Reformulasi Hierarki Peraturan pada Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Suwardi Sagama

Fakultas Syariah IAIN Samarinda
E-mail: suwardisagama.rechtgmail.com

Abstrak

Artikel ini membahas tentang hierarki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masalah yang dibahas adalah masih terdapat peraturan yang dibentuk bertentangan dengan peraturan di atasnya, sehingga dibatalkan dan direvisi. Meskipun secara tegas dalam pembentukan peraturan wajib menerapkan hierarki peraturan perundang-undangan. Dampaknya kepada kerugian finansial karena peraturan yang telah dibentuk tidak dapat diimplementasikan. Untuk menjawab permasalahan, metode penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif. Artikel ini berpendapat bahwa perlu dilakukan reformulasi hierarki peraturan pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa hierarki pada pembentukan peraturan memiliki nilai positif dan negatif dari peraturan yang dibentuk. Bernilai positif karena dapat menjaga keteraturan dalam pembentukan peraturan, sedangkan bernilai negatif akan terjadi kesewenangan dalam pembentukan suatu peraturan. Oleh karenanya untuk membuat hierarki menjadi kuat pada pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan legal drafter yang sudah memiliki sertifikat secara khusus membentuk peraturan perundang-undangan. Sehingga asas fiksi hukum yang bermakna setiap orang dianggap tahu ketika suatu peraturan disahkan dapat terealisasi dengan baik.

Kata kunci: *hierarki peraturan dan pembentukan peraturan*

Abstract

This article discusses the hierarchy of regulation formation. The problem being discussed in this article is related to the regulations that are formed contrary to the rules above and therefore, they are canceled or revised. Although explicitly in the formation of regulations, it is mandatory to follow the regulation hierarchy. Hence, it causes financial problems because the regulations cannot be implemented. It is juridical normative based research. The result of this research suggests that it is necessary to reformulate the regulations hierarchy on the formation of state regulations. It also suggests that the hierarchy of the regulations formation has positive and negative values. It is positive because it can maintain orderliness in the formation of regulations, while negative values will occur in the formation of the regulations. Therefore, to strengthen the hierarchy of the formulation of laws and regulations, it is necessary to have specifically certified legal drafter to form the regulations. As in the principle of legal fiction, that person is considered to know the rule can be realized properly.

Keywords: *hierarchy of regulation formation.*

A. Pendahuluan

Hirearki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia berpengaruh besar pada saat proses pembentukan hingga implementasinya. Hirearki bukan sekedar menjadi teori namun dapat menjadi alat untuk melakukan kontrol terhadap peraturan yang dianggap masyarakat telah merugikan baik materiil maupun non materiil. Kontrol hukum yang dilakukan adalah *judicial review* atau dikenal dengan *JR*. Berdasarkan jenis hirearki, lembaga yang melakukan judicial juga berbeda, yakni Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan Mahkamah Agung menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan ketika mengikuti hirearki atau tingkatan akan tercipta suatu peraturan yang baik dan mudah untuk di implementasikan oleh

undang yakni peraturan daerah yang bertentangan dengan nilai-nilai dalam peraturan di atasnya.

Pada rekapitulasi Pengujian Undang-undang atau PUU di Mahkamah Konstitusi 3 tahun terakhir pada tahun 2016- 2018, hakim Mahkamah Konstitusi telah menerbitkan putusan yang terdiri dari : Kabul = 56; Tolak = 124; Tidak diterima = 121; Tarik Kembali = 60, secara keseluruhan total pengujian terhadap Undang-undang berjumlah 361 permohonan. Jumlah permohonan PUU ini menegaskan bahwasanya undang-undang yang dibuat terdapat masyarakat yang merasa dirugikan sehingga upaya hukum dilakukan. Permohonan data PUU dapat dilihat pada tabel rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang Mahkamah di bawah ini.¹

Tahun	Dalam Proses Yang lalu	Diregistrasi	Jumlah	Amar Putusan	Jumlah Putusan	Dalam Proses Tahun ini	Jumlah UU yang diuji
2016	63	111	174	Kabul : 19 Tolak : 34 Tidak Diterima : 30 Tarik Kembali : 9	96	78	72
2017	78	102	180	Kabul : 22 Tolak : 48 Tidak Diterima : 44 Tarik Kembali : 12	131	49	58
2018	49	102	151	Kabul : 15 Tolak : 42 Tidak Diterima : 47 Tarik Kembali : 7	114	37	45

masyarakat. Namun yang terjadi adalah adanya peraturan yang dianulir karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sesuai hirearkinya. Hal ini dapat terlihat pada tingkatan undang-undang yang dianulir dengan alasan hukum yaitu bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian juga dengan peraturan dibawah undang-

Berdasarkan ketentuan tersebut, peneliti akan melakukan penelitian lebih mendalam secara yuridis normatif atas persoalan hirearki yang melatarbelakangi peraturan perundang-

¹Mahkamah Konstitusi, "Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang", <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>, diunduh tanggal 11 Januari 2019

undangan dalam hal undang-undang yang bertentangan dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Pembahasan

