

PENATAAN SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM MENDUKUNG PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL

Lusia Indrastuti¹, Abdul Kadir Jaelani²

Fakultas Hukum Universitas Slamet Riyadi^{1,2}
email: lusia.indrastuti@gmail.com¹, zaelanianal@gmail.com²

Abstract

Penelitian ini dilatar belakangi oleh dilema penataan sistem peraturan perundang-undangan yang obesitas dan over regulated ditengah pembangunan ekonomi yang dilakukan pemerintah. Tujuan penelitian ini adalah memecahkan permasalahan obesitas peraturan perundang-undangan demi keberlanjutan ekonomi bangsa. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif lebih mengutamakan studi pustaka (library research) dengan fokus kajiannya asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum dan sejarah hukum, penelitian ini juga bersifat deskriptif. Penelitian ini berkesimpulan bahwa, pertama, penataan sistem peraturan perundang-undangan dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional terhalang oleh kualitas, inkonsistensi, disharmoni dan over regulasi yang tidak diiringi oleh ketiadaan sistem yang dapat merespon dengan cepat kondisi tersebut. Kedua, cara mengatasi permasalahan tersebut adalah menggunakan reformasi regulasi dengan cara mengidentifikasi kriteria legalitas, kebutuhan dan situasional. Menginventarisasi regulasi dengan penguatan pengawasan kuantitas regulasi, pembuatan database peraturan perundang-undangan nasional dan penghapusan hierarki peraturan perundang-undangan.

Keywords: Peraturan Perundang-Undangan, Pembangunan Ekonomi dan Obesitas Hukum.

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara yang menganut sistem hukum *kontinental* dengan sendi utama hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang memerlukan tertib hukum secara hirarkis dalam proses pembentukannya.¹ Tertib hukum tersebut harus dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan, karena hukum pada dasarnya dipahami sebagai sarana menata perilaku masyarakat menjadi lebih baik dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat yang adil dan negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²

Dalam sistem hukum *kontinental*, hirarki peraturan perundang-undangan mengandung makna peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan

¹Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", *Laporan Penelitian*, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 1.

²Adi Sulistiyono, "Menggapai Mutiara Keadilan: Membangun Pengadilan yang Independen dengan Paradigma Moral", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 2, September 2005.

perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hanya dapat dibentuk jika ada delegasi dari peraturan yang lebih tinggi.³ Kejelasan hirarki ini akan terkait dengan keabsahan peraturan yang dibuat. Dengan demikian akan memberi arahan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang mempunyai kewenangan untuk membentuk hukum yang tertib dan sejalan dengan substansi UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merupakan norma hukum tertinggi di negara Indonesia.⁴

Muatan UUD 1945 menganut pembagian kekuasaan secara horisontal dan vertikal.⁵ Sistem pembagian kekuasaan secara horisontal diwujudkan dalam bentuk lembaga-lembaga negara beserta kekuasaan yang melekat pada dirinya, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal dilaksanakan melalui politik hukum legislasi, yang memberikan kewenangan kepada Presiden⁶ dan Dewan Perwakilan Rakyat⁷ untuk membentuk dan menetapkan undang-undang.⁸ Salah satu masalah penting yang menjadi agenda reformasi hukum adalah penataan peraturan perundang-undangan, walaupun telah memiliki beberapa instrumen hukum yang mengatur tentang sistem peraturan perundang-undangan, namun terdapat berbagai kerancuan terutama terkait jenis, lembaga yang berwenang mengeluarkan dan tata urutannya.⁹

Pada awal Orde Baru, upaya penertiban peraturan perundang-undangan pernah dilakukan melalui Ketetapan MPRS No.XIX/MPRS/1966 tentang peninjauan kembali produk-produk legislatif negara di luar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD 1945. Selain ketetapan tersebut, MPRS juga mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundang-Undanguan Republik Indonesia.¹⁰ Pada masa reformasi, MPR mengeluarkan Tap. No. III/IV//MPR/2000 tentang

³Efendi, "The Position of the Government in Doing the Review Towards the Rules in District After Decision of the Constitutional Court Number: 137/PUU-XIII/2015", *International Journal of Asy-Syir'ah*, Vol. 51, No. 1 Juni 2017.

⁴Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis", *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017, hlm. 15-26.

⁵Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Makalah Diskusi Terbatas tentang Kelembagaan Independen Indonesia*, Diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara Pada Hari Selasa 4 April 2005. Baca juga Novianto M. Hantoro, "Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara", *Jurnal Negara Hukum*, Vol.7, No. 2, November 2016.

⁶Lihat Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁷Lihat Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸Lihat Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹Syihabudin, "Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undanguan Indonesia", *Jurnal Hukum*, Vol. 10., No.23, Mei Tahun 2008, hlm. 46-47.

¹⁰Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tersebut ditentukan jenis peraturan perundang-undangan dengan tata urutan: UUD RI 1945, Tap. MPR, UU/Perpu, PP, Kepres, dan Peraturan-Peraturan pelaksana lainnya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain. Menurut Bagir Manan, jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang diatur Tap. MPRS di atas ternyata lebih luas daripada yang diatur dalam UUD 1945, tetapi lebih sempit dibandingkan dengan kenyataan yang ada. Dalam praktiknya terdapat peraturan-peraturan lain yang tidak disebutkan di atas, khususnya adalah Peraturan

Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.¹¹

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki banyak problematika, diantaranya *pertama*, kewenangan DPD menjalankan fungsi legislasi dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU.¹² *Kedua*, pembentukan undang-undang masih dirasakan bersifat sektoral baik di lingkungan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dan DPD. Hal ini ditandai dengan banyaknya UU yang di *judicial review* dan usulan RUU dalam prolegnas belum berdasarkan kebutuhan akan suatu UU dan kebutuhan yang objektif dan empirik. Disamping proses legislasi bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik, permasalahan ini dapat terjadi dikarenakan pengaturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak secara tegas mengatur materi muatan UU. *Ketiga*, pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam Pasal 22 ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Lebih lanjut, Pasal 22 (3) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Pengaturan mengenai lembaga dan landasan hukum yang mencabut belum ada pengaturan yang jelas dan rigid. *Keempat*, Tarik ulur antara Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pada tahap pembentukan Perda maupun tataran peraturan pelaksanaannya. Ketidaksinkronan antara kedua UU tersebut terdapat pada dua istilah berbeda untuk maksud yang sama yaitu program legislasi daerah sebagaimana tertera Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan program pembentukan Perda sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.¹³

