

006

MEMAHAMI PERATURAN PERUNDANGAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh : Samsul Wahidin, S.H.,M.S. *)

Pendahuluan

Didalam melaksanakan tugas sehari hari, kebanyakan pejabat (Pengambil Keputusan) tidak begitu memperlakukan hirarki peraturan perundang-undangan. Seringkali yang dipergunakan sebagai dasar adalah "petunjuk", "perintah", atau istilah lain yang sebenarnya tanpa pemahaman yang cermat menimbulkan resiko. Apalagi dengan berlakunya UU mengenai PTUN sekarang, resiko tersebut semakin besar. Untuk itu, dibutuhkan pemahaman yang lebih komprehensif terhadap keadaan dan gambaran mengenai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Memahami peraturan perundang-undangan di Indonesia dewasa ini memang perlu kecermatan tersendiri. Nilai praktis dari pemahaman terhadap keadaan peraturan perundang-undangan dimaksudkan sebagai sebuah pedoman kalau misalnya terjadi pertentangan atau ketidaksesuaian antar berbagai produk, kita bisa melihat mana yang lebih tinggi kedudukannya, dan bagaimana menentukan suatu keputusan yang diakibatkan oleh adanya peraturan perundang-undangan yang tidak selaras tersebut.

Memang disadari, hal diatas lebih bersifat teoritik, dan kebanyakan kita lebih berfikir praktis, bahwa yang penting ada aturan dan petunjuk, dengan tanpa adanya pengembangan yang lebih kreatif terhadap kemungkinan berbagai langkah yang bisa diambil. Namun dengan memahami keadaan peraturan perundang-undangan yang ada, akan memberikan pemahaman yang lebih baik. Ini juga akan menyebabkan terhindarnya para pengambil keputusan melakukan suatu tindakan hukum yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang tidak mempunyai landasan berlaku yang kokoh, yang bisa mendatangkan akibat kurang baik. Misalnya menjadi subyek terganggu di PTUN.

Pemahaman terhadap hirarki peraturan perundang-undangan menjadi demikian penting, untuk memberikan pengertian mendasar — sampai sejauhmanakah PTUN tersebut bisa mengadili perkara-perkara yang diakibatkan oleh adanya pertentangan atau ketidakselarasan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain.

Beberapa Pengertian.

Beberapa pengertian yang perlu difahami sebelum menguraikan lebih lanjut mengenai peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah :

*) Penulis adalah dosen Fakultas Hukum Univ. Lambung Mangkurat Banjarmasin Kalimantan Selatan.

- a. Undang Undang, dibedakan menjadi Undang Undang dalam arti formal dan Undang Undang dalam arti materiil. UU dalam arti formal, merupakan produk hukum hasil kerjasama antara Pemerintah dengan DPR, sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945. Undang Undang dalam arti materiil maksudnya adalah seluruh produk hukum yang dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam lingkup kewenangannya.
- b. Peraturan Perundang Undangan atau Peraturan Perundangan adalah merupakan peraturan (biasanya tertulis) yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang didalam lingkup kewenangannya (sama dengan UU dalam arti materiil) (Peraturan perundang undangan).
- c. Perundang undangan adalah kumpulan dari Undang Undang dalam arti formal.

Dengan demikian pengertian Peraturan Perundangan lebih luas dari perundang undangan.

Di Indonesia, dewasa ini tata urutan Peraturan Perundang undangan tersebut diatur dalam Tap No : XX/MPRS/1966, tentang Memorandum DPRGR tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang Undangan RI.

Ketetapan No. : XX/MPRS/1966 itu sendiri, sebenarnya sudah dirasakan sejak lama tidak sesuai dengan perkembangan peraturan perundang undangan di Indonesia. Hal ini

dinyatakan oleh Tap. No : V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-Produk yang berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia. Pasal 3 Tap tersebut menyatakan dinyatakan berlaku dan perlu disempurnakan beberapa Tap MPRS, satu diantaranya adalah Tap No : XX/MPRS /1966 tersebut.

Demikian pula, hal yang sama diulang kembali tahun 1978 dengan Tap No : IX/MPR/ 1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No : V/MPR/1973. Pasal 1 Tap ini menyatakan bahwa ketentuan yang termaktub dalam pasal 3 Tap Tahun 1973 diatas perlu disempurnakan. Namun ternyata sampai saat ini penyempurnaan dimaksud belum dilakukan. Justru karena belum disempurnakan itulah muncul berbagai persoalan baru yang tidak sederhana, bahkan sudah demikian kompleksnya, sehingga terasa demikian sulit untuk mengaturnya kembali.

