

MENGURAI PERMASALAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Rizal Irvan Amin

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

Achmad

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

ABSTRAK

Problem akut regulasi, baik dari sisi kuantitas maupun kualitas, adalah sebuah keniscayaan. Telah terjadi diskrepansi di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu ketidaksesuai antara harapan dan kenyataan. Penelitian ini bertujuan untuk menampilkan dan menjelaskan potret peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik dari aspek kuantitas maupun kualitas. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif melalui studi literatur menggunakan teknis analisis data yang berkaitan dengan tema yang dibahas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi problem akut di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, dimana secara kuantitas mengalami obesitas dan secara kualitas mengalami konflik, tumpang tindih, inkonsistensi, multitafsir, dan tidak operasional. Kurangnya pemahaman terhadap hakikat regulasi serta ketidakteguhan dalam menjaga kualitas sistem hukum nasional berakibat pada ketidakmampuan sistem hukum untuk mewujudkan kehenda negara. Oleh karena itu, dibutuhkan suatu terobosan luar biasa melalui sebuah reformasi regulasi agar kuantitas peraturan perundang-undangan dapat dikendalikan secara proposional dan kualitas peraturan perundang-undangan dapat juga ditingkatkan.

Kata Kunci: Problem, Peraturan Perundang-Undangan, Reformasi Regulasi

A. PENDAHULUAN

Pada setiap negara hukum peraturan perundang-undangan memiliki peran yang sentral dan strategis, karena ia menjadi dasar legalitas dalam dialektika kehidupan sehari-hari. Peraturan perundang-undangan dari segi ide dan maknanya adalah nyata bahwa tidak boleh ada satupun yang mengingkarinya, inilah yang kemudian dinamakan asas legalitas pada negara hukum. Dengan peraturan perundang-undangan kehidupan ditata dan diatur, keadilan dan kepastian hukum didistribusikan, serta kejahatan dan pelanggaran ditindak.¹⁰

¹⁰ Jalaludin. 2011. "Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Batu Uji Kritis terhadap Gagasan Pembentukan Perda yang Baik". *Jurnal Aktualita*. Volume 6. Nomor 3. Hlm. 2.

Dalam konteks negara hukum modern, bahkan fungsi hukum bukan hanya sebagai alat pengendalian sosial untuk menjaga ketertiban masyarakat, akan tetapi juga sebagai instrumen untuk menggerakkan perubahan masyarakat ke arah yang diinginkan. Artinya hukum adalah sarana utama untuk menghadirkan kesejahteraan dan keadaban publik.¹¹

Eksistensi Indonesia sebagai negara yang berlandaskan atas hukum (*rechtstaat*) secara tegas memiliki landasan yuridis konstitusional di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945). Implikasi dari dianutnya prinsip negara hukum tersebut adalah berarti dalam setiap sendi-sendi kehidupan baik itu bernegara, berbangsa, bermasyarakat, hingga pemerintahan harus didasarkan atas hukum.¹² Kaitannya untuk mengkonkretkan Indonesia sebagai sebuah negara hukum, maka salah satu yang harus dilakukan adalah negara melaksanakan agenda pembangunan hukum nasional yang terarah, terstruktur, dan berkesinambungan dalam kerangka Pancasila dan UUD NRI 1945. Pembangunan hukum nasional dimaksud salah satunya adalah melalui proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam setiap jenis dan tingkatannya.

Mengingat tugas dan fungsi hukum, maka peraturan perundang-undangan dalam segala jenis dan hierarkinya haruslah saling berkaitan, harmonis, sejalan, dan tidak tumpang tindih sehingga dapat mewujudkan suatu konstruksi hukum yang utuh, efektif, efisien, dan menyeluruh. Peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem hukum nasional haruslah berfungsi untuk mewujudkan suatu kepastian daripada hukum itu sendiri (*legal certainty, rechtszekerheid*). Dan seluruh elemen dari sistem hukum nasional tersebut pada akhirnya wajib saling menunjang dan sinkron satu dengan lainnya, dengan tujuan untuk menghindari dan menyelesaikan permasalahan yang muncul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.¹³

Apabila keterkaitan dan keserasian antar regulasi (*legal substance*) tersebut tidak terwujud dan sebaliknya terjadi obesitas, tumpang tindih, inkonsistensi, multitafisr, dan duplikasi baik secara vertikal maupun horisontal, niscaya sistem

11 Agus Riwanto. 2017. "Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila". *Jurnal Al-Ahkam*. Volume 2, Nomor 2. Hlm. 137.

