

Tinjauan Yuridis Produk Hukum Lembaga Independen Negara yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi Berdasarkan Teori Hierarki Perundang-Undangan

Sayid M Rifqi Noval, Aries Nur Utomo

ABSTRAK

Lembaga independen negara merupakan salah satu lembaga yang diberikan hak untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan secara atribusi. Sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang konsekwensi mentaati peraturan yang tercantum dalam undang-undang adalah suatu keharusan mengingat harus ditaatinya asas lex superior derogat legi inferiori. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana penerapan asas lex superior derogat legi inferiori pada produk hukum lembaga independen negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan untuk mengetahui bagaimana akibat hukum dari produk hukum lembaga independen negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif yaitu penelitian yang didasarkan kepada studi kepustakaan yang mengkaji bahan primer, bahan sekunder dan bahan tersier. Hasil penelitian menunjukkan produk hukum lembaga independen negara harus menaati asas lex superior derogat legi inferiori dan tidak menyimpangi muatan materi dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dan akibat hukum dari disahkannya produk hukum lembaga independen negara yang tidak hierarkis adalah memnyebabkan kerancuan, dan ketidaksesuaian muatan antara peraturan perundang-undangan. Agar pemerintah dapat mengoptimalkan proses harmonisasi hukum sebelum peraturan perundang-undangan disahkan dengan dibentuknya suatu lembaga yang dapat dipercaya untuk melakukan proses harmonisasi tersebut.

Kata Kunci: Lembaga Independen Negara, Peraturan Perundang-Undangan, Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Pendahuluan

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial.¹

Seiring berjalannya waktu bentuk keorganisasian modern di setiap negara berkembang dengan pesat, tak terkecuali Indonesia dengan kesadaran demokratisasi pada era reformasi muncul perkembangan yang berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan lain sebagainya.

Mengacu pada publikasi di laman resmi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (KEMENKUMHAM), jumlah regulasi yang telah diproduksi oleh lembaga/instansi non-kementerian sepanjang tahun 2018-2019 mencapai angka 804 peraturan yang telah disahkan.²

Jumlah regulasi yang dihitung banyak tersebut tentunya tidak akan menjadi suatu masalah selagi materi dan muatannya tidak bertentangan

dan bertabrakan dengan peraturan perundang-undangan lain baik secara vertikal.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam penulisan ini penulis lebih cenderung kepada pendapat yang menyatakan bahwa lembaga independen negara adalah sebagai cabang ke empat kekuasaan dalam suatu negara karena sifat kelembagaannya yang lebih bersifat campur sari sebagaimana yang dinyatakan oleh Prof. Jimly Asshidiqie, juga seperti yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp berikut ini:³

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the ‘headless fourth branch’ of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.”

Pada Pasal 8 ayat (1) juga menjelaskan jenis Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa

1 Jimly Asshiddiqie, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet I, Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.110

2 Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Lihat: (<http://peraturan.go.id/perlembaga.html>) diakses pada tanggal 20 Desember 2019 pukul 09.33 WIB

3 Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998), h. 281

Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/ Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Pada pasal 8 ayat (1) menjelaskan bahwa terdapat beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang tidak tercantum pada pasal 7, salah satu diantaranya adalah peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. Maka dari itu Lembaga Independen Negara merupakan lembaga yang diberikan kewenangan secara atribusi oleh Undang-Undang untuk membentuk suatu regulasi hukum.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan demikian mengandung beberapa prinsip:⁴

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.

2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi

atau berlawanan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.

5. Peraturan-peraturan

perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara

tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Maka secara hirarkis produk hukum yang dibentuk oleh lembaga independen negara berada di bawah Undang-Undang, yang mana menurut asas *lex superior derogat legi inferiori* aturan yang rendah harus menaati peraturan yang lebih tinggi.