1. Nilai Positif dan Negatif Hirearki Peraturan Perundang-undangan

Norma hukum dalam suatu negara sangat diperlukan, hal ini ditujukan untuk menciptakan masyarakat yang aman, tentram dan tertib. Di Indonesia Norma hukum memiliki tingkatan, mulai dari peraturan yang lebih tinggi ke peraturan yang lebih rendah. Peraturan tertinggi yaitu Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berfungsi sebagai *staatsfundamentaln timer*, maksudnya sebagai rujukan legal formal apabila terdapat perbedaan dengan peraturan dibawahnya maka peraturan tersebut dapat diajukan *judicial review* untuk dianulir. Pada tingkatan ini, peraturan dibawahnya adalah undang-undang. Tingkatan ini dikenal dengan hirearki, pada peraturan lebih dikenal dengan peraturan perundang-undangan. Hans Kelsen dalam Maria Farida mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*)²:

Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirearki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang tidak lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).

Teori ini menjadi begitu fenomenal karena menjadi rujukan

ketika pembuatan suatu produk hukum dimana yang tidak boleh produk hukum yang dibuat melewati batasan produk hukum diatasnya. Ketentuan hirearki peraturan perundang-undangan tidak hanya berarti secara positif yaitu membentuk peraturan perundang-undangan, namun berarti juga secara negatif yaitu berimplikasi pada aspek materiil dan immateriil. Berikut akan dijelaskan nilai positif dan nilai negatif dalam teori hirearki pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

a. Nilai Positif dalam Hirearki Peraturan Perundang-undangan

Ketentuan hirerarki dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dapat diindarkan lagi. Sejak pembentukan produk hukum, hirearki menjadi rujukan legal formal oleh pembentuk peraturan perundang-undangan yang bernilai positif. Landasan positif dapat kita lihat karena pembentukan suatu produk hukum selain memiliki maksud dan tujuan seperti menjaga ketentraman, menjaga keteraturan, menjaga ketertiban dan sebagainya. Artinya setiap pihak baik perorangan maupun lembaga yang membentuk suatu produk hukum diwajibkan mematuhi ketentuan-ketentuan yang sudah menjadi pedoman hukum. Hal ini tidak dibenarkan apabila pembentukan hukum terus dilakukan tanpa melihat rujukan legal formalnya. Seperti produk hukum sejenis Undang-undang yang memiliki ruang lingkup luas yaitu seluruh wilayah Indonesia dalam pembentukannya sehingga harus mengakomodir semua kepentingan-kepentingan (konotasi positif) setiap wilayah di Indonesia. Pemenuhan kebutuhan ini tidak terbatas pada ruang dan waktu, artinya suatu UU baru dikatakan baik dan layak apabila saatdi implementasikan masyarakat menerima

²Maria Farida Indrati S., Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan), (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007), hlm. 41.

dan menjalankan tanpa dilakukan upaya hukum.

Undang-undang yang merupakan derivatif atau turunan dari UUD Negara RI Tahun 1945 dalam pembentukannya tidak lepas dari peraturan dasarnya. Rujukansangat jelas dimana panduan utama legal formal berada dalam undang-undang dasar. Sudah menjadi kewajiban kepada pembentuk untuk memperhatikan dan melakukan kajian analisis lebih mendalam terhadap hukum dasar untuk menjaga nilai peraturan dasar tidak bertentangan dengan hukum dasar. Nilai yang mudah diterima masyarakat, ketika dilakukan uji publik masyarakat mudah memahami maksud dan tujuan dari adanya UU tersebut, UU yang tidak terbatas terhadap suatu pemahaman (budaya, adat-istiadat, agama dan kelompok tertentu) namun dapat diberlakukan oleh semua pihak, UU yang dari segi waktu tidak sekedar menggugurkan kewajiban maksudnya selesai dibuat tidak ada keberlanjutan dari aspek penunjang untuk melaksanakannya sehingga pada saat itu pula tidak berlaku atau hanya menjadi tulisan tidak bernilai, UU berdasarkan hasil aspirasi rakyat bukan hasil aspirasi kepentingan individu, kelompok atau golongan tertentu. Pembentuk undang-undang juga harus melihat komponen dalam hirarki peraturan perundang-undangan yang lainnya yaitu, pada landasan filosofis, yuridis dan sosiologis.