12 Jimly Asshiddiqie. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pres. Hlm. 180.

13 Nomonsen Sinamo. 2016. *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Jala Permata Aksara. Hlm. 3.

hukum nasional tidak dapat berjalan efektif dan efisien.¹⁴ Kepastian hukum (*legal certainty*), pembelaan hak asasi manusia (*human dignity*), dan persamaan di depan hukum (*equality before the law*) hanya menjadi “tempelan” semata apabila peraturan mengalami obesitas.¹⁵

Richard Susskin di dalam tulisannya pernah mengatakan bahwa permasalahan “bawaan” dari dianutnya prinsip negara hukum adalah disharmonisasi regulasi yang kemudian olehnya disebut sebagai *hyper regulations*.¹⁶ dan sepertinya persoalan tersebut muncul juga di dalam sistem hukum Indonesia. Jika dilihat dan diteliti dari perspektif kebijakan hukum (*legal policy*), regulasi di Indonesia sedang mengalami problem akut yakni obesitas hukum, banyak yang saling tumpang tindih, multitafsir, inkonsisten, tidak efektif, dan bermasalah secara sosiologis. Hal tersebut diantaranya dibuktikan dengan besarnya populasi peraturan perundang-undangan aktif di Indonesia yang hampir mencapai 43.000 regulasi, serta tingginya angka pengujian dan pengevaluasian peraturan perundang-undangan baik melalui mekanisme *executive review* oleh lembaga pemerintah, ataupun mekanisme *judicial review* melalui Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.¹⁷

Peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari beberapa jenis peraturan. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan), dapat terlihat ada 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan sesuai tingkatan hierarkisnya, yakni:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;

14 Setio Sapto Nugroho, 2009, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan”, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas Biro Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta.

15 Eka Sihombing, 2014, “Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum di Provinsi Sumatera Utara”, Jurnal Rechtsvinding, Volume 2 No. 1. Hlm. 82.

16 Richard Susskin. 2010. “Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress”. *European Journal of Law and Technology*. Volume 1. Nomor 1. Hlm. 90-92.

17 Data didapatkan dari laman website Direktorat Peraturan Perundang-Undangan, <http://peraturan.go.id/>, diakses tanggal 1 April 2020. Serta laman website resmi Mahkamah Konstitusi, <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diakses pada 28 Februari 2020, dan laman resmi Putusan Mahkamah Agung, direktori putusan MA, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/pengadilan/direktori/pengadilan/mahkamahagung/jenis/hak-uji-materiil-1/page.71.html>, diakses pada 28 Februari 2020.

5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Provinsi Kabupaten/Kota.

Selain itu, juga terdapat peraturan perundang-undangan lain yang diakui dan bersifat mengikat umum selama pembentukannya diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi atau berdasarkan kewenangan instansi/lembaga terkait, yakni peraturan yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terdiri dari peraturan ditetapkan oleh MPR, DPR, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau pemerintah atas perintah undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau pejabat setingkat.

Dari berbagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, kewenangan pembentukan dan pengelolaannya dipegang oleh beberapa instansi/ lembaga pemerintah. Setidaknya dalam pembentukan regulasi di bawah pemerintah terdapat Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Kementerian Dalam Negeri, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, serta masih ditambah setiap kementerian atau lembaga negara yang juga turut membuat peraturan pelaksana terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang memerintahkan kementerian dan lembaga tersebut untuk membuat suatu regulasi pelaksana.

Dari uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membedah dan menguraikan potret kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Diharapkan dari hasil penelitian ini maka nantinya dapat dijadikan bahan koreksi dan introspeksi terhadap proses pembentukan dan pengelolaan regulasi di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian hukum ini adalah penelitian yang bersifat normatif atau doktrinal berdasarkan logika deduksi untuk membangun hukum positif. Jika dilihat dari sifat penelitiannya, maka penelitian ini tergolong sebagai penelitian deskriptif yang mencoba memberikan

