diakses 30 Oktober 2017.

<sup>781</sup> *Ibid*

<sup>782</sup> Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI, "Program Legislasi Nasional 2015-2019", <http://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list>, diakses 1 November 2017.



lainnya, dan memasukkan semua jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki.

## **2. PEMBAHASAN**

### **2.1 Jenis Peraturan Perundang-undangan**

Mengenai jenis peraturan perundang-undangan, sebelum diatur Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Peraturan perundang-undangan terdahulu tersebut yaitu: (i) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat; (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia; (iii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan; dan (iv) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 menyebutkan jenis-jenis peraturan pemerintah pusat adalah: a. undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang; b. peraturan pemerintah; dan c. peraturan menteri. Adapun Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 menyebutkan jenis-jenis (bentuk) peraturan perundang-undangan adalah: a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; b. Ketetapan MPR; c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Keputusan Presiden; dan f. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 dan Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tidak menyebutkan secara jelas mengenai jenis-jenis (bentuk) peraturan perundang-undangan, melainkan melalui Pasal 2 langsung menyebut mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia atau dalam bahasa lain yaitu hierarki peraturan perundang-undangan. Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah: 1. Undang-Undang Dasar 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; 3. Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang



(Perpu); 5. Peraturan Pemerintah; 6. Keputusan Presiden; dan 7. Peraturan Daerah.

Undang-Undang nomor 10 Tahun 2004 melalui Pasal 7 ayat (1) menyebutkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan adalah: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang; c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; dan e. Peraturan Daerah (meliputi Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Desa). Selain jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 7 ayat (1) menurut Pasal 7 ayat (4) juga diakui keberadaan peraturan perundang-undangan lainnya sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jenis peraturan perundang-undangan lainnya ini dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh 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.

Terakhir yang berlaku hingga saat ini mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang diakui di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatur: 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. Selain jenis peraturan perundang-undangan yang diakui oleh Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) juga mengatur Jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya yang mencakup 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.

Terhadap pengaturan jenis peraturan perundang-undangan yang ada selama ini terdapat beberapa permasalahan yang perlu mendapat perhatian

dalam rangka penyempurnaan jenis peraturan perundang-undangan di masa akan datang. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang diatur Pasal 7 ayat (1) mencakup 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.

Keberadaan Pasal 8 ayat (1) ini menimbulkan permasalahan mengingat tidak semua jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Keberadaan Pasal 8 ayat (1) telah memberikan pemahaman baru bahwa semua peraturan seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK masuk kategori peraturan perundang-undangan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Padahal tidak semua lembaga tersebut dapat membuat peraturan yang mengikat ke luar.

Di manapun dalam sistem negara yang berdasarkan hukum syarat yang pertama adalah pengadilan itu tidak seharusnya membuat peraturan yang bersifat umum dan mengatur keluar. Jadi kalau ada Peraturan MA, Peraturan MK itu tidak boleh bersifat perundang-undangan artinya tidak boleh mengikat keluar. Menurut Alexander Hamilton dalam *Federalist Paper 78* kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang paling “netral” dalam pengertian bahwa sesuai dengan sifat dan fungsinya kekuasaan yudikatif berbeda dengan kekuasaan eksekutif yang memegang kekuasaan pelaksana negara dan cabang legislatif yang memegang kekuasaan penggunaan keuangan negara dan menentukan undang-undang yang berlaku, maka kekuasaan yudikatif tidak memegang salah satu pun dari kekuasaan tersebut.<sup>783</sup>

Berdasarkan sifat kekuasaan yudikatif yang netral, maka hakim diberikan kekuasaan tidak hanya untuk menangani kasus peradilan umum pidana atau perdata, melainkan lebih luas dari itu, juga menjadi hakim untuk keadilan konstitusi. Bentuk dari menjadi hakim keadilan konstitusi dilakukan dengan meletakkan kewenangan badan kehakiman untuk melakukan uji

---

<sup>783</sup> Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi & Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 234

materiil peraturan perundang-undangan yang diberlakukan apakah sesuai dengan konstitusi atau tidak.<sup>784</sup>

Mengingat konstruksi sifat dasar kekuasaan yudikatif dan diberikannya kewenangan menguji konstitusionalitas peraturan perundang-undangan kepada badan yudikatif, maka tindakan kekuasaan yudikatif untuk membentuk peraturan perundang-undangan akan menimbulkan potensi kesewenang-wenangan dan melanggar prinsip supremasi konstitusi mengingat peraturan tersebut tidak dapat menjadi objek pengujian di pengadilan. Tentu tidak mungkin MA akan mengadili permohonan *judicial review* pengujian Perma apabila diajukan oleh warga negara mengingat MA pula yang membentuk Perma tersebut, padahal sesuai UUD 1945 pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU adalah wewenang MA untuk mengadilinya.

