

Sinkronisasi Tata Urutan Peraturan Perundangan Tingkat Pusat dan Daerah di Indonesia

Oleh Noor Hafidah, S.H. *)

Pendahuluan

Tata urutan peraturan perundangan menduduki posisi penting di dalam sistem hukum.¹⁾ Dengan tata urutan perundangan yang solid akan menjadi elemen mendasar di dalam menciptakan kepastian hukum. Sebaliknya tanpa ada tata urutan peraturan perundangan²⁾ yang dapat dijadikan sebagai pegangan akan menyebabkan sulitnya mewujudkan konsistensi di dalam penegakan hukum. Permasalahan yang terkait dengan tata urutan perundangan bukan semata-mata masalah struktur (peraturan tertulis) akan tetapi juga secara fungsional mencerminkan konsistensi terhadap hirarki yang telah ditetapkan oleh lembaga berwenang.

Sehubungan dengan tata urutan peraturan perundang di Indonesia, sebenarnya secara fungsional dibedakan antara peraturan pada tingkat pusat dan peraturan yang dibuat pada tingkat daerah. Kita menyebut secara fungsional sebab kedua jenis peraturan tersebut mempunyai fungsi masing-masing. Fungsional dalam tata urutan perundangan ini merujuk pada peraturan tingkat pusat dan peraturan di tingkat daerah. Aspek strukturalnya didasarkan pada peraturan yang lebih tinggi yang mencerminkan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yaitu Ketetapan MPR. Namun hal tersebut lebih merupakan institusi penyelesaian jika muncul pertentangan antara peraturan di tingkat pusat dan peraturan di tingkat daerah. Baik telaah struktural maupun telaah fungsional atas peraturan perundangan tersebut akan diuraikan pada bagian berikut.

Landasan Hukum

Ketetapan MPR yang menjadi landasan atau konstruksi yuridis sebagaimana dimaksudkan di atas, pegangannya adalah dalam Tap. No: III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan. Ketetapan ini merupakan penyempurnaan terhadap Tap No : XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan RI. Ketetapan ini, sesuai dengan konstruksi yuridis dari sistem negara kesatuan harus dipandang sebagai refleksi pengaturan berbagai institusi, baik itu dengan rujukan institusi sosial maupun pemerintahan. Rujukan berbagai kebijakan tertulis harus tetap konsisten serta konsekuen pada ketetapan ini yang dipandang sebagai refleksi aspirasi rakyat.

Sehubungan dengan kedudukan secara fungsional, rujukan untuk tingkat daerah adalah di dalam UU tentang Pemerintahan Daerah, harus diyakini bahwa produk tersebut merupakan kompromistik yang telah mengakomodasikan berbagai kepentingan. Berbagai kepentingan dimaksud khususnya adalah antara pusat dan daerah yang selama ini dalam banyak kasus disikapi secara dikotomis. Sekurangnya produk hukum yang menjadi kesepakatan itu harus dijadikan sebagai landasan terpercaya. Tidak mengartikan dan atau menafsirkan berdasar kepentingan dan motivasi yang sejatinya bertentangan dengan hukum atau asas hukum. Jika ini yang dilakukan maka akan selalu terjadi tarik-menarik dan memunculkan permasalahan baru yang sebenarnya dapat

*) Penulis adalah Tenaga Pengajar Fakultas Hukum Unlam Banjarmasin.

sebagai lembaga legislatif menetapkan Undang-Undang Dasar (dan menetapkan perubahannya) dan menetapkan Haluan Negara. Produk dari MPR ini merupakan sumber untuk pengaturannya melalui undang-undang dalam pelaksanaan, yang menjadi wewenang dari DPR. Maka secara umum pelaksanaan Ketetapan MPR harus berdasarkan peraturan pelaksanaan. *In concreto* Tap MPR No. VII/2000 tentang persetujuan DPR dalam pengangkatan Kapolri harus didahului dengan adanya ketentuan-ketentuan pelaksanaannya, namun dalam menunggu peraturan pelaksanaan keluar, karena telah diketahui adanya perubahan oleh MPR, setidaknya Presiden harus menahan diri (*restrainform*) dari pengetrapan peraturan yang lama, ialah penggunaan Hak Prerogatifnya untuk memberhentikan/menonaktifkan Kapolri. Mahkamah Agung menolak permohonan Judicial review dari pihak warga Polisi untuk membatalkan Keppres No. 41/2001, karena Keppres tersebut bersifat individual/konkrit, sehingga masuk kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara. Pertanyaan: mengapa Mahkamah Agung tidak menimbang esensi dari Tap MPR No. VII/2000 tentang keabsahannya dengan UUD 1945 sebagai batu ujiannya (memberi wewenang DPR untuk menyetujui/ menentukan pengangkatan Kapolri. Catatan: Yang diterima Mahkamah Agung adalah pembatalan Keppres 77/2001 tentang Pengangkatan Wakapolri.