uraian dan data yang selengkap-lengkapnya terkait dengan potret kondisi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bentuk penelitian merupakan penelitian preskriptif. Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan mengkaji regulasi yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Sumber data didapatkan melalui sumber data sekunder atau studi kepustakaan yang didapatkan melalui hasil penelitian kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan isu dan materi penelitian yang sering disebut sebagai bahan hukum, yang dalam penelitian ini terdapat dua macam 2 (dua) bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan aktif terkait dengan regulasi di Indonesia, sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari bahan-bahan kepustakaan seperti buku, jurnal, makalah, artikel hukum, dan bahan lainnya yang berkaitan dengan tema dikaji.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan, yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur, dokumen-dokumen resmi, hasil penelitian terdahulu, dan bahan kepustakaan lain yang memiliki korelasi dengan permasalahan yang diteliti.¹⁸ Sedangkan teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah menggunakan logika deduksi, yaitu menarik suatu kesimpulan dari suatu persoalan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi. Selain itu juga digunakan logika induksi karena penelitian ini meneliti asas-asas yang seharusnya ada dan menjiwai suatu peraturan perundang-undangan.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Kondisi Regulasi di Indonesia

Untuk menjelaskan keadaan peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka dapat diketahui melalui 2 (dua) aspek yakni secara kuantitas dan kualitas. *Pertama*, secara kuantitas populasi peraturan perundang-undang di Indonesia saat ini telah ada 43.802 peraturan perundang-undangan aktif yang berlaku di Indonesia.¹⁹ Peraturan tersebut terdiri dari

18 Soerjono Soekanto. 2010. **Pengantar Penelitian Hukum**. Jakarta: Universitas Indonesia Press. Hlm. 12.

19 Direktori Peraturan Perundang-Undangan, 2019. <http://peraturan.go.id/>, diakses tanggal 1 April 2020.

8.506 Peraturan Pusat, 14.947 Peraturan Menteri, 4.382 Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementrian, dan Peraturan Daerah dengan jumlah 15.967 peraturan.

Jumlah regulasi sebanyak itu tentunya bukan menjadi suatu permasalahan jikalau regulasi-regulasi tersebut mempunyai substansi atau materi yang berkualitas. Akan tetapi, jika peraturan perundang-undangan yang ada tidak berkualitas, maka kuantitas hanya akan menjadi ancaman terhadap kualitas.²⁰ Presiden Joko Widodo bahkan juga menyadari bahwa dengan jumlah regulasi sebanyak itu justru menghambat laju pertumbuhan ekonomi dan menjadikan pemerintah sulit untuk bergerak. Presiden dalam akun pribadi facebook resminya pernah menyatakan bahwa permasalahan yang menjerat negara kita adalah tingginya regulasi yang ada, mulai dari regulasi ditingkat pusat hingga tingkat terendah yaitu daerah.²¹

Menurut Thomas Hobbes dalam M. Nur Sholikin, menyatakan bahwa *unnecessary laws are not good law, but just traps for money* (kuantitas hukum atau regulasi yang banyak dan tidak perlu bukanlah hukum yang baik, akan tetapi hanya jebakan untuk anggaran).²² Dari situ diketahui bahwa pembentukan hukum haruslah berorientasi kepada substansi bukan kepada prosedural. Dibutuhkan hukum atau regulasi yang kuantitasnya sedikit mungkin tetapi kualitasnya maksimal sehingga efektif dan efisien dalam penerapannya.

Kedua, dari aspek kualitas, Menurut Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham), Yasona H. Laoly, masih banyak permasalahan yang melekat pada regulasi di Indonesia. Permasalahan tersebut seperti masih banyaknya peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih, multitafsir, ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan di level pusat dan daerah, serta peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan kebutuhan sehingga keberadaannya menjadi tidak efektif. Permasalahan-permasalahan tersebut yang kemudian menjadikan kondisi regulasi di Indonesia berada pada spesifikasi kualitas yang rendah (*low quality regulation*).²³

20 Koen J. Muylle, 2003, "Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures", *Satute Law Rev* Volume 3. Hlm. 169.

21 facebook, <https://fr-fr.facebook.com/Jokowi/posts/773205216201663>, diakses pada 26 Februari 2020.