Ketiga landasan ini menjadi satu-kesatuan terbentuknya suatu peraturan yang baik dan mudah diterapkan oleh masyarakat. Terkait keberadaan ketiga landasan tersebut, bagir manan dalam bukunya Hestu Cipto Handoyo mengatakan:

“Mereka yang mendekati hukum atau peraturan perundang-undangan secara formal tentunya akan melihat unsur yuridis sebagai yang terpenting. Begitu pula mereka yang melihat ukum

sebagai gejala sosial akan melihat unsur sosiologis sangat penting. Demikian pula mereka yang mengukur kebaikan hukum dari “*rechtheidee*” tentunya akan menekankan pentingnya aspek filosofis.”³

Pada *landasan filosofis*, suatu produk hukum yang baik dalam pembentukannya tidak serta merta dapat di implementasikan apabila alasan filosofi tidak menjadi bahan utama. Landasan filosofi menjadi pengantar untuk mengetahui latar belakang diciptakan suatu produk hukum termasuk undang-undang. Hal tersebut akan membantu menyesuaikan pembentuk peraturan dalam menyesuaikan hirarki peraturan perundang-undangan sehingga dapat menemukan landasan dasar mengapa hukum tersebut diciptakan. *Landasan yuridis* berperan sebagai yuridis formal suatu produk hukum saat dirumuskan untuk menjadi satu peraturan yang baik dan dinamis. Landasan ini menitikberatkan pada hirarki peraturan perundang-undangan bahwa ketentuan yang sudah ada tidak boleh sama dan ketentuan Yang berpotensi bertentangan dapat dirubah untuk menyesuaikan peraturan yang sama atau peraturan yang lebih tinggi. Pada *landasan sosiologis*, hirarki kebutuhan suatu masyarakat haruslah sama dan tidak ada yang diunggulkan atau diuntungkan sedangkan masyarakat atau kelompok lain dirugikan. Tidak ada yang didahului, namun semua keperluan yang masyarakat miliki harus dilihat secara adil dan seimbang untuk dilaksanakan.

Pemenuhan legal formal pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut berperan sebagai nilai positif, suatu nilai apabila pembentuk peraturan membuat berdasarkan

³ B. Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik, (Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, 2014), hlm 60.

ketentuan yang sebagaimana peneliti tulis maka peraturan akan terimplemtnasi dengan baik. Peraturan yang sama atau terjadinya tumpang tindih peraturan tidak akan terjadi, sehingga kerugian yang dikeluarkan oleh suatu peraturan tidak dirasakan, malah dapat diperuntukan dengan baik. Peraturan yang dibentuk atau ciptakan menjadi peraturan bernilai tidak sekedar bernilai muatan pengaturan hukum namun bernilai kesejahteraan rakyat karena tidak ada yang dirugikan melainkan semua mendapatkan keuntungan dari setiap peraturan yang dimaksud. Akan tetapi apabila peraturan tersebut tidak mengikuti ketentuan yang sudah menjadi ketetapan legal formal maka hirearki akan berubah menjadi nilai negatif.

b. Nilai Negatif Hirearki Peraturan Perundang-undangan

Produk hukum yang dibentuk tanpa memperhatikan hirearki peraturan perundang-undangan, maka akan menciptakan ketidakpercayaan masyarakat. Peraturan tersebut tidak dapat dijalankan karena akan ada penolakan yang dilakukan oleh masyarakat. Dalam sistem hukum apabila peraturan dianggap telah merugikan masyarakat maka dapat dilakukan upaya hukum yaitu pengujian peraturan perundang-undangan atau judicial review dalam hal ini pada tingkatan undang-undang. Sri Soemantri mengatakan bahwa *judicial review* atau hak menguji ada 2 yaitu hak menguji formal (*formele toetsingrecht*), artinya wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana yang telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.⁴ Kedua adalah hak menguji material (*materiele*

toetsingrecht) adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi sederajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tersebut.⁵ Artinya telah diberikan hak untuk melakukan pengujian atau penilaian secara formil atau materiil.

Berdasarkan Undang-undang nomor 8 tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, pada Pasal 1 angka 3 huruf a disebutkan permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada mahkamah konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Permohonan yang dimohonkan dapat berupa hak uji materi ataupun hak uji formil. Subjek pemohon tidak dibatasi pada usia, jenis kelamin, pekerjaan dan strata sosial atau ekonomi. Pemohon dapat berasal dari manapun atau Siapapun dapat melakukan permohonan kepada mahkamah konstitusi sampai penilaian pemohon oleh hakim mahkamah merestui untuk dilanjutkan dengan dalih memenuhi unsur sebagai *legal standing* atau yang diperbolehkan memohon.

Adanya ruang untuk melakukan permohonan terhadap undang-undang yang dianggap merugikan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggimerupakan nilai negatif. Landasan ini cukup beralasan, ketika undang-undang yang dibuat diyakini sebagai suatu produk hukum yang harus dilaksanakan maka langsung di implementasikan. Akan tetapi hirearki peraturan perundang-undangan memberikan ruang tersebut dengan menganulir peraturan tersebut apabila bertentangan dengan dimohonkan secara

⁴ H. R. Sri Soemantri.M., Hak Uji Material di Indonesia, (Bandung : Alumni, 1997), hlm. 6.