Begitu juga DPR, MPR, DPD, BPK, Komisi Yudisial juga tidak seharusnya membuat suatu peraturan yang mengatakan atau mengatur setiap orang. Lembaga-lembaga tersebut boleh membuat peraturan tetapi peraturannya *intern* ke dalam. Sehingga di dalam perundang-undangan ini disebut dengan peraturan *intern* atau *interne regelingen*.

Dari cabang-cabang kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif pada dasarnya yang diberikan kuasa mengatur melalui pembentukan peraturan perundang-undangan adalah cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Lembaga legislatif merupakan organ utama pembentuk produk legislatif (meskipun dalam kasus Indonesia dibentuk dengan persetujuan bersama Presiden sebagai kepala eksekutif), sementara lembaga eksekutif bertindak sebagai lembaga sekunder dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (utamanya peraturan di bawah undang-undang).

Menurut A Hamid S. Attamimi kekuasaan mengatur oleh lembaga legislatif dinamakan dengan *pouvoir legislatif*, sedangkan kekuasaan mengatur yang dimiliki oleh lembaga eksekutif untuk menjalankan atau mengatur bekerjanya UU disebut dengan *pouvoir reglementaire*.<sup>785</sup> Keberadaan kekuasaan mengatur oleh lembaga eksekutif ini sendiri pada awalnya pernah menimbulkan penolakan mengingat bagi sarjana hukum tata negara yang konvensional dan memegang teguh prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melarang adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada lembaga lain yaitu eksekutif.

---

<sup>784</sup> *Ibid*

<sup>785</sup> Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, Edisi 2 (Jakarta: Kencana, 2014), hlm. 198

Pada perkembangannya akhirnya dapat dipahami bahwa kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diberikan kepada cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini juga dilandasi pertimbangan: a. materi muatan UU lebih sering meletakkan hal-hal yang prinsip dan umum saja; b. perkembangan kewajiban negara kesejahteraan; c. kewajiban pemerintah memberikan layanan sosial dan mewujudkan kesejahteraan sosial; d. menunjang perubahan masyarakat yang semakin cepat dan kompleks diperlukan percepatan pembentukan hukum; dan e. keterbatasan dalam Pembentukan UU seperti (keterbatasan waktu, keterbatasan Informasi legislator mengenai urusan detail pemerintahan).

Meskipun badan-badan diluar lembaga legislatif memiliki wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan namun pada dasarnya tidak semua jenis peraturan yang disebut dalam Pasal 8 ayat (1) tepat disebut sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan masih dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori yaitu, Pertama, Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja, yaitu hanya mengikat organisasi pembuat peraturan karena berkaitan dengan peraturan tata tertib lembaga, susunan organisasi dan sejenis. Masuk kategori ini diantaranya adalah Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Komisi Yudisial.

Kedua, Peraturan lembaga yang pada prinsipnya sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut, diantaranya Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Konstitusi, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara. Ketiga, Peraturan lembaga yang masuk kategori peraturan perundang-undangan karena mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Bank Indonesia tentang Mata Uang.

Atas berbagai permasalahan yang ada terkait jenis peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka perlu dilakukan usaha penyempurnaan yaitu mengeluarkan beberapa jenis peraturan lembaga yang sebenarnya tidak berkategori sebagai peraturan perundang-undangan melainkan berkategori sebagai peraturan internal yang mengikat ke dalam dari jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 8 ayat (1). Beberapa peraturan lembaga yang harus dikeluarkan adalah peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK, Peraturan Komisi Yudisial dan Peraturan BPK.



## 2.2 Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Terkait tata urutan peraturan perundang-undangan terdapat dua pemikiran yaitu: pemikiran pertama yang beranggapan tidak perlu mengatur secara khusus mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan. Alasannya adalah antara lain, merupakan suatu asas yang berlaku secara umum bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan demikian tanpa perlu dibuat tata urutan asas demikian sudah diterima dan sudah pasti berlaku.

Faktor lain yang menyebabkan pemikiran tidak perlunya diatur tata urutan adalah karena sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum-hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat atau hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis ini dapat juga dipergunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh di Inggris, peraturan di bawah undang-undang (*delegated legislation*) dapat diuji terhadap *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti prinsip “*bias ultra vires*” dan lain-lain.