22 Opcit. Hlm. 85.

23 Opcit. Hlm 80.

Jika dilihat berdasarkan data-data yang ada terkait dengan regulasi di Indonesia, pernyataan Menkumham tersebut sepertinya memang tepat. **Pertama**, data terkait pembatalan peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *executive review*. Seperti yang tercatat pada website resmi Kemendagri, di tahun 2016 saja terdapat 3.143 peraturan di tingkat daerah dan peraturan menteri dalam negeri (permendagri) yang dibatalkan karena terbukti menghambat proses pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang alur birokrasi. 1.765 merupakan perda tingkat provinsi, 1.267 perda tingkat kabupaten dan kota, dan 111 merupakan permendagri.²⁴ Angka tersebut bisa saja terus bertambah pesat jikalau kewenangan mencabut perda oleh Pemerintah (*executive review*) tidak dicabut oleh MK melalui Putusannya Nomor 137/PUUXIII/2015. Sehingga saat ini mekanisme pembatalan perda hanya tinggal melalui mekanisme *judicial review* di MA.

Kedua, data terkait dengan jumlah pengujian peraturan perundang-undangan melalui kekuasaan kehakiman (*judicial review*), tercatat sejak berdiri pada tahun 2003 hingga September 2019 terdapat 1.339 (48%) perkara pengujian undang-undang yang masuk ke Mahkamah Konstitusi dari total keseluruhan 2.819 perkara yang sudah diregistrasi.²⁵ Sedangkan untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Mahkamah Agung sudah ada 705 putusan yang dikeluarkan oleh MA berkaitan dengan hak uji materiil.²⁶ **Ketiga**, data penelitian dan survey terkait dengan beberapa peraturan perundang-undangan yang bermasalah secara sosiologis, contohnya seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh Komnas HAM Perempuan (2016) yang mengidentifikasi 421 kebijakan daerah diskriminatif.²⁷ Penelitian tersebut dilengkapi dengan kajian yang juga dilakukan oleh SETARA Institute (2017-2019) dimana diidentifikasi total 176 produk hukum daerah yang mengakselerasi praktik intoleransi, diskriminatif, dan kekerasan.²⁸

24 kemendagri.go.id, <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/12889/kemendagri-segera-buka-detail-3143-pembatalan-perda>, diakses pada 02 Januari 2020.

25 mkri.id, <https://mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=4>, diakses pada 28 Februari 2020.

26 DirektoriputusanMA, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/pengadilan/direktori/pengadilan/mahkamahagung/jenis/hak-uji-materiil-1/page.71.html>, diakses pada 28 Februari 2020.

27 Komnas Perempuan. 2019. "*Laporan Independen Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia*". Laporan Disampaikan kepada Commission on the Status of Women, Pada 27 September 2019. Hlm. 13.

28 SETARA Institute, <https://setara-institute.org/dampak-produk-hukum-daerah-diskriminatif-terhadap>

Selain itu, dari aspek kualitas menurut Diani Sadiwati masih terdapat banyak sekali permasalahan-permasalahan regulasi. Menurutnya permasalahan regulasi di Indonesia dapat diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) problem utama, yaitu:²⁹

- a. **Konflik Peraturan**, dalam hal ini maksudnya adalah banyak peraturan perundang-undangan di Indonesia yang isi atau substansi pasal-pasal nya secara nyata bertentangan dengan peraturan yang lainnya. Konflik regulasi tersebut terjadi pada tingkatan peraturan perundang-undangan yang sama tingkatannya (konflik horizontal), maupun pada tingkatan peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatannya (konflik vertikal). Sebagai contoh adalah terkait pengaturan jangka waktu pemberian Hak Guna Usaha (HGU) dimana dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 29 ayat (2) dan (3) menegaskan bahwa HGU dapat diberikan untuk jangka waktu maksimal 60 tahun, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal Pasal 22 ayat (1) huruf a menegaskan bahwa pemberian HGU dapat diberikan untuk jangka waktu maksimal 95 tahun. Dari kedua pengaturan tersebut jelas terjadi konflik antar regulasi dimana di dalam satu regulasi diatur pemberian HGU dapat diberikan maksimal 60 tahun sedangkan di dalam regulasi lain memberikan HGU dapat diberikan maksimal jangka waktu 95 tahun.
- b. **Inkonsistensi Peraturan**, dalam hal ini yang dimaksud inkonsistensi regulasi adalah di dalam satu peraturan perundang-undangan terdapat banyak pasal atau pengaturan yang tidak konsisten dengan pengaturan di dalam peraturan perundang-undangan turunannya atau peraturan perundang-undangan yang masih berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang dimaksud. Sebagai contoh adalah pasal atau pengaturan terkait dengan pengertian dari penanaman modal, yang pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal ditegaskan bahwa pada intinya penanaman modal adalah segala bentuk dan proses menanamkan modal, yang sumbernya

akses-pelayanan-publik/, diakses pada 28 Februari 2020

29 Diani Sadiawati. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi*. Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional. Hlm. 39.