⁵ Ibid., hlm.

yuridis melalui pengujian peraturan perundang-undangan. Undang-undang yang dibuat menggunakan anggaran pemerintah dengan nominal besar untuk harga sebuah undang-undang, dimulai dari penelitian, penulisan, perumusan, pengesahan, pelaksanaan hingga kepada evaluasi. Pembuatan UU telah banyak menghabiskan waktu dan materiil, sehingga ketika dianulir maka kerugian akan dirasakan tidak hanya satu orang melainkan seluruh masyarakat Indonesia. Seperti yang dijelaskan dalam laman hukum online, Koordinator Investigasi dan advokasi Seknas FITRA, Uchok Sky Khadafi mengatakan, untuk menyusun satu RUU usulan DPR, anggaran yang digunakan sekitar Rp1,8 miliar di tahun 2011 dan meningkat menjadi Rp5,2 miliar pada tahun 2012. Itu baru tahap penyusunan.⁶ Jika tahun 2012 saja berkisar 5,2 miliar, maka 1 undang-undang pada tahun 2017 lebih besar dari tahun 2012.

Kerugian materiil ini sebagai bukti ketika penerapan teori hirarki peraturan perundang-undangan kemudian dilakukan, maka akan berimplikasi pada hilangnya uang miliaran rupiah. Jika uang tersebut dialihkan dalam kegiatan-kegiatan positif maka akan berapa banyak kegiatan bisa dilakukan, akan berapa banyak bangunan yang akan terbangun, berapa banyak akan membantu masyarakat Indonesia yang memerlukan kebutuhan primer dan kebutuhan sekunder. Keberadaan hirarki peraturan perundang-undangan sudah selayaknya untuk kembali dinilai dengan mempertimbangkan nilai positif dan nilai negatif. Perbandingan yang dapat dilakukan tidak hanya berdasarkan asumsi namun disertai fakta baik dari aspek materiil maupun immateriil.

⁶“Borosnya Biaya Pembuatan Undang-undang”, Hukum Online, 31 Desember 2012, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50e199f0bc17d/borosnya-biaya-pembuatan-undang-undang>, diakses pada tanggal 7 oktober 2017.

2. Pro dan Kontra Asas Fiksi Hukum

Asas dalam kamus ilmiah populer berarti pokok; dasar; prinsip; pundamen.⁷ Dengan demikian dalam ilmu hukum, Asas hukum dapat berarti pokok atau prinsip hukum yang menjadi landasan hukum. Asas hukum memiliki peran yang kuat untuk menentukan perbedaan dan bagian apa yang didahulukan. Khususnya asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, tanpa memperhatikan asas maka harmonisasi peraturan tidak berjalan dengan baik. Asas menjadi suatu dasar yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan dan penggunaan peraturan perundang-undangan. Dalam mencapai peraturan perundang-undangan yang baik, selain memperhatikan susunan hirarki peraturan perundang-undangan juga memperhatikan asas dan norma yang terkandung didalamnya.⁸

Peran yang sangat fundamen ketika asas digunakan, sehingga ketika asas dalam hukum diabaikan khususnya dalam peraturan perundang-undangan akan berdampak pada disharmonisasi peraturan. Asas hukum tidak masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan namun jika melihat fungsi asas, saat asas difungsikan maka secara hirarki berada pada tingkatan paling atas atau aktif. Namun apabila tidak terjadi suatu permasalahan untuk melakukan pilihan atau memfungsikan suatu peraturan maka asas secara hirarki berada paling bawah atau bersifat pasif.

⁷ Pius A. Partanto., M. Dahlan Al Barry, Kamus Ilmiah Populer, (Surabaya: Arkola, 2001), hlm 54.

⁸Shandra Lisya Wandasari, “Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan Dalam Mewujudkan Pengurangan Risiko Bendana”, Unnes Law Journal, Vol. 2 (2), 2013, Hlm. 146.

Asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat kita temukan dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 5 disebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hirarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Ketentuan asas tersebut merupakan kewajiban kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk memperhatikan dan melaksanakan asas tersebut ketika membentuk peraturan perundang-undangan tidak terkecuali undang-undang.

Selain asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut juga dikenal asas hukum klasik yang sudah menjadi kewajiban untuk diikuti oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Asas tersebut yaitu, *Asas lex superior derogat legi inferior* yang artinya peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah; *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*) dan *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Ketentuan asas ini terus difungsikan ketika terjadi kebingungan menentukan produk hukum mana yang diutamakan,

didahulukan, dikesampingkan dan diabaikan (tidak dapat digunakan). asas hukum tersebut berfungsi maksimal dalam implementasi baik saat pembentukan peraturan perundang-undangan maupun pada pelaksanaan peraturan tersebut. Akan tetapi masih terdapat asas hukum yang menimbulkan pro dan kontra yakni asas fiksi hukum. Dayaguna asas fiksi hukum dalam prakteknya dipertanyakan keberadaan dan kegunaannya.