2. Masalah, apakah MPR berwenang mengeluarkan ketetapan yang mengandung pemberian wewenang kepada DPR mencampuri pelaksanaan eksekutif: Tap MPR No. VII/2000; persetujuan terhadap pengangkatan Kapolri. Dalam TAP MPR/1999 tentang amandemen terhadap UUD 1945, keterlibatan DPR dalam bidang eksekutif terbatas pada pemberian pertimbangan dan asal usul dalam pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden. Di

samping itu jiwa reformatif dari amandemen adalah adanya keseimbangan antara ketiga kekuasaan negara, menghilangkan warisan adanya dominasi kekuasaan eksekutif pada kekuasaan legislatif dan yudikatif dan dapat tumbuhnya dominasi kekuasaan legislatif atas kekuasaan eksekutif. Berdasarkan alasan tersebut, di atas maka Tap MPR No. VII/2000 adalah bertentangan dengan UUD 1945 yang sudah dirobah dengan amandemen, sejauh mengenai materi pemberian wewenang persetujuan kepada DPR. Karena itu TAP MPR No. VII/2000 harus direvisi menyangkut materi ini, dan bisa dilakukan MPR dalam Sidang Tahunan Oktober 2001 mendatang.

B. Masalah yang bersifat Kelembagaan

Apakah wajar Presiden mempunyai Hak Prerogatif mengangkat Kapolri. Jawabannya secara umum ialah sifat jati diri Polisi serta sistem pemolisian yang dianut negara bersangkutan yang akan menentukan yang berlaku di Indonesia:

1. Negara RI adalah Negara Hukum, di mana berlaku Supermisi Hukum, melingkupi seluruh kehidupan kenegaraan dan kehidupan masyarakat. Terutama yang menyangkut Polisi dengan menjalankan fungsinya disertai pemberian wewenang (wewenang kepolisian), terutama wewenang menggunakan paksa/kekerasan harus dalam batas-batas yang diberikan oleh hukum/UU, maka tindakan Kepolisian harus bisa dipertanggungjawabkan berdasarkan hukum (*Policing by Law*).

2. Polisi adalah penegak hukum yang melindungi (*protect*) segenap masyarakat, ini adalah amanat dari UUD 1945. Karena itu harus tidak memihak (*On-partydig*) dan tak pandang bulu (non personil), tidak dibenarkan berafiliasi dengan siapapun dan golongan apapun.

3. Dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab melindungi dan melayani masyarakat,

Polisi harus profesional dalam arti:

a. Menguasai teknik-teknik profesional yang didapatkan dan dikembangkan melalui pendidikan-pendidikan khusus, latihan dan penugasan.

b. Mengembangkan budaya Polisi berdasarkan pengetrapan nilai-nilai yang terkandung dalam kode etiknya.

4. Polisi harus mandiri, tidak hanya berdiri sendiri secara struktural dalam tatanan kelembagaan negara, tetapi juga dalam mengembangkan profesinya dan dalam mengambil keputusan dalam menentukan kebijaksanaan dan pelaksanaan tugasnya.

5. Sesuai dengan bentuk negara sebagai negara kesatuan, maka Polisi RI harus mengikuti pola negara kesatuan dengan susunan terpusat (*Centralized System*) sebagai Polisi Nasional.

6. Karena untuk membebaskan dari pengaruh dari golongan/partai dalam kehidupan demokrasi, maka Polisi tidak ditempatkan di bawah kendali Menteri yang merupakan perwakilan dari partai, golongan, tetapi langsung di bawah Presiden sejak keluarnya UU Kepolisian No. 13/1961. Tetapi Hak Prerogatif pengangkatan KKN sudah sejak bulan September 1945, dan kemandirian Struktural mulai tanggal 1 Juli 1946. Maka Hak Prerogatif Presiden ini adalah wajar, karena menjadi fenomena faktis yang juga diterima masyarakat, selain kedudukannya sebagai pemegang kekuasaan tertinggi terhadap Polisi.

c. Masalah tentang timbulnya penyimpangan dalam pemolisian. Kemungkinan timbulnya penyimpangan ini bisa saja terjadi karena sifat personal, adanya kecenderungan pemegang kuasa untuk korup (menyimpang), dan pemilihan terhadap pejabat dalam sistem demokrasi selalu mengandung aroma politik ialah kekuasaan (*power*) dan kepentingan golongan/partai yang diwakilinya. Karena itu harus adanya sistem kontrol yang kuat untuk

mencegahnya, yang berupa:

1. Hukum/peraturan yang jelas membatasi kekuasaannya dan secara konsisten dilakukan tindakan hukum terhadap penyimpangan (*form control*).