Pemikiran kedua beranggapan bahwa peraturan perundang-undangan yang mengikat itu harus disusun secara hierarkis untuk menentukan derajatnya masing-masing, dengan konsekuensinya bahwa jika ada dua peraturan yang bertentangan maka yang dinyatakan berlaku adalah yang derajatnya lebih tinggi. Dimana untuk memastikan keabsahannya jika suatu peraturan dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dilakukan melalui uji materi oleh lembaga yudikatif. Konsekuensi penting dari pemikiran kedua ini adalah harus ada sistem pengujian secara yudisial untuk menguji keabsahan peraturan yang lebih rendah tingkatannya terhadap peraturan yang lebih tinggi. Tanpa adanya sistem pengujian ini tata urutan tidak akan berarti yaitu suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tetap dapat berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkatan lebih tinggi.

Indonesia menganut pemikiran atau pandangan yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan itu harus disusun dalam suatu tata urutan yang hierarkis. Saat ini tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: 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.

Atas pengaturan tentang hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut masih menimbulkan permasalahan, diantaranya adalah. Pertama, belum semua peraturan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undang jelas penempatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menyulitkan dalam pelaksanaannya dan pengujiannya di badan peradilan. Sebagai contoh dimanakah letak Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Badan, Peraturan lembaga, atau Peraturan komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, yang oleh Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Kedua, terdapat pandangan yang menyatakan bahwa jenis peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Badan, Peraturan lembaga, atau Peraturan komisi kedudukannya dalam tata urutan sejajar dengan Peraturan Pemerintah karena sama-sama menjalankan Undang-Undang. Namun terdapat juga pandangan bahwa peraturan-peraturan tersebut benar ada di bawah undang-undang, tetapi tidak dapat dikatakan sejajar dengan peraturan pemerintah mengingat Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 jelas menyebutkan peraturan yang secara langsung berada di bawah Undang-Undang hanyalah peraturan pemerintah yang dibentuk oleh pemerintah dengan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Belum dimasukkannya semua jenis peraturan perundang-undangan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tentu sangat bertolak belakang dengan pemahaman teoritik bahwa suatu norma hukum dimanapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Tidak ditentukannya kedudukan tiap jenis peraturan perundang-undangan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan juga bertentangan dengan pemahaman teoritik bahwa suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang

berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.

Atas berbagai permasalahan yang ada terkait hierarki peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka perlu dilakukan usaha penyempurnaan yaitu, pertama, sebagai konsekuensi adanya asas tata susunan Peraturan Perundang-undangan (*lex superior derogate lex inferiori*), yaitu bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi maka perlu dilakukan upaya meletakkan setiap jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki. Berdasarkan teori hierarki hukum negara, ada 4 jenjang dalam sebuah tatanan hukum negara, yaitu (1) *staatsfundamentalnorm*, (2) *staatsgrundgesetz/UUD* (3) *formeel gesetz/UU* (4) *Autonome dan Verordnung satzung*/Peraturan Pelaksanaan.

Dengan mendasarkan kepada karakteristik dari 4 jenjang norma tersebut, maka Undang-Undang merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang terdiri atas: (i) Undang-Undang Dasar; (ii) Ketetapan MPR; (iii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iv) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (v) Peraturan Pemerintah; (vi) Peraturan Presiden/peraturan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau dibentuk berdasarkan ketentuan undang-undang; (vii) Peraturan Menteri; (viii) Peraturan Daerah Provinsi; (ix) Peraturan Kepala Daerah Provinsi; (x) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; (xi) Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota; dan (xi) Peraturan Desa.

### 2.3 Materi Muatan

Setiap jenis atau bentuk peraturan perundang-undangan itu pasti mengatur suatu materi atau hal keadaan. Materi apa dan mana yang diatur oleh suatu peraturan itu telah ada ketentuannya. Dengan demikian suatu materi yang menurut ketentuannya harus diatur dengan Undang-Undang itu tidak dapat dan tidak dibenarkan diatur dengan jenis atau bentuk peraturan lain, misalnya dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden, begitu juga sebaliknya.

Materi muatan peraturan perundang-undangan sangat terkait dengan jenis peraturan perundang-undangan karena rincian jenis peraturan perundang-undangan membedakan materi muatan masing-masing jenis tersebut. Untuk mempermudah penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat digunakan penelaahan secara residu, di samping



pemahaman mengenai materi muatan itu sendiri. Dalam ilmu perundang-undangan, telah dikenal teori yang berjenjang yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat kekonkritkannya. Hipotesis yang dapat digambarkan adalah jika peraturan yang paling rendah, penormannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak dapat dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung karena masih memerlukan peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan.

Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengaturnya dalam beberapa ketentuan yaitu:

- a. Materi Muatan Undang-Undang diatur di Pasal 10 yang menyebutkan Materi Muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau; e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur di Pasal 11 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.
- c. Materi muatan Peraturan Pemerintah diatur di Pasal 12 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- d. Materi muatan Peraturan Presiden diatur di Pasal 13 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- e. Materi muatan peraturan daerah diatur di Pasal 14 yang menyebutkan Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terhadap pengaturan materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 12 Terdapat permasalahan sebagai berikut. Pertama, meskipun hanya memuat lima butir materi muatan Undang-Undang namun pengaturan dalam Pasal 10 ayat (1) ini menjadi sangat luas dan tidak terbatas dengan adanya butir di huruf e yaitu pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Ketentuan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat ini terlalu luas mengingat bisa selalu dipakai tanpa ukuran yang jelas. Kriteria pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat ini juga kerap menjadi pilihan bagi pembentuk Undang-Undang untuk mengakomodir kepentingannya dalam pembentukan Undang-Undang, karena kriteria ini seakan mudah untuk dibuktikan, tanpa harus merujuk kepada peraturan perundang-undangan manapun. Pengaturan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat sebagai materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang ini telah membuka penafsiran yang luas bahwa semua hal dapat diatur dengan Undang-Undang, akibatnya program pembentukan Undang-Undang rawan tidak terkontrol dan terukur.

Kedua, ketidakjelasan mengenai pembedaan materi muatan Peraturan Pemerintah dengan materi muatan Peraturan Presiden utamanya sama-sama berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang. Hal ini menyulitkan dalam prakteknya utamanya saat pembentuk Undang-Undang akan memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut Undang-Undang. Seharusnya materi muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dapat dipisahkan secara tegas mengingat kedudukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden adalah berbeda. Peraturan Pemerintah merupakan kategori *verordnung* (peraturan delegasi/pelaksana) sementara Peraturan Presiden merupakan kategori *Autonome Satzung* (peraturan Otonom).

Peraturan Delegasi/Pelaksana adalah peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dibentuk sebagai akibat adanya pelimpahan kewenangan membentuk peraturan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (bersumber dari kewenangan delegasi). Peraturan Otonom adalah peraturan perundang-undangan di bawah UU yang dibentuk atas dasar pemberian kewenangan membentuk peraturan oleh *Grondwet* (UUD) atau oleh *Wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan baik di tingkat pusat atau daerah (bersumber dari kewenangan atribusi).

Atas berbagai permasalahan yang ada terkait materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka perlu dilakukan usaha penyempurnaan yaitu. Pertama,

pengaturan mengenai butir-butir materi muatan Undang-Undang dalam Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011 perlu disempurnakan oleh Pembentuk Undang-Undang dengan mendasarkan pada 12 butir materi muatan Undang-Undang menurut para ahli dan kesamaan petunjuk materi Undang-Undang yang diatur dalam konstitusi yang sedang dan pernah berlaku di Indonesia. 12 butir materi muatan Undang-Undang Indonesia adalah : (i) Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD; (ii) Yang tegas-tegas diperintahkan oleh Ketetapan MPR; (iii) Yang dinyatakan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (iv) Yang mengatur hak-hak (asasi) manusia; (v) Yang mengatur hak dan kewajiban warga Negara; (vi) Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD; (vii) Yang mengatur pembagian kekuasaan negara; (viii) Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembagatertinggi/tinggi Negara; (ix) Yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara; (x) Yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan; (xi) Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan (xii) Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara/Keuangan Negara.

Kedua, penegasan kedudukan Peraturan Presiden sebagai *Autonome Satzung* (peraturan Otonom). Oleh karenanya Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu diubah dengan hanya menyebutkan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

### **3. PENUTUP**

Upaya menciptakan tertib peraturan perundang-undangan perlu dilakukan mulai hulu sampai hilir. Untuk hulu penataan regulasi bisa dilakukan dengan melakukan penataan terhadap jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Penataan ini dimaksudkan untuk memastikan terimplementasikan prinsip dasar dalam ilmu perundang-undangan yaitu hanya lembaga/institusi/pejabat yang berwenanglah yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang memuat norma hukum yang mengikat umum.

Penataan peraturan perundang-undangan dengan jalan mengeluarkan jenis peraturan yang tidak termasuk peraturan perundang-undangan, memasukkan semua jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki, serta melakukan pengetatan terhadap suatu materi muatan yang dapat diatur dengan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Untuk itu DPR bersama dengan Presiden saat perlu segera untuk merealisasikan rencana perubahan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 agar terwujud tertib perundang-undangan di Indonesia sebagaimana menjadi tujuan negara hukum.