Asas fiksi hukum merupakan asas yang memiliki pengertian asas yang menganggap semua orang tahu hukum (*presumptio iures de iure*). Konsekuensi hukum ketika semua orang dianggap tahu adalah pembentukan undang-undang di Jakarta, maka rakyat diujung timur dan barat Indonesia harus mengikuti peraturan tersebut. Meskipun peraturan yang dibentuk disosialisasikan namun tidak dilakukan sampai semua orang mengetahui melainkan dengan batasan ketentuan waktu sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Persoalan asas fiksi ketika suatu kasus terjadi dan pelaku kemudian mengatakan saya tidak tahu, maka alasan yuridis digunakan bahwasanya telah ada asas fiksi hukum yang menegaskan bahwa semua orang dianggap tahu. Kondisi ini jelas sangat merugikan pihak-pihak yang tidak mengetahui kemudian melakukan perbuatan tersebut dan diproses secara hukum atas perbuatan yang tidak diketahui bahwa telah ada undang-undang yang melarangnya. Persoalan lain juga terjadi, ketika melakukan sosialisasi Undang-undang, maka memerlukan biaya dan waktu yang tidak bisa diselesaikan dalam waktu 1-2 hari, melainkan memerlukan waktu cukup lama. Dengan demikian konsekuensinya adalah berapa biaya untuk pelaksanaan tersebut.

a. Pro Asas Fiksi Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan

Secara demografi Negara Indonesia terdiri dari 34 Provinsi, 416 Kabupaten dan 98 Kota dengan cakupan wilayah tersebar di beberapa pulau, maka konsekuensi ketika ingin melakukan sosialisasi keseluruhan daerah dari provinsi hingga ketingkat desa memerlukan materi dan inmateriil yang maksimal. Oleh karenanya ketika DPR RI mengesahkan suatu Undang-undang, maka diperlukan suatu ketentuan hukum yang kuat untuk melakukan efisiensi baik dari segi materi, waktu, tenaga dan sebagainya. Adanya asas fiksi hukum sangat membantu dari segi efisiensi, DPR RI tidak harus mensosialisasikan ke seluruh daerah secara langsung namun cukup melakukan sosialisasi di media baik elektronik, cetak maupun online. Penggunaan media ini memberikan implikasi positif atas informasi yang diberikan. Anggota DPR RI dapat melanjutkan masa sidang kembali untuk membahas rancangan undang-undang yang lain. Jika demikian maka efektifitas waktu dapat berjalan sebagaimana mestinya untuk menciptakan suatu produk hukum tanpa menghambat kegiatan sosialisasi undang-undang yang telah disahkan.

Penguatan asas fiksi hukum dalam peraturan perundang-undangan apabila undang-undang telah disahkan maka dicantumkan lembaran negara pada bagian terakhir atau dibawah tanda tangan presiden. Arti lembaran negara adalah suatu ketentuan hukum jika setiap orang dianggap tahu semua produk hukum yang telah dibentuk oleh DPR RI bersama Presiden, sehingga kepadanya diberikan hak untuk melindungi diri dengan undang-undang tersebut dan kewajiban untuk menjalankan undang-undang tersebut agar tidak terjerat secara hukum atas perbuatan yang dilakukan. Selain itu untuk menjelaskan dan mempertegas pasal dan ayat dalam undang-undang tersebut juga dicantumkan tambahan lembaran negara

dengan maksud dan tujuan yang sama seperti lembaran negara. Pemberlakuan asas fiksi hukum juga membatasi adanya pihak-pihak yang dapat memanfaatkan suatu undang-undang yang dibuat. Pemanfaatan dapat berupa, berpura-pura tidak mengetahui adanya undang-undang tersebut sehingga dapat melepaskan diri dari jeratan hukum.

Apabila tindakan ini terjadi dan terus dilakukan, maka potensi besarterjadinya perbuatan-perbuatan tindakan kejahatan yang terjadi namun tidak dapat diproses secara hukum dengan alasan ketidak tahuan. Potensi maraknya para pelaku kejahatan juga akan seimbang dengan jumlah korban jika asas fiksi hukum tidak diterapkan atau dilaksanakan. Dengan demikian sudah menjadi penting untuk tetap mengamalkan asas fiksi hukum dalam kesehari-harian pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak hanya pembentuk peraturan perundang-undangan, masyarakat juga harus mengetahui bahwa terdapat satu asas hukum bernama asas fiksi hukum yang membatasi ketidak tahuan masyarakat akan suatu undang-undang untuk membatasi suatu perbuatan yang tidak dibenarkan.

b. Kontra Asas Fiksi Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan

Sarana dan prasarana yang tidak merata di Indonesia menjadi persoalan yang tidak pernah usai. Bentang pulau di Indonesia dari Sabang (Aceh) sampai Merauke (Papua) mensyaratkan persoalan yang ada belum selesai malah menambah persoalan baru. Dalam konteks ini keterbatasan sarana dan prasarana tidak dapat diabaikan begitu saja mengingat banyak hal yang harus dilakukan. Satu diantaranya adalah pembentukan Undang-undang yang disahkan oleh DPR RI, sebagaimana dalam hirarki peraturan perundang-undangan, tingkatan Undang-undang

berfungsi sebagai regulasi atau peraturan yang mengatur secara nasional tanpa melihat ruang dan waktu. Artinya apabila Undang-undang tidak disosialisasikan secara masif di daerah maka akan terjadi ketidak tahuan terhadap Undang-undang tersebut. Dalam konteks ini, dapat kita ketahui bahwasanya akan ada kesenjangan sosial dan hukum dimana seseorang atau sekelompok orang ketika melakukan satu perbuatan yang salah dikarenakan ketidak tahuan mereka melakukan karena dianggap benar, ternyata berdampak pada hukuman yang didapat.