2. Kontrol dari DPR dengan menggunakan hak interpelasinya adalah MPR melalui "*impeachment*" nya (institusional kontrol).

3. Oleh masyarakat secara langsung (*informal control*) melalui pra-peradilan dan gerakan massa.

4. Sistem nilai pribadi yang memberdaya sebagai pengendalian diri (*self control*).

5. Komitmen pada hakekat tugasnya sebagai pejabat pemegang kekuasaan.

IV. Kesimpulan

1. Memulihkan kembali Hak Prerogatif Presiden dalam pengangkatan Kapolri, dengan merevisi Tap MPR No. VII/2000 yang mengangkat materi tersebut; antara dengan alternatif penggunaan istilah "pertimbangan" yang dipakai dalam amandemen UUD 1945, untuk menggantikan istilah "Memutuskan" dalam Tap MPR. Dalam realita, tindakan Presiden Megawati untuk mengembalikan tingkat kepemimpinan Polri ketangan S. Bimantoro adalah ujud dari penggunaan hak tersebut.

2. Pemilihan sosok Presiden sebagai pemegang kuasa kepolisian yang tepat, akan sangat kondusif untuk:

a. Berlangsungnya penegakan hukum yang jujur dalam sistem pemolisian berdasar hukum (*Policing by Law*).

b. Pencegahan timbulnya konstitusi pemolisian oleh publik (*Policing by The Public*) melalui peran DPR yang mencampuri urusan pemolisian, maupun langsung oleh rakyat (*crowd, mob*) yang melakukan tindakan main hakim sendiri dalam menangani pelanggaran hukum oleh warga masyarakat.

c. Menumbuhkan kepercayaan rakyat kepada

kebijakan di dalam peraturan perundang-undangan khususnya pada level di bawah undang-undang. Hal itu secara langsung akan menjadi sumbangan berharga bagi tegaknya supremasi hukum terutama pada level instrumen yaitu peraturan perundang-undangan. Tentu akan menjadi pelajaran berharga bagi para pencetus kebijakan.

Sejatinya, yang menjadi kata kunci terhadap keberhasilan pelaksanaan dan penegakan hukum khususnya dalam masalah lingkungan hidup itu adalah konsistensi. Konsistensi ini harus menjadi komitmen aparat pelaksana mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah tanpa kecuali. Secara lebih terperinci, konsistensi dimaksud meliputi konsistensi dalam hal tindakan praktis atau implementasi dan penggarisan kebijakan. Kedua hal ini kiranya sangat penting dalam hal menciptakan sinkronisasi penanganan permasalahan lingkungan hidup, khususnya antara Pusat dan Daerah.

Dalam hal tindakan, upaya yang seringkali disebut sebagai terobosan kiranya tidak dilakukan. Harus senantiasa konsisten pada peraturan yang dibuat kendatipun hal itu kemungkinan membawa kerugian materi. Namun harus senantiasa diingat bahwa kerugian lebih besar dikemudian hari, jika sebuah terobosan dilakukan akan terjadi serta harus dibayar dengan biaya lebih mahal. Bukan hanya kerugian materi yang lebih besar akan tetapi juga terdegradasinya tingkat kepercayaan terhadap hukum oleh masyarakat. Padahal tingkat kepercayaan ini adalah aset tak ternilai mahal serta besarnya dari kinerja penegakan hukum di masyarakat.

Dalam hal kebijakan, kiranya penggarisan kebijakan tersebut, khususnya di daerah harus secara konsisten berpegang pada aturan yang jelas. Kejelasan ini sekurangnya tidak menimbulkan biinterpretasi (dua penafsiran), apalagi yang bersifat susah payah diciptakan. Institusi dimaksud, di antaranya adalah penyempurnaan terhadap hirarki peraturan

perundangan sebagaimana tertuang di dalam Tap No: III/MPR/2000.

Catatan:

1) Di dalam penegakan hukum, elemen mendasar yang ingin dituju oleh sistem hukum adalah kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan hukum secara integratif. Ketiganya juga menjadi bagian penting di dalam tujuan hukum secara umum. Konstruksinya, aturan hukum tertulis harus ditegakkan dengan tujuan tersebut. Tentang keadilan, lihat misalnya: Bellefroid. JHP. 1952. *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederland*. Utrecht: Dekker&Van de Vegt. NV khususnya pada halaman 22. juga di dalam: Soetiksno, 1976. *Filsafat Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.