Dalam tataran implementasi penataan peraturan perundang-undangan menimbulkan permasalahan inkonsistensi, disharmoni dan *over regulasi*. Meminjam istilah Richard Suskind menyebutkan bahwa hyper regulations atau obesitas hukum dan *over rugulation*.¹⁴ Penyebabnya adalah penyusunan regulasi yang tidak dilakukan secara terstruktur, sistematis, masif dan tumpang

Tingkat Daerah. Disarikan dari Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta, hlm. 25.

¹¹Abdul Kadir Jaelani, dkk, "Pengaturan Kepariwisata Halal di Nusa Tenggara Barat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015", *Jurnal Jatiswara*, Vol.33, Nomor 3, Desember 2018.

¹²Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.

¹³Enny Nurbaningsih, dkk, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, hlm.1-5.

¹⁴Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4, April 2016.

tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya. Akibatnya, produk regulasi menimbulkan ketidakpastian dan kesenjangan perlakuan dihadapan hukum, padahal dalam kurun 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945, Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen dan peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163 peraturan.¹⁵

Proses penyelarasan dan pendisiplinan akan sulit dilakukan karena jumlah peraturan yang ada sangat banyak dan cenderung sudah *over regulated* sehingga proses penyelarasan dan pendisiplinan tidak mudah untuk dilakukan.¹⁶ Permasalahan tersebut, apabila tidak diatasi akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat pembangunan ekonomi nasional. Kepastian hukum dibutuhkan untuk memperhitungkan dan mengantisipasi resiko, bahkan bagi suatu negara kepastian hukum merupakan salah satu faktor yang sangat menunjang daya tahan ekonomi suatu negara.¹⁷

Agar hukum mampu memainkan peranannya untuk memberikan kepastian hukum pada pelaku ekonomi, maka pemerintah bertanggungjawab mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang ada (*existing*) saat ini. Lemahnya evaluasi penataan peraturan perundang-undangan dikarenakan belum adanya lembaga dan metode yang memadai dalam melakukan evaluasi penataan atau tahap evaluasi peraturan perundang-perundangan.¹⁸ Sehingga kedepan diharapkan peraturan perundang-undangan yang ada mampu memainkan peranannya sebagai faktor pemandu, pembimbing dan menciptakan iklim kondusif di tengah meningkatnya transaksi bisnis akibat dari perdagangan bebas dan globalisasi ekonomi, baik yang bersifat nasional, regional maupun internasional.¹⁹

Meminjam pendapat Richard A.Posner yang mengemukakan bahwa, idealnya peraturan perundang-undangan bertujuan untuk mendekati *wealth maximation*. Lebih jauh Richard A.Posner mengungkapkan, seharusnya dalam membuat peraturan perundang-undangan prinsip rasional dan prinsip efisiensi harus dikedepankan, karena prinsip rasional memberikan kesempatan kepada pembuat peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat

¹⁵Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017*. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 10.

¹⁶Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perda di Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

¹⁷Adi Sulistiyono, "Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030", *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Ekonomi*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Pada tanggal 17 Nopember 2007.

¹⁸Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.

¹⁹Ngadino, "Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 1, No. 1, Januari 2014.

berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibuat.²⁰ Sementara prinsip efisiensi digunakan untuk mencegah obesitas hukum, karena mengandung makna penghematan, pengiritan, ketepatan, atau pelaksanaan sesuai dengan tujuan. Efisiensi berkaitan dengan tujuan dan sarana yang digunakan untuk mencapai tujuan. Jika sarana yang ingin dicapai membutuhkan lebih banyak biaya dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai, maka hal itu dikatakan tidak efisien. Sebaliknya, jika penggunaan sarana membutuhkan lebih sedikit biaya yang harus dikeluarkan dibandingkan dengan tujuan yang ingin dicapai, maka hal itu dikatakan efisien.²¹

Tulisan ini memfokuskan diri pada masalah bagaimana penataan sistem peraturan perundang-undangan dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional ditengah adanya *hyper regulations* atau obesitas hukum dan *over rugulation* serta langkah konkrit yang bisa dilakukan pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menata sistem peraturan perundang-undangan demi terciptanya peraturan perundang-undangan yang mampu memainkan peranannya sebagai faktor pemandu, pembimbing dan menciptakan iklim kondusif pada bidang ekonomi.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif lebih mengutamakan studi pustaka (*library research*). Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang terdiri dari penelitian asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum. Penelitian ini bersifat *deskriptif*, yakni menganalisis penataan sistem peraturan perundang-undangan dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional ditengah adanya *hyper regulations* atau obesitas hukum dan *over rugulation* serta langkah konkrit yang bisa dilakukan pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menata sistem peraturan perundang-undangan demi terciptanya peraturan perundang-undangan yang mampu memainkan peranannya sebagai faktor pemandu, pembimbing dan menciptakan iklim kondusif pada bidang ekonomi.²²

Penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder merupakan bahan hukum dalam penelitian yang diambil dari studi kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan tersier. Alat pengumpulan data sekunder berupa buku-buku yang berkaitan dengan teori dan konsep obyek penelitian, artikel-artikel terkait, literatur karya tulis ilmiah dan lain sebagainya melalui studi pustaka²³ Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yang kemudian disajikan dalam bentuk deskriptif. Analisis kualitatif dilakukan

²⁰Richard A.Posner, 1993, *The Problem of Jurisprudence*, United State of America, Harvard University Press, hlm. 6-7.

²¹Richard Posner, *Economics Analysis of Law*, Edisi Kelima, Aspen Law & Business, New York, 1998, hlm. 25.