Oleh karenanya tidak beralasan jika asas fiksi hukum menjadi alasan utama ketika Undang-undang yang dibuat “dipaksakan” untuk diketahui oleh masyarakat di daerah yang memiliki sarana dan prasarana terbatas. Ketika Undang-undang telah disahkan dalam sidang paripurna oleh DPR RI menjadi kewajiban bagi anggota DPR RI yang berasal dari setiap daerah untuk menginformasikan kepada konstituen-nya. Penguatan masa sosialisasi menjadi penting ke tingkatan daerah paling bawah karena hal ini menjadi dayadukung terselenggaranya undang-undang yang dibuat. Sebagaimana penjelasan di atas, dengan keterbatasan sarana dan prasarana, pihak-pihak terkait dalam sosialisasi dan/atau pembentuk undang-undang dapat ke masyarakat untuk sekalian melihat, mendengar dan menulis apa yang menjadi keinginan masyarakat tersebut.

Penggunaan asas fiksi hukum dapat di telaah kembali dikarenakan Negara Indonesia bukan negara hanya dengan menggunakan *transport darat* saja sudah bisa menjangkau semua, dengan sistem *klik* juga mengetahui dari akar hingga pucuk tertinggi, dengan bentangan suara di udara dapat menyentuh seluruh wilayah di Indonesia. Akan tetapi Negara Indonesia adalah negara dengan bercirikan kepulauan dan

1/3 wilayah adalah maritim, sehingga dengan mencatumkan asas fiksi hukum yang diterjemahkan dalam lembaran negara dan tambahan lembaran negara tidaklah cocok untuk diberlakukan pada wilayah Indonesia. Diperlukan satu pemahaman mendasar untuk mencapai keadilan dan pemerataan terhadap suatu hal tidak terkecuali Undang-undang ketika di gedung DPR RI mengetuk palu untuk mensahkan suatu Undang-undang maka daerah dari sabang sampai merauke mengetahui secara langsung bukan sekedar menerapkan asas fiksi hukum.

3. Menciptakan Legal drafter Terintegrasi

Terkait dengan Pembentukan Peraturan perundang-undangan, menang sebenarnya tidak bisa terlepas dengan adanya subjek yang membentuk. Siapapun yang membentuk peraturan perundang-undangan haruslah subjek-subjek yang potensial di bidangnya. Sebagai penganut sistem hukum *Eropa continental* yang bercirikan positivistik, segala aktifitas yang dilakukan negara Indonesia berkewajiban untuk mematuhi peraturan. diartikan sebagai hukum positif adalah kumpulan asas dan kaidah hukum tertulis dan tidak tertulis yang pada saat ini sedang berlaku dan mengikat secara umum atau khusus dan ditegakan oleh atau melalui pemerintah atau pengadilan dalam negara Indonesia.⁹ Dalam pengertian ini, bahwasanya peraturan menjadi pengatur dari setiap kegiatan atau aktifitas. Saat peraturan telah di setuju, maka sejak saat itu perbuatan yang dimaksud dalam perbuatan tersebut akan di berikan sanksi atas akibat yang dilakukan. Apabila belum ada peraturan yang mendahului maka orang tersebut tidak dapat di berikan sanksi atau dihukum. Hal ini juga diatur dalam asas legalitas atau dalam bahasa latinnya *nulla*

⁹Bagir Manan, Hukum Positif Indonesia, (Yogyakarta : UII Press), hlm 1.

*delictum, nulla poena sine praevia lege poenali*¹⁰ yang memiliki arti tidak ada perbuatan yang dapat dipidana kecuali atas kekuatan undang-undang pidana yang ada sebelum perbuatan dilakukan.¹¹

Keberadaan peraturan perundang-undangan menjadi penting karena menjadi kewajiban bagi masyarakat Indonesia untuk melakukan dan tidak melakukan sesuatu. Atas dasar itu, untuk mendukung terciptanya peraturan perundang-undangan yang dapat diterima masyarakat dan dilaksanakan dengan baik tentu bergantung dengan siapa pembentuk. Kata siapa tidak hanya ditujukan kepada individu saja melainkan kepada kelompok atau sekelompok orang. Pembentukan peraturan bukanlah persoalan yang dapat dianggap remeh temeh, hal ini menjadi penentu akan hadirnya suatu kondisi wilayah yang tertib, tentram dan aman. Peraturan tidak lagi diperlukan apabila manusia menysahkan satu orang, namun apabila terdiri dari dua maka haruslah dibuat peraturan karena telah ada kepentingan diantara dua orang tersebut.