Sementara itu pada Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 poin (c) menjelaskan bahwa salah satu asas dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kesesuaian antara jenis hirarki, dan materi muatan. Pada dasarnya prinsip dari diberlakukannya suatu hierarki perundang-undangan adalah bahwa undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan undang-undang yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*) perundang-undangan yang lebih tinggi dalam mengatur hal yang sama. Konsekuensi hukum asas *lex superior derogat legi inferiori* ialah:

⁴ Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, him.133

a) undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula; b) undang-undang yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi; c) perundangundangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.⁵

Tidak ditaatinya asas tersebut akan dapat menimbulkan ketidak-tertiban dan ketidakpastian dari sistem perundang-undangan. Bahkan dapat menimbulkan kekacauan atau kesimpangsiuran perundang-undangan⁶ ketidaksesuaian materi antar peraturan perundang-undangan akan menimbulkan potensi dilakukannya uji materi (*judicial review*) oleh pihak-pihak yang merasa dirugikan, dalam hal ini maka produk hukum lembaga independen negara yang tidak sesuai muatan materinya dengan undang-undang bisa saja dilakukan uji materi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Kesimpulan

Lembaga independen negara merupakan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah Undang-Undang dan diberikan kewenangan secara atribusi untuk membentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur pada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan. Maka oleh karena itu lembaga independen negara sepatutnya mengindahkan asas *lex superiori derogat legi inferiori* ketika membentuk suatu peraturan perundang-undangan karena kedudukannya berada di bawah Undang-Undang, yang mana berdasarkan yang diatur pada pasal 5 poin (c) UU No.12 Tahun 2011 bahwa salah satu asas dari pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kesesuaian antara jenis hirarki, dan materi muatan.

Akibat hukum yang ditimbulkan dari tidak sesuainya materi yang diatur antara peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (dalam hal ini produk hukum lembaga independen negara) dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan menimbulkan suatu ketidakpastian dan ketidaktertiban aturan hukum yang mana hal tersebut akan berpotensi dilakukan uji materi kepada Mahkamah Agung.

Tertib dalam melakukan penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan pokok dari prinsip hierarki perundang-undangan, sehingga para pemangku kebijakan seharusnya dalam proses pembuatan peraturan seharusnya lebih dapat lagi melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun secara horisonal dengan mentaati beberapa asas pokok dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, hal ini penting dilakukan demi terciptanya kepastian dan kesesuaian hukum antara beberapa aturan yang saling berkaitan satu sama lainnya.

Lembaga independen negara

5 Umar Said Sugiarto,, Pengantar Hukum Indonesia, hlm.62.

6 Amiroeddin Sjarif, Perundang-Undang Dasar, (Jenis, dan Teknik Membuatnya), hlm.78-79

diharapkan dapat menemukan inofasi-inofasi baru dalam menjalankan tugasnya, termasuk dalam membuat suatu aturan atau produk hukum, namun hal tersebut perlu dipertimbangkan kembali dengan melihat aturan-aturan yang lebih tinggi kedudukannya. Harmonisasi hukum merupakan

proses yang dilakukan sebelum disahkannya suatu aturan hukum, sehingga ketidaksesuaian aturan dapat diminimalisir sedini mungkin, sehingga dibutuhkan suatu lembaga yang dapat dipercaya untuk melakukan harmonisasi terhadap beberapa aturan yang sedang diproses atau akan disahkan.

Daftar Pustaka

- Amiroeddin Sjarif, *Perundang-Undangan Dasar, (Jenis, dan Teknik Membuatnya)*, Bandung: Rineka Cipta.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi, Cetakan Kedua*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Jimly Asshiddiqie, dan Safa'at, M. Ali, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cet I*. Jakarta: Sekretariat Jendral & Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Lihat: (<http://peraturan.go.id/perlembaga.html>) diakses pada tanggal 20 Desember 2019 pukul 09.33 WIB
- Umar Said Sugiarto, 2013, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western. Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford: Oxford University Press, 1998)