²²Soerjono Soekanto, 2018, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 51.

²³Maria SW. Sumardjono, 2014, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, Gajah Mada Press, Yogyakarta, hlm. 16-25.

melalui kategorisasi berdasarkan permasalahan yang diteliti dan data yang dikumpulkan. Analisis kualitatif merupakan penilaian normatif kualitatif untuk menilai dari data-data yang telah dikumpulkan dari data sekunder (melalui studi pustaka), kemudian dinilai apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan teori dan aturan yang ada sehingga bisa dilihat tingkat efektifitas pelaksanaannya.²⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

1) **Peran Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional**

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²⁵ Pendapat ini sejalan dengan Enny Nurbaningsih yang mengatakan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.²⁶ Pemberlakuan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan kaidah hukum yang ada. Ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Sebagai sumber hukum yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berawal dengan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian di Tahun 2011 lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan sendirinya menciptakan hierarki baru peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²⁷

Hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia telah mengalami empat kali perubahan, yang satu sama lain memiliki perbedaan sekaligus persamaan, yaitu TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966,²⁸ TAP MPRS Nomor III/MPR/2000,²⁹ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

²⁴Suharsimi Arikunto, 2018, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 205.

²⁵Lihat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁶Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.

²⁷Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, hlm. 78. Baca juga I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Local Policy Construction In Implementing Green Governance Principle", *Jurnal Public Policy and Administration Research*, Vol.3, No.3, 2013.

²⁸Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966 adalah sebagai berikut: UUD 1945, Tap MPR/MPRS, UU/PEPERPU, PP, Kepres, Peraturan Pelaksana lainnya: Permen, Instruksi Menteri, Perda, dll.

²⁹Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era TAP MPRS Nomor III/MPR/2000 adalah sebagai berikut: UUD 1945, TAP MPR, UU, PEPERPU, PP, KEPRES dan PERDA.

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,³⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, belum ada kejelasan pemaknaan peraturan perundang-undangan, sehingga terdapat bentuk hukum yang berisi *fat einmalig* dan yang berupa *staatsfundamentalnorm* masuk dalam hierarki perundang-undangan. Penyempurnaan dalam TAP MPR Nomor III/MPR/2000 justru menimbulkan *inkonstitusionalitas* hierarki, karena menyejajarkan kedudukan MPR dengan lembaga lainnya dan penetapan Perpu di bawah undang-undang.³¹

Sistem Peraturan perundang-undangan Indonesia menempatkan Pancasila sebagai sumber dari sumber hukum negara. Dalam kerangka pemikiran Hans Nawiasky, Pancasila menempati posisi tertinggi dalam jenjang norma hukum sebagai *staatsfundamentalnorm*, sedangkan dalam teori *stufenbau des recht* dari Hans Kelsen sebagai *groundnorm*. Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.³² Sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, jenis dan susunan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain jenis peraturan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat juga jenis peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, di dalamnya terdapat peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh UU atau pemerintah, DPRD Provinsi, DPRD Kota Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia diatur secara hirarkis atau berjenjang. Pengaturan secara hirarkis ini membawa implikasi pada kekuatan hukumnya. Semakin

³⁰Adapun Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di era Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut: UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi/Kota/Kabupaten, Perdes/Peraturan yang setingkat. Disarikan dari Imam Soebechi, 2012, *Op.cit.*, hlm. 7. Baca juga Refly Harun, "Pengujian Undang-Undang", *Bahan Ajar Perkuliahan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada TA 2013/2014*, hlm. 1-5.

³¹Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amendemen Konstitusi...*, hlm. 79-80. Baca juga Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm.53.

³²Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 57.

tinggi tingkatan peraturannya, maka kaekuatan hukumnya juga semakin tinggi. Selain itu, peraturan yang ada di bawahnya tidak boleh menyimpang dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya.³³ Pemingkatan peraturan perundang-undangan umumnya dibuat untuk menyelaraskan peraturan yang satu dengan peraturan yang lain, di samping menyelaraskan pemingkatan juga sebagai bentuk mendisiplinkan pembentukan peraturan dalam menguraikan peraturan yang dibentuknya dengan peraturan yang mendelegasikan/mengatribusikannya. Proses penyelarasan dan pendisiplinan ini mungkin akan mudah dilakukan jika jumlah peraturan yang ada tidak banyak. Namun, dalam kasus Indonesia, jumlah peraturannya sangat banyak dan cenderung sudah *over regulated* sehingga proses tersebut tidak mudah untuk dilakukan.³⁴

Tahun 2000-2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945, Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen dan peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163 peraturan. Peraturan peninggalan Penjajah Belanda sebanyak 36 peraturan.³⁵ Jumlah kuantitas yang demikian itu tidak berjalan lurus dengan kualitas regulasi, hal ini nampak dari banyaknya kaidah-kaidah hukum yang proses pengujian norma di kekuasaan kehakiman. Tercatat, hingga Maret 2017 terdapat 802 putusan Mahkamah Konstitusi, 203 Putusan Mahkamah Agung, dan kaidah hukum melalui menafsiran hukum seperti yang terdapat dalam putusan pengadilan niaga yang berjumlah 168 putusan.³⁶

Misalkan UU di bidang ekonomi banyak dikoreksi/dibatalkan oleh MK sehingga dapat disimpulkan bahwa dalam hal pembuatan UU tidak mengakomodasi kepentingan rakyat sebagaimana tertuang dalam konstitusi tetapi masih mengakomodasi kepentingan pengusaha (pasar)

³³Berkembangnya teori berjenjang (*stufentheorie*) tidak dapat dipisahkan dari tiga nama ahli hukum yaitu Adolf Merkl (1836-1896), Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Berbagai literatur menyebutkan Adolf Merkl merupakan pemikiran yang mencetuskan teori berjenjang atau setidaknya Adolf Merkl menulis terlebih dahulu tentang teori berjenjang (*stufentheorie*). Teori hukum berjenjang dari Kelsen dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl yaitu teori tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*). Dalam teori ini, Adolf Merkl menjelaskan bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarki. Norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dari tindakan hukum. Disarikan dari Paulus Effendi Lotulung, 2000, *Laporan Akhir dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (Judicial Review)*, Badan Pembinaan Hukum Departemen Hukum Perundang-Undangan RI Tahun 1999-2000, Jakarta, hlm. 19. Baca juga Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta, hlm. 55-57.