bisa dari lokal ataupun luar negeri dan tujuannya untuk melaksanakan kegiatan usaha di Indonesia. Sedangkan pengertian penanaman modal yang tertuang di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2007 juncto Peraturan Pemerintah Nomor 62 Tahun 2008 tentang Fasilitas Pajak Penghasilan untuk Penanaman Modal di Bidang Usaha Tertentu dan/atau di Daerah Tertentu menegaskan pada intinya penanaman modal adalah kegiatan investasi berupa barang-barang berwujud dan termasuk juga tanah, yang tujuannya untuk menanamkan modal baru untuk kegiatan usaha atau penambahan modal atas suatu kegiatan usaha yang sudah berjalan. Dari kedua pengertian tersebut dapat terlihat nyata ketidakkonsistenan pengaturan terkait dengan satu topik yang sama yaitu pengertian penanaman modal.

- c. **Multitafsir Peraturan**, dalam hal ini yang dimaksud multitafsir peraturan adalah apabila di dalam suatu pasal atau ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan terdapat ketidakjelasan rumusan, baik itu dari segi objek, subjek ataupun tata bahasa yang diatur, sehingga dapat menimbulkan penafsiran yang bermacam-macam. Hal seperti ini tentunya sangat berbahaya karena kontradiktif dengan tujuan dan fungsi hukum yaitu untuk mencapai kepastian hukum. Suatu pasal yang multitafsir dapat menghadirkan ketidakpastian hukum dan lebih parahnya lagi pasal tersebut dapat dipolitisasi atau digunakan untuk suatu kepentingan politik. Sebagai contoh adalah Pasal 156 huruf a Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menegaskan bahwa pada intinya setiap orang dilarang dengan sengaja mengemukakan perasaan atau melakukan suatu tindakan yang sifatnya pemusnahan, penyalahgunaan, atau penodaan terhadap agama tertentu yang dianut di Indonesia. Pasal 156 huruf a ini kemudian melengkapi Undang-Undang Nomor 1/PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Di dalam pasal ini terdapat multitafsir dimana tidak dijelaskan secara jelas apa saja agama yang dianut di Indonesia, apakah termasuk agama-agama kebudayaan atau tidak. Dalam UU Penodaan Agama juga terdapat suatu pasal tentang perbuatan yang tidak menyenangkan yang tidak ditegaskan secara rinci apa yang dimaksud dengan perbuatan yang tidak menyenangkan. Sebagai contoh korban

dari ketidakjelasan rumusan dari regulasi ini, salah satunya adalah kasus Meiliana yang akhirnya dipidana dengan hukuman penjara 18 bulan dikarenakan mengeluarkan volume pengeras suara azan.

- d. **Tidak Operasional**, yang dimaksud dengan tidak operasional adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku aktif seharusnya memiliki kemampuan dan kegunaan untuk menyelesaikan permasalahan hukum di masyarakat, menciptakan keadilan, dan kepastian hukum, akan tetapi justru tidak memiliki daya guna dan daya kerja tersebut. Selain itu di dalam teori hukum suatu peraturan perundang-undangan dirasa tidak operasional jika peraturan tersebut sudah berlaku tapi masih belum mempunyai peraturan pelaksana.

2. Penyebab Problem Akut Regulasi

Jika dilihat dari komposisi peraturan perundang-undangan serta proses pembentukan dan pengelolanya, maka dapat ditelaah bahwa penyebab problem akut regulasi secara garis besar disebabkan oleh 2 (dua) hal faktor utama. *Pertama*, masih belum tertatanya nomenklatur dan isi materi peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang ada menjadi tidak tertata dikarenakan banyak lembaga pemerintahan yang sebenarnya tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*), akan tetapi pada praktiknya justru banyak membuat peraturan yang sifatnya mengatur untuk eksternal lembaganya juga. Dalam hal ini penekanannya ada pada tingkat peraturan menteri yang idealnya bisa dihilangkan. Yang menjadi persoalan adalah dikarenakan dasar pembentukannya tidak hanya didasarkan kepada peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga atas dasar kewenangan yang dimiliki oleh menteri dan/atau kementerian.