Bentuk Peraturan Perundangan RI

Tentang bentuk peraturan perundangan RI sebagaimana disebutkan didalam Tap No : XX/MPRS/1966 itu, secara hirarkhis adalah sebagai berikut :

- Undang Undang Dasar 1945,
- Tap MPR
- UU/Perpu
- Peraturan Pemerintah

- Keputusan Presiden
- Peraturan Pelaksana lainnya seperti :
- Peraturan Menteri
- Instruksi Menteri
- dan lain lainnya

Dalam Tap tersebut dinyatakan bahwa sesuai dengan sistem Konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik UUD 1945, UUD 1945 adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan bawahan dalam negara.

Demikian pula sesuai dengan prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

Adapun uraian selengkapnya mengenai bentuk peraturan perundangan yang secara hirarkhis disebutkan diatas adalah sbb :

Undang-Undang Dasar :

Ketentuan ketentuan yang tercantum didalam pasal pasal UUD adalah ketentuan yang tertinggi tingkatannya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang Undang atau Keputusan Presiden.

Ketetapan MPR :

- a. Ketetapan MPR yang memuat garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan Undang Undang.

- b. Ketetapan MPR yang memuat garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.

Undang Undang :

- a. Undang Undang adalah untuk melaksanakan Undang Undang Dasar atau ketetapan MPR.
- b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang,
 - (1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut;
 - (2) Jika tidak mendapatkan persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan Undang Undang.

Keputusan Presiden

Keputusan Presiden berisi Keputusan yang bersifat khusus (einmalig) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pelaksana lainnya

Peraturan-peraturan pelaksana lainnya seperti : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya harus dengan tegas berdasar dan bersumber

pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Keluarnya Ketetapan MPRS No. : XX/MPRS/1966 tersebut, pada dasarnya adalah ingin meluruskan kembali mekanisme peraturan perundangan di Indonesia. Tindakan itu diambil, sebab mekanisme peraturan perundangan sebelum keluarnya Tap tersebut demikian tidak teraturnya, sehingga mengakibatkan ketidakserasian dan ketidakpastian hukum.

Sebelum keluarnya Tap tersebut, telah beredar berbagai produk hukum yang tidak jelas cakupan materi serta kelembagaannya didalam UUD 1945. Produk hukum ini misalnya Penetapan Presiden (Perpres), Penetapan Presiden (Perpres) dan produk lainnya. Produk seperti itu secara kelembagaan bisa dikeluarkan adalah sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Karena Dekrit tersebut dikeluarkan oleh Presiden, maka seolah-olah Presiden berada diatas UUD 1945, sebab yang menyatakan berlaku atau memberlakukan kembali UUD 1945 adalah Presiden.

Kenyataan diatas, disamping keluarannya produk hukum yang tidak jelas cakupan materi kelembagaannya didalam UUD 1945, juga diiringi dengan berbagai langkah lain yang jelas tidak sejalan dan bahkan bertentangan dengan apa yang disebutkan UUD 1945. Misalnya saja diangkatnya Ketua Lembaga Tinggi, bahkan Ketua Lembaga Tertinggi Negara sebagai Menteri. Padahal dalam sis-

tem UUD 1945 Menteri-Menteri Negara adalah Pembantu Presiden. Diangkatnya Presiden seumur hidup, dan berbagai penyimpangan lain dari UUD 1945.

Dari segi materi yang diatur didalam Penpres dan Perpres, berdasarkan Tap No : XIX/MPRS/1966 produk-produk legislatif negara diluar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945 dinyatakan ditinjau kembali. Dalam pasal 2 dari Tap ini menugaskan kepada Pemerintah bersama sama dengan DPRGR untuk meninjau kembali produk dimaksud.

Berdasarkan mandat tersebut, maka dikeluarkan UU No.25 tahun 1968, dilampirkan daftar Penpres dan Perpres yang dinyatakan tidak berlaku karena dinilai tidak sesuai dengan hati nurani rakyat.

Bersamaan dengan keluarnya Tap No. : XIX inilah, dikeluarkan Tap No. : XX/MPRS/1966 tersebut. Tujuan pokoknya tidak lain ingin mendudukan Peraturan Perundang di Indonesia diletakkan pada porsi, dan dikembalikan kepada kelembagaannya yang sesuai. Dan lambat laun, mekanisme peraturan perundangan di Indonesia dikembalikan sedikit demi sedikit kepada apa yang dikehendaki oleh UUD 1945.