³⁴Andi Sandi Ant.T.T., "Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

³⁵Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017*. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 10.

³⁶Mahkamah Konstitusi RI "Rekapitulasi Pengujian UU yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>, Baca juga Mahkamah Agung, "Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung" <https://putusan.mahkamahagung.go.id/ditjen/tun>.

yang tidak sesuai dengan norma-norma yang terkandung dalam konstitusi.³⁷ Adi Sulistiyono mencatat setidaknya ada 20 Putusan MK yang men-*judicial review* undang-undang di bidang ekonomi, diantaranya:³⁸

Putusan MK	UU yang di- <i>judicial review</i>
Putusan MK No 64/PUU-X/2012	UU No 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas UU No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
Putusan MK No 002/PUU-I/2003 dan Putusan MK No 36/PUU-X/2012	UU No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi
Putusan MK No 001-021-022/PUUI/2003	UU No 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan
Putusan MK No 005/PUU-I/2003	UU No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
Putusan MK No 071/PUUII/2004	UU No 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang
Putusan MK No 21-22/PUU-V/2007	UU No 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
Putusan MK No 93/PUU-X/2012	UU No 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah
Putusan MK No 10/PUU-X/2012 Putusan MK No 25/PUU-VIII/2010 Putusan MK No 30/PUU-VIII/2010 Putusan MK No 32/PUU-VIII/2010	UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
Putusan MK No 38/PUU-XI/2013	UU No 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit
Putusan MK No 14/PUU-X/2012	UU No 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman
Putusan MK No 28/PUU-XI/2013	UU No 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian
Putusan Nomor 003/PUU-III/2005	UU No.18 Tahun 2013 tentang Kehutanan.
Putusan Nomor 98/PUU-XIII/2015	
Putusan Nomor 058-059-060 063/PUU-II/2004	UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.
Putusan Nomor 008/PUU-III/2005	
Putusan Nomor 10/PUU-XII/2014	

Permasalahan tersebut berakibat kontraproduktif dengan upaya meningkatkan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi. Putusan tersebut telah mengembalikan kedaulatan ekonomi rakyat.

³⁷Maryanto, "Urgensi Pembaruan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila", *Yustisia*, Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.

³⁸Adi Sulistiyono. "Prospek Pembaharuan Hukum yang Mendukung Iklim Usaha yang Kondusif". *Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2014 dengan tema Prospek Pembaruan Hukum Pemerintahan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla Periode Tahun 2014-2019* diselenggarakan Komisi Hukum Nasional, 2-3 Desember 2014 di Hotel Bidakara Jakarta.

Dinamika permasalahan peraturan perundang-undangan bidang hukum ekonomi beserta praktiknya yang menyangkut hajat hidup orang banyak, senyatanya menjadi fokus utama pembangunan pemerintahan saat ini. Pertumbuhan ekonomi yang menjadi indikator dari berjalannya reformasi struktural dan fiskal, dihadapkan pada tantangan iklim ekonomi global yang mengalami fluktuatif sejak melambatnya pemulihan ekonomi dunia.³⁹

Pertumbuhan ekonomi dapat mempengaruhi tiga hal, besaran APBN, pendapatan negara dan belanja negara. Sejak tahun 2012 perekonomian Indonesia telah mengalami gejolak. Pada tahun 2013 pertumbuhan PDB turun di bawah 6% dan pertumbuhan masih melambat, walaupun pertumbuhan ekonomi Indonesia melampaui negara lain di kawasan ASEAN. Di tahun 2015 berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS) pertumbuhan ekonomi kuartal I-2015 secara kumulatif sebesar 4,7 persen, kuartal II-2015 sebesar 4,67 persen, kuartal III-2015 sebesar 4,74 persen dan kuartal IV sebesar 5,04 persen,⁴⁰ sedangkan tahun 2018 pertumbuhan ekonomi kuartal I-2018 secara kumulatif sebesar 5,06 persen, kuartal II-2018 sebesar 5,27 persen, kuartal III-2018 sebesar 5,17 persen dan kuartal IV sebesar 5,2 persen.⁴¹

Ekonomi nasional tidak bisa dipisahkan dengan amanat konstitusi sebagai sebuah kontrak sosial yang telah disepakati. Konstitusi ekonomi tidak bisa hanya dilihat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, namun harus dilihat dalam ketentuan yang mengatur mengenai bidang ekonomi. Pemahaman secara komprehensif akan melahirkan sebuah pemahaman atas karakteristik ekonomi Indonesia secara menyeluruh, yang tertuang di dalam konstitusi. Kesejahteraan sosial sebagai tujuan bangsa memang harus diimbangi dengan kemandirian ekonomi dan pengembalian kedaulatan rakyat atas ekonomi nasional. Peraturan perundang-undangan sebagai pelaksana dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 harus memperkuat karakteristik ekonomi Indonesia. Namun problem ini seolah tidak terselesaikan dari tahun ke tahun sehingga regulasi kian menumpuk dan tak terkendali meskipun dalam sejarah kebijakan penataan regulasi yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesejahteraan kerap dilakukan.⁴²

Padahal Nyhart mengingakan bahwa hukum mempunyai peranan yang penting dalam pembangunan ekonomi, lebih jauh Nyhart menyatakan bahwa hukum mempunyai 6 (enam) pengaruh dalam pembangunan dan pengembangan kehidupan ekonomi yaitu, *pertama*, prediktabilitas. Hukum harus mempunyai kemampuan untuk memberikan gambaran pasti di masa depan mengenai keadaan pada masa sekarang. *Kedua*, kemampuan prosedural. Lembaga peradilan

³⁹Agnes Harvelian, "Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016.