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari pembentukan atau penciptaan hukum. Pada umumnya pembentukan atau penciptaan hukum itu berkaitan dengan tiga hal

- a. Perumusan aturan-aturan umum, yang dapat berupa penambahan atau perubahan aturan-aturan yang sudah berlaku;
- b. Ditimbulkan dari keputusan-keputusan konkret (hukum preseden atau yurisprudensi); dan
- c. berkenaan dengan tindakan nyata, yaitu suatu tindakan yang hanya terjadi sekali saja (*einmalig*) yang dilakukan oleh

organ-organ negara berdasarkan konstitusi tanpa disertai dengan perubahan undang-undang atau UUD.¹²

Tugas untuk membentuk undang-undang menjadi kewenangan dari DPR RI, adapun usul dapat berasal dari DPR RI maupun Presiden. Pengusul tidak dapat dimasukan untuk kedua lembaga tersebut baik eksekutif maupun legislatif, oleh karenanya akan dicantumkan dengan tegas lembaga apa pengusul apakah DPR RI (Legislatif) atau Presiden (Eksekutif) sebagai bahasan dalam sidang paripurna.

Pembuat rancangan undang-undang haruslah turut berperan aktif dalam pembentukan undang-undang. Perancang akan melakukan kajian secara akademik sebagaimana termaktub dalam UU nomor 12 Tahun 2011 tentang PPP bahwa setiap pembuatan Undang-undang wajib menyertakan Naskah Akademik. Pada Pasal 43 Ayat (3) disebutkan Rancangan Undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Pada bagian penjelasan Lampiran 1 Nomor 1 dalam Undang-undang yang sama disebutkan bahwa naskah akademik adalah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RUU, RaperdaProv/Kab/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Dari penjelasan tersebut kita dapat memahami bahwa suatu undang-undang yang telah disahkan harus berdasarkan pemecahan masalah atas masalah dilapangan bukan sekedar membuat namun tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

¹⁰ Eddy O.S. Hiariej, Prinsip-Prinsip Hukum Pidana, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), Edisi Revisi, hlm 62.

¹¹ Ibid., hlm 70.

¹² Rosyid Al Atok, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jatim : Anggota IPAKI, 2015), hlm. 31.

Pembentuk hukum wajib mengetahui perbuatan hukum yang dimaksud, apabila pembentuk hukum melalaikan perbuatan akan beresiko pada keberlangsungan peraturan dan kesejahteraan masyarakat. Pada konteks ini perlu dilakukan suatu pemahaman kepada pembentuk peraturan perundang-undangan atau *legal drafter* terhadap peraturan yang akan dibuat. Pemahaman ini ditujukan untuk menciptakan peraturan yang dilaksanakan dengan baik tanpa memberatkan kepada pihak tertentu. Untuk itu perlu adanya satu kebijakan yang dapat diterima secara yuridis, dimana pembentuk peraturan perundang-undangan berlaku dengan terintegrasi. Maksudnya adalah peraturan perundang-undangan secara hirarki dibuat oleh satu lembaga tersendiri yang tugas dan fungsinya membuat peraturan dari peraturan tertinggi hingga terendah. Dari data pada tabel 1 ada 62 permohonan kabul yang putusan oleh Mahkamah Konstitusi dengan pertimbangan oleh mahkamah telah terjadi pertentangan peraturan yang lebih tinggi oleh peraturan yang lebih rendah.

Ketika jumlah 62 PUU dalam waktu 2 tahun 10 bulan berubah menjadi interval 1-5 mencirikan bahwa pembentuk peraturan telah sesuai dengan kualifikasi legal drafter. Namun kondisi 62 permohonan dikabulkan oleh mahkamah mensyaratkan terdapat sesuatu hal pada legal drafter sehingga produk hukum yang dihasilkan bertentangan dengan peraturan lebih tinggi. Sedangkan dari angka matematika pengeluaran riil sebagaimana rilis Fitra pada tahun 2012 berjumlah 5,2 miliar maka pada tahun 2017 akan berkisar puluhan miliar. Untuk itu perlu sekiranya menciptakan satu lembaga terintegrasi, dimana legal drafter memang benar berisi orang-orang yang sudah kompeten di dalamnya. Legal drafter wajib memiliki sertifikat

pen-drafter, berijazah Hukum Tata Negara, berusia di atas 30-35 tahun dengan asumsi kedewasaannya dan syarat atau ketentuan khusus lainnya. Lembaga ini juga akan bekerja secara mandiri atau independen untuk menghindari adanya intervensi atau produk hukum pesanan.

Melalui lembaga legal drafter terintegrasi juga akan memudahkan melakukan evaluasi terhadap drafter, ketika seorang drafter sebagai *leader* maka tanggung jawab berada dipundaknya. Apabila dilapangan terdapat permasalahan yang serius atau substansial maka evaluasi dan sanksi yang diberikan juga langsung tertuju kepada penanggung jawab atau legal drafter. Sebagai bentuk penghargaan kepada perancang peraturan perundang-undangan yang baik, juga dapat langsung diberikan dengan tolak ukur presentasi implemementasi dan keberlangsungan produk hukum yang dibuat. Dari ukuran biaya pembentukan peraturan perundang-undangan secara integrasi akan melakukan penghematan dengan baik sehingga anggaran dapat diperuntukan untuk keperluan lain. Lembaga terintegrasi termasuk legal drafter salah satu upaya besar untuk menjembatani permasalahan antara hilir dan mudik.