2) Ada perbedaan istilah Peraturan Perundang-Undangan, Perundang-undangan dan Undang-Undang Peraturan perundang-undangan atau sering disingkat peraturan perundangan merujuk pada hukum tertulis yang dibuat oleh lembaga yang memang berwenang membuatnya sesuai dengan batas kewenangan tersebut. Perundang-undangan artinya kumpulan Undang Undang. Sedangkan Undang Undang dapat diartikan secara formal dan materiil. UU dalam arti formal adalah produk hukum yang dibuat oleh presiden bersama DPR dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Sedangkan UU dalam arti materiil pengertiannya sama dengan peraturan perundangan. Untuk lebih jelasnya lihat: Mas Soebagio, 1978. *Ensiklopedi Peraturan Perundangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.

3) lihat: GJ. Viarda. 1980 *Drie Typen van Rechtsvinding*. Tjeenk Willink-zwole. Hal. 82 pada bagian "Marginale Toetsing" menekankan sulitnya sinkronisasi dan akibat yang akan muncul jika hal ini tidak dilaksanakan terutama berhubungan dengan prinsip atau asas legalitas yang menekankan pada keharusan pegangan pada hukum tertulis (peraturan Perundang-undangan).

4) Djenal Hosen Koesoemahatmadja. 1983. *Pemerintahan Lokal*. Bandung, Alumni. Hal 31 yang menguraikan falsafah pangreh sebagai lembaga yang memimpin sementara pada pihak lain ada abdi atau yang dipimpin. Peletakan secara dikotomis ini yang kita nilai kurang tepat dengan mengingat bahwa prinsip antara pangreh dan yang di-reh adalah sederajat.

5) Misalnya konflik atau minimal ketatalaksanaan persepsi dalam hal pembangunan jalan kereta api (*railway*) yang akan menghubungkan Tanjung (Kalsel) dan Pasir (Kaltim). Pimprov dengan berpegang pada PP No. 25 tahun 2000 berpendapat bahwa itu kewenagannya. Sementara Kabupaten dengan dalih untuk pengembangan wilayah juga mendalilkan adanya hak yang sama.

6) Para pemerchat menilai bahwa Tap No: III/MPR/2000 ini banyak ketinggalannya dan tidak cermat. Misalnya pada ketentuan pasal 1 yang menyatakan bahwa sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Janggalnya, sumber hukum seharusnya tidak semata merujuk pada perundang-undangan. Tidak cermat, misalnya tidak ada produk hukum yang dikeluarkan oleh lembaga Kementerian Negara. Padahal produk hukum ini sangat penting untuk menjabarkan berbagai produk hukum di atasnya terutama Peraturan Pemerintah dan atau Undang Undang.

7) J.A. Pontier. 1988. *Rechtsvinding*. Nijmegen. Ars Aequi Libri. P.22.

8) Limitatif artinya terstruktur, tidak dapat disimpangi - berdasar asas hukum yang dijadikan sebagai pijakan seperti *lex superior derogat legi priori* dan *lex specialis serogat legi generali*. Demikian pula bersifat hirarkhis dalam arti tidak dapat disimpangi dalam hal kedudukannya berdasarkan kelembagaan yang mengeluarkan produk. Enunsiatif artinya dapat saja disimpangi atau bersifat relatif, dengan logika hukum yang dapat dipertanggungjawabkan dalam arti berdasarkan prinsip-prinsip hukum.

9) Volenhoven, otonomi dalam arti kemandirian itu meliputi:

10) Berdasar ketentuan di dalam Tap No: III/MPR/2000 Mahkamah Agung secara aktif dapat melakukan uji materiil terhadap produk hukum di bawah undang-undang dengan konsekuensi peraturan perundangan yang dinyatakan bertentangan dengan peraturan di atasnya langsung tidak berlaku. Tidak harus menunggu pencabutan dari instansi pembuat produk hukum tersebut.

11) Ketentuan pasal 26 UU No. 14 tahun 1970 yang mengharuskan pengujian melalui Kasasi menimbulkan permasalahan karena Kasasi harus melalui judex factie. Lalu apa yang harus diputus oleh Judex Factie jika pada akhirnya yang berharga adalah keputusan kasasi?. Sementara itu kalau langsung Kasasi, bukanlah untuk sampai kesana harus melalui pemeriksaan judex factie?.