⁴⁰Badan Pusat Statistik Indonesia, "Ekonomi Indonesia Triwulan IV 2015 tumbuh 5,04 persen tertinggi selama tahun 2015", <http://www.bps.go.id/Brs/view/id/1267> diunduh 7 Januari 2018.

⁴¹Badan Pusat Statistik Indonesia, "Ekonomi Indonesia Triwulan III-2018 Tumbuh 5,17 Persen", <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/11/05/1522/ekonomi-indonesia-triwulan-iii-2018-tumbuh-5-17-persen.html>, diunduh 7 Januari 2018.

⁴²Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017, hlm. 2-3.

hendaknya dapat bekerja dengan efisien untuk mendapatkan kehidupan ekonomi yang maksimum. *Ketiga*, Perundang-undangan harus sejalan dengan tujuan negara bidang ekonomi. *Keempat*, faktor penyeimbangan. Sistem hukum harus dapat menjadi kekuatan yang memberikan keseimbangan di antara nilai-nilai yang bertentangan di dalam masyarakat. *Kelima*, akomodasi. Perubahan yang cepat sekali pada hakekatnya akan menyebabkan hilangnya keseimbangan yang lama, baik dalam hubungan antar individu maupun kelompok di dalam masyarakat. Faktor terakhir, *keenam*, definisi dan kejernihan tentang status.⁴³

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa, hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi kepentingan manusia, dan karenanya hukum harus dilaksanakan. Hukum diterapkan dalam lingkungan sosialnya yaitu masyarakat. Sistem sosial bersifat terbuka, yaitu selalu mengalami proses saling pertukaran dalam bentuk masukan dan keluaran dengan lingkungannya.⁴⁴ Hukum di sini ditekankan pada fungsinya menyelesaikan konflik-konflik yang timbul dalam masyarakat secara teratur.⁴⁵ Hukum dalam interaksinya dengan sub sistem lain dalam masyarakat bersifat dinamis. Misalnya hubungannya dengan ekonomi. Ekonomi sebagai suatu tindakan untuk melakukan adaptasi terhadap lingkungan fisik dikategorikan *das sein*, dan hukum sebagai suatu sistem norma yang dibuat untuk mendisiplinkan tingkah laku manusia termasuk dalam kategori *das sein*. Hukum dipandang sebagai sistem yang terpadu secara logis, bebas dari kontradiksi-kontradiksi di dalam tubuh sistem itu dan dipandang dari segi keberlakuannya secara empirik.⁴⁶

Pertautan hukum dan ekonomi dalam konteks di atas menunjukkan hukum selalu berinteraksi dengan subsistem yang lain. Pertautan hukum dan ekonomi akan tampil dalam konteks pembacaan empirik misalnya kelakuan manusia yang didasari oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi.⁴⁷ Perbuatan seseorang yang tampak sebagai suatu perbuatan hukum karena perbuatan tersebut sesuai dengan prosedur hukum yang diharuskan, makanya belum tentu seorang mematuhi hukum atas motif menaati hukum.⁴⁸ Jeremy Bentham menegaskan dalam konteks ini, bahwa fungsi hukum mengusahakan kesejahteraan seluruh umat manusia. Fungsi disini adalah sebagai kerangka yang berwujud peraturan yang membimbing, memberikan pedoman sanksi dan alat untuk mereknnya kehidupan sosial. Obyeknya adalah segala segi kehidupan manusia dalam kehidupan ekonominya.⁴⁹

Dengan demikian, tugas hukum dibidang ekonomi yang terutama adalah untuk dapat senantiasa menjaga dan menciptakan kaedah-kaedah pengaman agar pelaksanaan pembangunan ekonomi tidak akan mengorbankan hak dan kepentingan pihak yang lemah. Hanya dengan cara

⁴³Adi Sulistiyono dan Muhammad Rustamaji, 2018, *Hukum Ekonomi sebagai Panglima*, Mas Media Buana Pustaka, Sidoarjo, hlm. 16.

⁴⁴Satjipto Raharjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, , hlm. 27.

⁴⁵*Ibid.*

⁴⁶Max Weber, 1954, *On Law in Economy and Society*, A Clarion Book, New York, hlm. 11.

⁴⁷*Ibid.*

⁴⁸*Ibid.*

⁴⁹Jeremy Bentham, 1979, *The Theory of Legislation*, N.M. Tripathi Private, Bombay, hlm. 53.

seperti inilah hukum akan tetap mempunyai peranan yang strategis dalam pembangunan ekonomi. Peranan hukum dalam pembangunan ekonomi begitu penting, bukan hanya dalam menyelesaikan masalah yang timbul, tetapi yang lebih penting lagi adalah dalam meletakkan dasar-dasar dari pembangunan itu sendiri.

2) Penataan Sistem Peraturan Perundang-Undangan Bidang Ekonomi

Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan pembentukan perundang-undangan, untuk memperkuat sistem presidensial sebagai penguatan amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan amanat kepada pemerintah sebagai salah satu pemegang kekuasaan legislasi di Indonesia. Bahkan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012, DPD RI mempunyai kewenangan yang setara dengan Pemerintah dan DPR dalam menjalankan fungsi legislasi seperti mengusulkan Rancangan Undang-Undang, kewenangan DPD ikut membahas dan memberi persetujuan atas RUU, keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas dan kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU.⁵⁰

Proliferasi kewenangan legislasi tersebut, tidak diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal. Masing-masing pihak memiliki argumen yang kuat dalam mempertahankan suatu peraturan dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁵¹ Prolegnas yang semestinya bisa menciptakan perencanaan dan arahan yang sistematis dalam program pembangunan hukum nasional, sekaligus menjadi pintu utama menyaring kebutuhan peraturan perundang-undangan yang menjadi aspirasi sekaligus kebutuhan hukum masyarakat, justru menjadikan faktor kepentingan sebagai tolak ukur pembentukan regulasi.⁵² Akibatnya kondisi ini akan melahirkan situasi hukum yang serba multitafsir, konfliktual, dan tidak taat asas. Hal ini juga mengakibatkan lemahnya efektivitas implementasi regulasi yang pada ujungnya menciptakan tidak harmonisnya antara satu peraturan dan peraturan yang lain.⁵³ Karenanya *proliferasi* penanganan obesitas hukum dan *over regulation* perlu dilakukan dengan cara:

a. Inventarisasi Regulasi Bidang Ekonomi dengan Penguatan Pengawasan Kuantitas Regulasi

Salah satu upaya penataan yang dapat dilakukan adalah dengan melakukan inventarisasi regulasi yang ada, mengidentifikasi masalah dan pemangku kepentingannya, melakukan evaluasi regulasi yang bermasalah dan mencabut yang tidak perlu. Inventarisasi regulasi dapat

⁵⁰Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012. Baca juga Lihat Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 44-46.