Selama ini masalah pendrafter terkait SDM, jumlah karya yang diciptakan, dokumentasi yang belum terstruktur seperti masih terdapat peraturan yang oleh masyarakat dianggap merugikan hak yang mereka miliki. Lembaga terintegrasi ini juga dapat berperan penting menjaga harmonisasi peraturan pada tingkat tinggi maupun tingkat bawah. Persoalan demikian akan segera terpecahkan dikarenakan keperluan dan kepentingan publik atau masyarakat dipertaruhkan untuk mencapai satu produk hukum yang lahir dan berkembang pada lembaga dari aspek administrasi dan

aspek implemementasi akan terlaksana dengan baik dan benar. Bukan berarti ketika lembaga terintegrasi khusus dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdiri tanpa adanya masalah.

Secara kelengkapan dokumentasi kearsipan lembaga terintegrasi ini ketika mendapat hambatan maka dapat dituntaskan dengan baik, kelengkapan Sumber Daya Manusia tidak bisa dihindarkan yaitu merekrut pen-drafter dengan ukuran kompetensi akademik siap digunakan. selain itu yang menjadi persoalan adalah bank data atau koleksi berkas fisik peraturan perundang-undangan yang bersifat rahasia negara apabila sebelumnya belum memiliki bank data harus disediakan bank data dengan ruang yang baik. Persoalan substansial lain terletak dalam anggaran yang disiapkan untuk biaya pembentuk undang-undang setiap tahun, karena telah terintegrasi maka agar terjaga konsistensi peraturan yang dibuat anggaran disiapkan untuk *reward* dan *punishment*. Oleh karenanya untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dengan cakupan wilayah tidak terbatas oleh ruang dan waktu, harus didahului terobosan-terobosan termasuk membentuk lembaga terintegrasi peraturan-perundang-undangan. Perubahan demikian tentunya tidak selamanya berjalan maksimal, namun kendala-kendala akan dihadapi jangan menjadi batu sandungan untuk mundur dalam gerakan perubahan. Menciptakan, melaksanakan, menjaga dan melestarikan sudah waktunya dengan menciptakan lembaga terintegrasi untuk legal drafter.

C. Penutup

Keberadaan Hirearki Peraturan Perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dapat dilakukan kajian kembali secara spesifik. Hal ini dilandasi

atas faktor positif-negatif, pro-kontra dan diperlukan lembaga yang terintegrasi pada keberlakuan hirearki tersebut. Faktor positif yaitu dengan adanya hirearki akan menjaga ketentraman, menjaga keteraturan, menjaga ketertiban dan sebagainya. Hirearki akan mengatur secara yuridis terhadap peraturan perundang-undangan pada saat pembentukan sehingga tidak terjadi tumpang tindih. Pada faktor negatif dengan adanya hirearki akan menganulir peraturan atas landasan pengujian yang dilakukan dan berdampak pada kerugian materiil dan immateriil. Selain itu pada konteks asas fiksi hukum, pro dan kontra terhadap asas tersebut juga terjadi. Pro terhadap asas fiksi hukum berperan sebagai efisiensi anggaran karena jarak jangkauan ketika Undang-undang yang disahkan oleh DPR RI harus dijalankan, dengan adanya asas fiksi hukum UU tersebut dapat diimplementasikan. Sedangkan kontra adalah, bahwa asas fiksi hukum tidak dapat menyentuh seluruh masyarakat sehingga asas fiksi hukum berpotensi terjadinya ketidakadilan dan pemerataan. Pembentuk peraturan perundang-undangan juga dapat mendukung terciptanya peraturan yang baik, sehingga diperlukan pembentuk peraturan perundang-undangan yang terintegrasi. Dibentuk satu lembaga secara terintegrasi untuk melakukan harmonisasi, menilai, evaluasi dan membentuk peraturan tersebut.

Daftar Pustaka

- Al Atok, Rosyid, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jatim : Anggota IPAKI. 2015
- Cipto Handoyo, B. Hestu, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta : Cahaya Atma Pustaka, 2014.

- Dirdjosisworo, Soedjono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- Hukum Online “Borosnya Biaya Pembuatan Undang-undang”, Hukum Online, 31 Desember 2012,
<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt50e199f0bc17d/borosnya-biaya-pembuatan-undang-undang>, diunduh tanggal 7 oktober 2017.
- Indrati S., Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan(Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: PT. Kanisius, 2007.
- M. Dahlan Al Barry., Pius A. Partanto., *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola, 2001.
- Mahkamah Konstitusi, “Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-undang”,
<https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>,
 diunduh tanggal 11 Januari 2019
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta : UII Press, 2004.
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226)
- Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5234)
- S. Hiariej, Eddy O., Edisi Revisi, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Sri Soemantri. M., H. R., *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung : Alumni, 1997.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945