Pengeluaran peraturan menteri atas dasar kewenangannya memang sebenarnya sah secara hukum karena berdasar Pasal 8 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan menteri termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan meskipun eksistensinya tidak dijelaskan secara tegas dimana hanya mengatur bahwa "...peraturan yang ditetapkan oleh menteri..", tetapi frasa tersebut secara *letterlijk* dapat dimaknai bahwa peraturan yang ditetapkan oleh menteri salah satunya termasuk peraturan menteri. Meskipun eksistensinya saat ini secara hukum

diakui, akan tetapi secara ketatanegaraan itulah yang seharusnya ditata kembali. Menurut Jimly Asshiddiqie, jika menelisik dari kewenangan menteri seperti yang ditegaskan dalam Pasal 17 UUD NRI 1945, dimana kedudukan menteri adalah sebagai pembantu Presiden, maka sebenarnya menteri tidak memiliki kewenangan yang asli. Kewenangannya adalah delegasi dari kewenangan Presiden. Oleh karena itu, seharusnya menteri tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan (*regeling*) sendiri.³⁰

Selain itu, juga terdapat problem dalam isi materi muatan peraturan perundang-undangan yang masih terus terjadi perdebatan. Masih terjadi perdebatan materi muatan apa saja yang seharusnya diatur dalam UU, PP, Perpres, dan seterusnya. Undang-undang yang seharusnya sudah dalam kondisi lengkap sehingga mengurangi kemungkinan untuk didelegasikan pengaturannya ke peraturan di bawahnya, tetapi justru hanya mengatur hal-hal yang bersifat dasar. Alhasil peraturan banyak didelegasikan kembali ke PP, Perpres, Perda, dan bahkan diatur lebih lanjut dalam Permen sehingga mengakibatkan ada banyak peraturan yang mengatur hal yang sama, dan bahkan bahasanya hanya diulang saja.³¹ Dengan demikian penataan yang terkait dengan nomenklatur peraturan perundang-undangan adalah UU mengatur masalah yang bersifat pokok, kemudian didetailkan kembali dengan PP, dan masalah teknis operasional akan diatur di tingkat Perpres. Sedangkan Permen tidak lagi dikeluarkan dalam hal pengaturan teknis yang bersifat keluar, tetapi lebih kepada yang bersifat mengatur internal kelembagaannya saja.

Kedua, masih tersebarnya kewenangan/pintu pembentukan dan pengelolaan regulasi. Setidaknya dalam pembentukan regulasi di bawah pemerintah terdapat Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sekretaris Negara, Sekretaris Kabinet, Kementerian Dalam Negeri, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Dirjen Peraturan Perundang-Undangan, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, serta masih ditambah

30 Jimly Jimly Asshiddiqie. 2010. **Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia**. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 355.

31 Zainal Arifin Mochtar. 2019. Perihal Menata Regulasi. *Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi*. Yogyakarta, 3 Oktober 2019. Hlm. 540.

setiap kementerian atau lembaga negara yang juga turut membuat peraturan pelaksana terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang memerintahkan kementerian dan lembaga tersebut untuk membuat suatu regulasi pelaksana.

Berdasarkan mekanisme yang ada saat ini, juga terdapat paling tidak 3 (tiga) pintu bagi setiap kementerian, lembaga, dan instansi untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan di bawah kewenangan pemerintah. 3 (tiga) pintu tersebut adalah melalui Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Sekretariat Negara, dan Sekretaris Kabinet.

Jika dilihat dari perspektif ke-efektifan kelembagaan, maka pembagian manajerial kewenangan yang masih tersebar dan tidak ada pemfokusan kewenangan kepada satu lembaga khusus justru dapat mendatangkan berbagai persoalan-persoalan sistemik bagi regulasi. Menurut H.O. Nielsen, menegaskan bahwa tingkat ke-efektifan suatu lembaga sangat ditentukan oleh bagaimana penataan sistem hubungan kerja yang berkaitan dengan fungsi tertentu sehingga dapat mewujudkan suatu koordinasi yang baik antara internal anggotanya maupun antara eksternal dengan lembaga lain.³² Teori tersebut kemudian diperkuat dengan pendapat Henry Fayol yang menegaskan bahwa pada intinya pembagian kewenangan yang tidak terpusat justru akan menimbulkan resiko terjadinya konflik di dalam pelaksanaan suatu fungsi tertentu, dan oleh karena itu pemusatan kewenangan dalam suatu organisasi atau lembaga justru diperlukan untuk meminimalisir adanya ketidakpastian kewenangan dan pertanggungjawaban.³³