⁵¹Siti Fatimah, "Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945" *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014, hlm.50.

⁵²Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1 No. 3 Desember 2012, hlm. 330-331.

⁵³Akhmad Adi Purawan, "Korupsi Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 3 Desember 2014, hlm. 347-348.

dikelompokkan menjadi dua cara, pertama, inventarisasi regulasi menurut jenis yaitu bersifat *bleidsregel* (peraturan kebijakan), *beschikking* (keputusan pejabat tata usaha negara) dan *regeling* (peraturan). Kedua, inventarisasi berdasarkan jenjang dan substansi. Jenis, jenjang dan substansi merupakan tahapan awal untuk meninjau kekuatan (*strength*), kelemahan (*weekness*), peluang (*oportunity*), dan ancaman (*thread*).⁵⁴

Postur regulasi yang obesitas dan over regulation akan menyulitkan penyelenggaraan negara hukum menghadapi agenda globalisasi. Gejala yang ditandai oleh munculnya *non-state actor* dan keterkaitan yang kompleks antara isu-isu politik dan ekonomi dan perkembangan teknologi transportasi jelas telah melahirkan era *the end of geography*. Dalam dunia yang seolah makin kecil dan tanpa batas tersebut, maka perubahan yang terjadi pada suatu bangsa atau negara akan mempengaruhi bangsa atau negara lain dan muncul saling ketergantungan antar bangsa-bangsa atau negara-negara di dunia. Makna terakhir atau bottom line globalisasi tidak lain adalah persaingan atau competition yang kadar dan intensitasnya benar-benar berkualitas internasional dan persaingan pada era global ini telah beralih dari persaingan di bidang politik ke persaingan di bidang ekonomi, karena kebijakan-kebijakan politik suatu negara makin lama makin terdesak oleh keinginan pasar global yang dimanifestasikan dalam organisasi global seperti WTO, serta munculnya regionalisasi kelompok-kelompok ekonomi baru di berbagai kawasan yang mengintegrasikan beberapa negara menjadi satu seperti NAFTA di Amerika Utara, APEC di kawasan Asia Pasifik, EU di Eropa dan AFTA di Asia Tenggara.⁵⁵

Selain itu, postur regulasi yang obesitas menghadapi globalisasi dapat membuat kebijakan pemerintah untuk menghilangkan dan meminimumkan intervensi dan proteksi pasar dengan diminimkannya anggaran subsidi, mulai dari penghilangan subsidi minyak tanah, pengurangan subsidi listrik, pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dan lainnya. Terkait dengan kenaikan harga BBM, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai legislator yang mempunyai hak *budgetng* yang diberikan langsung oleh konstitusi tidak bisa berbuat apa-apa karena alasan menyelamatkan negara dari devisa anggaran dan kebangkrutan kas negara. Kemudian dalam hal kebijakan terkait mempermudah investasi asing dan liberalisasi pasar dan ekonomi yang diartikan dengan memberikan peranan yang lebih besar pada mekanisme pasar dan mengurangi intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi, meskipun dinilai tidak melindungi ekonomi kerakyatan. Hal ini dibuktikan dengan berbagai fakta dan realitas, antara lain perjanjian internasional tentang perdagangan bebas (ACFTA) yang dipaksakan untuk disetujui, sebagai dampaknya ialah menjamurnya barang-barang import dari China di pasaran dan matnya industri kecil menengah karena kalah bersaing. Perlu diketahui, bahwa matnya industri kecil menengah disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain ialah karena keberpihakan birokrasi dan undang-undang yang berlaku

⁵⁴Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi"..., hlm. 5.

⁵⁵Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4, April 2016.

pada ekonomi kapitalis, keterbatasan modal, keterbelakangan di bidang Iptek, dan kurangnya mutu Sumber Daya Manusia (SDM) sehingga tidak mampu dan kalah bersaing dalam pasar bebas dengan pemodal yang lebih besar.⁵⁶

Untuk mencegah postur regulasi yang obesitas menghadapi globalisasi berkelanjutan, maka diperlukan inventarisasi regulasi di mulai sesuai urutan prosesnya, dimulai dengan inventarisasi, lalu identifikasi, analisis dan kemudian rekomendasi. Dari proses ini akan terlihat apakah sebuah peraturan bisa tetap dipertahankan atau diharmonisasi atau justru harus langsung dicabut. Rekomendasi juga bisa mencakup usulan untuk pembuatan regulasi baru jika dibutuhkan. Inventarisasi regulasi atau penyederhanaan regulasi upaya yang dapat dilakukan dalam mengendalikan kuantitas terhadap regulasi yang sedang menjadi hukum positif (sedang berlaku) dalam rangka mewujudkan regulasi yang proporsional. Oleh karena jumlah regulasi yang banyak, maka inventarisasi regulasi harus bersifat massal dan cepat. Sehingga perlu disusun kriteria sederhana dalam melakukan tahapan inventarisasi tersebut. Pada umumnya masalah yang dihadapi akan digeneralisasi terhadap kriteria tertentu.⁵⁷

Langkah berikutnya adalah dengan melakukan analisa regulasi dengan menggunakan beberapa kriteria legalitas, kebutuhan dan situasional. Kriteria legalitas dan kebutuhan dikembangkan dari teori keberlakuan regulasi, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Aspek filosofis dan yuridis diwakili oleh kriteria legalitas dan aspek sosiologis diwakili oleh kriteria kebutuhan. Sedangkan kriteria situasional adalah kriteria yang dikembangkan untuk mengakomodasi satu isu tertentu.⁵⁸

b. Pembuatan Database Peraturan Perundang-Undangan Nasional

Upaya yang menyediakan direktori regulasi atau *database* merupakan modal awal dalam pemetaan postur regulasi yang jumlah peraturan perundang-undangan yang begitu banyak mulai dari Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Selain ketujuh tingkat peraturan diatas, masih ada peraturan lainnya yang harus diperhatikan seperti, peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

⁵⁶Muhammad Rusydiarta, "Dinamika Hukum dan Ekonomi dalam Realitas Sosial di Indonesia (Studi Kritis terhadap Kebijakan Hukum - Ekonomi di Indonesia)", *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 6, Nomor 3, Desember 2017.