Dua Masalah Pokok

Lebih duapuluh lima tahun setelah keluarnya Tap No : XX/MPRS/1966 itu, wajar jika muncul berbagai permasalahan berkenaan dengan mekanisme peraturan perundangan di

Indonesia. Dua masalah pokok yang memerlukan perhatian ialah :

Jenis Produk Hukum.

Selama ini, telah keluar produk hukum yang kalau dilihat dari ketetapan tersebut tidak ada, namun telah berkembang dalam praktik menjadi satu produk hukum yang mempunyai pengaruh luas. Misalnya adalah Keputusan Presiden (Kepres), Surat Keputusan Bersama Menteri (SKB), dan produk lain yang bagi para ahli yang berfikir dogmatis niscaya akan melahirkan kesimpulan — produk tersebut tidak diatur dalam Tap, karena itu keberadaannya patut dipertanyakan.

Namun kita sudah pasti tidak begitu saja menarik kesimpulan tentang kekuatan hukumnya hanya karena tidak disebut dalam Tap. Yang pasti, bahwa munculnya praktik penyelenggaraan ketatanegaraan memerlukan langkah praktis yang orientasinya tetap bisa dipertanggungjawabkan dalam arti masih dalam konteks UUD 1945. Instruksi Presiden misalnya, melihat dari bentuknya lebih menekankan kepada perintah yang ditujukan kepada para Menteri dalam kepastiannya sebagai Pembantu Presiden. Namun diakui, dalam beberapa contoh ada Instruksi Presiden yang materinya secara tidak langsung membawa perubahan terhadap Undang Undang.

Demikian juga dengan SKB tiga, atau lebih Menteri. Jika memang masalahnya dinilai mencakup antar

departemen, mengapa misalnya tidak diatur saja dalam Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden?. Produk ini yang jelas-jelas mendapatkan legalitas dalam Tap, berarti mempunyai kekuatan yang pasti.

Makna Keputusan.

Istilah Keputusan, dalam kaitannya dengan produk peraturan perundangan, agar tidak menimbulkan kerancuan pengertian harus dikaitkan dengan adanya UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Keputusan Tata Usaha Negara (istilah yuridisnya bukan Surat Keputusan), adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.

Berdasarkan pengertian yang disebut didalam pasal 1 angka (2) ini, maka yang dimaksudkan dengan Keputusan, pada hakekatnya adalah merupakan kebijakan teknis dalam rangka melaksanakan peraturan perundangan. Dengan demikian, merupakan langkah yang kurang tepat, apabila suatu Keputusan bersifat mengatur. Keputusan, sifatnya hanya interen dan dalam jangkauan terbatas.

Dikaitkan dengan Tap No : XX/MPRS/1966 diatas, maka produk

hukum yang disebut dengan Keputusan, tidak tepat jika dimasukkan didalam deretan Peraturan Perundangan. Selain yang disebutkan didalam UUD 1945, maka produk hukum tersebut harus diberi nama Peraturan. Relevansinya dengan penyelesaian perkara, jika yang dianggap menimbulkan kerugian itu

adalah Peraturan, maka kompetensi peradilannya adalah Peradilan Umum, melalui upaya Hak Menguji Materiil, yang bisa dilaksanakan berdasarkan ketentuan Undang Undang. Sedangkan jika yang dianggap menimbulkan permasalahan itu adalah keputusan, sebagaimana disebutkan diatas maka kompetensinya adalah pada Peradilan Tata Usaha Negara.

Kepustakaan

Djenal Hoesen Koesoemahatmadja, Pokok Pokok Hukum Tata Usaha Negara, Alumni Bandung, 1979.

Mas Soebagio, Ensiklopedia Perundang Undangan Republik Indonesia, Alumni Bandung, 1983.

Padmo Wahjono (ed), Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia Jakarta, 1984.

Samsul Wahidin, Hak Menguji Materiil Menurut UUD 1945, Cendana Press, Jakarta 1984.

Tolchah Mansoer, M, Teks Resmi dan Beberapa Soal Tentang UUD 1945, Alumni Bandung, 1977.

Wantjik Saleh, K, Kitab Himpunan Lengkap Ketetapan Ketetapan MPRS/MPR, Ghalia Indonesia Jakarta 1978.