Kewenangan regulasi yang tersebar pada tataran praktik telah memunculkan suatu ketidakpastian kewenangan dan malah terjadi tarik menarik kewenangan antar lembaga. Sebagai contoh adalah terjadinya tarik menarik kewenangan yang terjadi antara sesama kementerian setingkat dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian, dan lembaga lainnya yang seharusnya terdapat suatu hubungan kerja bersifat koordinasi, namun realitanya acap kali terjadi kontestasi/kompetisi dan bahkan disharmoni akibat terjadinya konflik kewenangan (*conflict of authority*).

32 H.O. Nielsen, Frederiksen, H. Saarikoshi, A. Ryttonen, & Pedersen. 2013. How Different Institutional Arrangement Promote Integrated River Basin Management. *Land Use Policy*. Volume 30. Issue 1. Hlm. 359.

33 Daryanto, dkk. 2013. *Pengantar Ilmu Manajemen dan Komunikasi*. Jakarta: Prestasi Pustaka. Hlm. 4.

Misalnya, konflik kewenangan antar kementerian terkait dengan pemberian izin untuk anak buah kapal (ABK), dimana dalam hal ini Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Perhubungan sama-sama merasa memiliki kewenangan untuk mengatur tentang ABK, sehingga yang terjadi masing-masing kementerian tersebut saling mengeluarkan peraturan yang justru berbenturan satu sama lain. Kementerian Perhubungan dengan dalih berwenang untuk mengatur rekrutmen awak kapal kemudian mengeluarkan Permenhub No. 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal. Menurut regulasi ini pada intinya mengharuskan para agen penyalur awak kapal asing harus mendapatkan surat izin dari Kementerian Perhubungan. Permenhub tersebut muncul dengan latar belakang untuk melaksanakan ketentuan Pasal 151 PP No. 20 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan yang pada intinya menegaskan bahwa “ketentuan lebih lanjut terkait dengan tata cara pemberian izin usaha keagenan awak kapal diatur dengan peraturan menteri”.

Di sisi lain Kementerian Ketenagakerjaan juga mengeluarkan regulasi yakni Permenker No. 22 Tahun 2014 tentang Perlindungan Penetapan Tenaga Kerja di Luar Negeri. Permenker ini dikeluarkan dengan maksud untuk melaksanakan Pasal 337 UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran) yang menyebutkan “ketentuan mengenai ketenagakerjaan di bidang pelayaran dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan dibidang ketenagakerjaan” dan Pasal 19 ayat (6) PP No. 7 Tahun 2000 tentang Kepelautan (peraturan pelaksana dari UU Pelayaran lama / UU No. 21 Tahun 1992) yang menegaskan “ketentuan lebih lanjut terkait tata cara penempatan tenaga kerja pelaut sebagaimana diatur dalam ayat (1) dan (2), diatur dengan keputusan menteri yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan”.

Secara substansi jelas sekali antar regulasi tersebut saling bertolak belakang, sehingga Implikasinya banyak ABK yang bekerja di kapal asing tidak terdaftar oleh Kemenaker dan sering kali ABK hanya mendapat izin dari Kementerian Perhubungan dan Kementerian Perdagangan yang secara kewenangan seharusnya izin terkait dengan ketenagakerjaan itu dikeluarkan oleh Kementerian Ketenagakerjaan. Oleh karena itu, para ABK

juga tidak dapat mendapatkan hak-hak ketenagakerjaan yang berimbang pada banyaknya kasus-kasus kemanusiaan yang menjerat para ABK.

Menelisik dari kondisi regulasi beserta penyebab problem akutnya, maka menjadi penting untuk merencanakan dan melaksanakan suatu agenda reformasi regulasi di Indonesia. Dengan tujuan supaya kuantitas regulasi dapat dikendalikan secara proposional dan kualitas regulasi juga dapat ditingkatkan. Reformasi regulasi harus disesuaikan dengan penyebab mengapa problem akut regulasi dapat muncul sehingga solusi yang nantinya dilakukan dapat tepat sesuai kondisi regulasi di Indonesia.