⁵⁷Secara umum permasalahan regulasi diklasifikasi menjadi, *pertama*, konflik regulasi yaitu suatu kondisi dimana terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya. *Kedua*, inkonsisten regulasi, yaitu apabila terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya. *Ketiga*, multitafsir regulasi yaitu apabila terdapat ketidakjelasan pada objek dan subjek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa (sulit dimengerti) serta sistematika yang tidak jelas. *Keempat*, tidak operasional yaitu regulasi tersebut tidak memiliki daya guna, namun peraturan tersebut masih berlaku atau peraturan tersebut belum memiliki peraturan pelaksana. Disarikan dari Diani Sadiawati, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*, Bappenas, Jakarta, hlm. 8.

⁵⁸*Ibid.*

Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa 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 Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Jika semua peraturan dijumlahkan maka akan sangat banyak dan jumlahnya ratusan ribu.⁵⁹

Langkah penyediaan database seluruh peraturan perundang-undangan secara Nasional sebagai koleksi atau referensi kementerian, lembaga atau institusi dalam membentuk peraturan perundang-undangan sektoral. Namun, sampai saat ini belum ada satupun yang berani “*meng-claim*” bahwa database-nya lengkap. Dengan tidak adanya claim tersebut, pihak lain dapat menyatakan bahwa tidak ada database yang lengkap di negeri ini. Dampaknya akan sangat terasa ketika akan membentuk peraturan yang baru, dimana para pembentuk memulai terlebih dahulu dengan melihat peraturan-peraturan terkait dan akan mengharmoniskan sehingga antara satu substansi peraturan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya.⁶⁰

Pembuatan database ini sangat penting sekali fungsinya dalam proses pembentukan peraturan. Karena jika database yang lengkap, proses penyelarasan dan pendisiplinan dapat dilakukan dengan baik, tanpa itu kenyataan yang akan dihadapi kedepannya adalah terdapat pertentangan peraturan. Dampak lain dari dengan tidak adanya database adalah akan menyulitkan dalam pembentukan naskah akademik dan rancangan undang-undang karena proses tersebut memerlukan sinkronisasi dan dasar hukum dari pembentukan peraturan perundang-undangan. Dan pada akhirnya, sistem hukum Indonesia yang tidak akan pernah diwujudkan.⁶¹

PENUTUP

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa:

Pertama, proliferasi kewenangan legislasi berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945 tidak diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal, sehingga mengakibatkan postur regulasi yang *obesitas* dan *over regulation*. Permasalahan tersebut akan berakibat kontraproduktif dengan upaya meningkatkan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi yang menjadi indikator dari berjalannya reformasi struktural dan fiskal,

⁵⁹Muchsan, “Dualisme Pembatalan Produk Hukum Daerah”, *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

⁶⁰Andi Sandi Ant.T.T., “Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah”, *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.

⁶¹*Ibid.*

dihadapkan pada tantangan iklim ekonomi global yang mengalami fluktuatif sejak melambatnya pemulihan ekonomi dunia. Postur regulasi yang obesitas juga akan menyulitkan penyelenggaraan negara hukum menghadapi agenda globalisasi. Gejala yang ditandai dengan penghilangan penghilangan subsidi minyak tanah, pengurangan subsidi listrik, pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Kemudian dalam hal kebijakan terkait mempermudah investasi asing dan liberalisasi pasar dan ekonomi yang diartikan dengan memberikan peranan yang lebih besar pada mekanisme pasar dan mengurangi intervensi pemerintah dalam kegiatan ekonomi, meskipun dinilai tidak melindungi ekonomi kerakyatan. Hal ini dibuktikan dengan berbagai fakta dan realitas, antara lain perjanjian internasional tentang perdagangan bebas (ACFTA) yang dipaksakan untuk disetujui, sebagai dampaknya ialah menjamurnya barang-barang import dari China di pasaran dan matnya industri kecil menengah karena kalah bersaing.

Kedua, penataan sistem peraturan perundang-undangan dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional ditengah jumlah peraturannya sangat banyak dan over regulated memerlukan proliferasi kewenangan legislasi yang diiringi oleh fungsi sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang optimal. Adapun caranya adalah menggunakan kriteria legalitas, kebutuhan dan situasional. Kriteria legalitas dan kebutuhan dikembangkan dari teori keberlakuan regulasi, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Aspek filosofis dan yuridis diwakili oleh kriteria legalitas dan aspek sosiologis diwakili oleh kriteria kebutuhan. Sedangkan kriteria situasional adalah kriteria yang dikembangkan untuk mengakomodasi satu isu tertentu. Kedua, Pembuatan Database Peraturan Perundang-Undangan Nasional .