D. PENUTUP

a. Kesimpulan

Potret kondisi peraturan perundang-undangan menunjukkan telah terjadi problem akut regulasi di Indonesia, dimana dari segi kuantitas mengalami *hyper regulated* dan secara kuantitas mengalami konflik, tumpang tindih, inkonsistensi, multitafsir, dan tidak operasional. Jika dilihat dari komposisi peraturan perundang-undangan serta proses pembentukan dan pengelolanya, maka dapat ditelaah bahwa penyebab problem akut regulasi secara garis besar disebabkan oleh 2 (dua) hal faktor utama. **Pertama**, masih belum tertatanya nomenklatur dan isi materi peraturan perundang-undangan. **Kedua**, masih tersebarnya kewenangan/pintu pembentukan dan pengelolaan regulasi. Oleh karena itu, perlu merumuskan dan melaksanakan suatu agenda reformasi regulasi untuk menyelesaikan permasalahan regulasi yang ada.

b. Saran

Pemerintah harus segera merumuskan dan melaksanakan suatu agenda reformasi regulasi yang disesuaikan dengan sebab mengapa problem akut regulasi itu muncul. Sehingga solusi yang ada nantinya sesuai dengan keadaan regulasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Agus Riwanto. 2017. "Mewujudkan Hukum Berkeadilan Secara Progresif Perspektif Pancasila". *Jurnal Al-Ahkam*. Volume 2. Nomor 2.

- Daryanto, dkk. 2013. **Pengantar Ilmu Manajemen dan Komunikasi**. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Diani Sadiawati. 2015. **Strategi Nasional Reformasi Regulasi**. Jakarta: Kementerian Perencanaan dan Pembangunan Nasional.
- Direktori Peraturan Perundang-Undangan, 2019. <http://peraturan.go.id/>, diakses tanggal 28 Februari 2020.
- Direktori Putusan Mahkamah Agung. <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/>, diakses tanggal 28 Februari 2020.
- Eka Sihombing, 2014, "Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum di Provinsi Sumatera Utara", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 2 No. 1.
- Facebook, <https://fr-fr.facebook.com/Jokowi/posts/773205216201663>, diakses pada 26 Februari 2020.
- H.O. Nielsen, Frederiksen, H. Saarikoshi, A. Ryttonen, & Pedersen. 2013. How Different Institutional Arrangement Promote Integrated River Basin Management. *Land Use Policy*. Volume 30. Issue 1.
- Jalaludin. 2011. "Hakikat dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda yang Baik". *Jurnal Aktualita*. Volume 6. Nomor 3.
- Jimly Asshiddiqie. 2010. **Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia**. Jakarta: Sinar Grafika.
- Jimly Asshiddiqie. 2011. **Perihal Undang-Undang**. Jakarta: Rajawali Pres.
- Kemendagri.go.id, <https://www.kemendagri.go.id/berita/baca/12889/kemendagri-segera-buka-detail-3143-pembatalan-perda>, diakses pada 02 Januari 2020.
- Koen J. Muylle, 2003, "Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures", *Statute Law Rev* Volume 3.
- Komnas Perempuan. 2019. "Laporan Independen Lembaga Nasional Hak Asasi Manusia". Laporan Disampaikan kepada Commission on the Status of Women, Pada 27 September 2019.
- Mahkamah Konstitusi. <https://mkri.id/>, diakses tanggal 28 Februari 2020.
- Nomonsen Sinamo. 2016. **Ilmu Perundang-Undangan**. Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Richard Susskin. 2010. "Legal Information: a Personal Appraisal of Context and Progress". *European Journal of Law and Technology*. Volume 1. Nomor 1.

SETARA Institute, <https://setara-institute.org/dampak-produk-hukum-daerah-diskriminatif-terhadap-akses-pelayanan-publik/>, diakses pada 28 Februari 2020.

Setio Sapto Nugroho, 2009, “Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan”, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas Biro Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta.

Soerjono Soekanto. 2010. **Pengantar Penelitian Hukum**. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Zainal Arifin Mochtar. 2019. Perihal Menata Regulasi. Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi. Yogyakarta, 3 Oktober 2019.