DAFTAR PUSTAKA

- Adi Sulistiyono, “Menggapai Mutiara Keadilan: Membangun Pengadilan yang Independen dengan Paradigma Moral”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 2, September 2005.
- Adi Sulistiyono, “Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian Visi Indonesia 2030”, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Ekonomi*, Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta Pada tanggal 17 Nopember 2007.
- Adi Sulistiyono. “Prospek Pembaharuan Hukum yang Mendukung Iklim Usaha yang Kondusif”. *Makalah Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN) 2014 dengan tema Prospek Pembaruan Hukum Pemerintahan Joko Widodo dan Muhammad Jusuf Kalla Periode Tahun 2014-2019* diselenggarakan Komisi Hukum Nasional, 2-3 Desember 2014 di Hotel Bidakara Jakarta.
- Adi Sulistiyono, 2018, *Hukum Ekonomi sebagai Panglima*, Mas Media Buana Pustaka, Sidoarjo.
- Agnes Harvelian, “Mahkamah Konstitusi dan Penguatan Konstitusi Ekonomi Indonesia”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 3, September 2016.
- Ahmad Sururi, “Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum yang Terintegrasi dan Harmonis”, *Jurnal Ajudikasi Universitas Serang Raya*, Vol.1 No.2 Desember 2017.
- Andi Sandi Ant.T.T., “Refleksi Terhadap Pembatalan Produk Hukum Daerah”, *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perdadi Era Otonomi Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta.

- Badan Pusat Statistik Indonesia, "Ekonomi Indonesia Triwulan III-2018 Tumbuh 5,17 Persen", <https://www.bps.go.id/pressrelease/2018/11/05/1522/ekonomi-indonesia-triwulan-iii-2018-tumbuh-5-17-persen.html>, diunduh 7 Januari 2018.
- Badan Pusat Statistik Indonesia, "Ekonomi Indonesia Triwulan IV 2015 tumbuh 5,04 persen tertinggi selama tahun 2015", <http://www.bps.go.id/Brs/view/id/1267> diunduh 7 Januari 2018.
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill, Jakarta.
- Bayu Dwi Anggono, "The Politics of Law On The Formation of Responsive, Participative and Populist Legislation ", *International Journal of Business, Economics and Law*, Vol. 9, Issue 4 , April 2016.
- Diani Sadiawati, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi: Mewujudkan Regulasi yang Tertib dan Sederhana*, Bappenas, Jakarta.
- Efendi, "The Position of the Government in Doing the Review Towards the Rules in District After Decision of the Constitutional Court Number: 137/PUU-XIII/2015", *International Journal of Asy-Syir'ah*, Vol. 51, No. 1 Juni 2017.
- Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", *Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean*, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.
- Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", *Laporan Penelitian*, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Enny Nurbaningsih, dkk, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Jakarta.
- Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Makalah Diskusi Terbatas tentang Kelembagaan Independen Indonesia*, Diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara Pada Hari Selasa 4 April 2005.
- I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, "Local Policy Construction In Implementing Green Governance Principle", *Jurnal Public Policy and Administration Research*, Vol.3, No.3, 2013.
- Ibnu Sina Chandra negara, "Menemukan Formulasi Diet Regulasi", *Jurnal Media Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Vol.24 No. 1 Tahun 2017.
- Jazim Hamidi, 2006, *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konpress, Jakarta.
- Jeremy Bentham, 1979, *The Theory of Legislation*, N.M. Tripathi Private, Bombay.
- Louis Kaplow and Steven Shavell, 2002, *Handbook of Public Economics Chapter 25*, Harvard Law School and National Bureau of Economic Research.
- M. Solly Lubls, 1989, *Landasan dan Teknik Perundang Undangan*, Mandar Maju, Bandung.
- Mahkamah Agung, "Pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung" <https://putusan.mahkamahagung.go.id/ditjen/tun>.
- Mahkamah Konstitusi RI "Rekapitulasi Pengujian UU yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=5>).
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Maryanto, "Urgensi Pembaruan Sistem Hukum Ekonomi Indonesia Berdasarkan Nilai-Nilai Pancasila", *Yustisia*, Vol. 4 No. 1 Januari - April 2015.
- Max Weber, 1954, *On Law in Economy and Society*, A Clarion Book, New York.
- Muchsan, "Dualisme Pembatalan Produk Hukum Daerah", *Makalah Lecture on Law and Judicial Review: Konstitusionalitas Kewenangan Kemendagri dalam Membatalkan Perda Era Otonomi*

- Daerah*, Diselenggarakan oleh Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, 28 September 2016.
- Muhammad Rusydianta, “Dinamika Hukum dan Ekonomi dalam Realitas Sosial di Indonesia (Studi Kritis terhadap Kebijakan Hukum - Ekonomi di Indonesia)”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 6, Nomor 3, Desember 2017.
- Ngadino, “Peranan Hukum dalam Globalisasi Ekonomi”, *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Vol. 1, No. 1, Januari 2014.
- Novianto M. Hantoro, “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol.7, No. 2, November 2016.
- Paulus Effendi Lotulung, 2000, *Laporan Akhir dan Evaluasi Hukum tentang Wewenang Mahkamah Agung dalam Melaksanakan Hak uji Materil (Judicial Review)*, Badan Pembinaan Hukum Departemen Hukum Perundang-Undangan RI Tahun 1999-2000, Jakarta.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materil.
- Putera Astomo, “Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol.11, No.3 September 2014.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.
- Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Rahendro Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1 No. 3 Desember 2012.
- Refly Harun, “Pengujian Undang-Undang”, *Bahan Ajar Perkuliahan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada TA 2013/2014*.
- Richard A.Posner, 1993, *The Problem of Jurisprudence*, United State of America, Harvard University Press.
- Richard Posner, *Economics Analysis of Law*, Edisi Kelima, Aspen Law & Business, New York, 1998..
- Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta.
- Rosjidi Ranggawidjaja, 1998, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Satjipto Raharjo, 2009, *Hukum dan Perubahan Sosial: Suatu Tinjauan Teoretis Serta Pengalaman-Pengalaman Di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Siti Fatimah, “Proliferasi Kekuasaan Kehakiman Setelah Perubahan UUD 1945” *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2014.
- Soehino, 1997, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta.
- Soehino, 2003, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan*, Liberty, Yogyakarta.
- Syihabudin, “Kajian Terhadap Jenis dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Indonesia”, *Jurnal Hukum*, Vol. 10., No.23, Mei Tahun 2008.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1956 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016*, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta.
- Zainal Arifin Hoesein, 2013, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta, Rajawali Pers.