



Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke - 4

PENATAAN REGULASI DI INDONESIA

Kerjasama

**Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara
(APHTN-HAN) Indonesia**

&

**Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas**

&

**Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI)
Fakultas Hukum Universitas Jember**



Jember, 10 - 13 November 2017

Speaker



Prof. Dr. Arief Hidayat
(Ketua Mahkamah Konstitusi RI)



Jenderal TNI (Purn) Dr. H. Wiranto
(Menteri Koordinator Politik,
Hukum dan Keamanan RI)



Yasonna H. Laoly, Ph.D.
(Menteri Hukum dan Hak Asasi
Manusia RI)



Prof. Dr. M. Mahfud MD
(Ketua Pengurus Pusat Asosiasi
Pengajar HTN - HAN)



Prof. Dr. Saldi Isra
(Hakim Mahkamah Konstitusi RI)



Prof. Dr. Maria Farida Indrati
(Hakim Mahkamah Konstitusi RI)



Dr. Harjono
(Ketua Dewan Kehormatan
Penyelenggaraan Pemilu)



Prof. Dr. Widodo Ekahtjahjana
(Direktur Jenderal Peraturan
Perundang-undangan
Kemenkumham RI)



Dr. Soni Sumarsono, M.D.M.
(Direktur Jenderal Otonomi
Daerah Kemendagri RI)



Dr. Soekarwo
(Gubernur Jawa Timur)



Dr. Daniel Heilmann
(Direktur Hanns Seidel Stiftung
Perwakilan Indonesia)



Prof. Dr. Simon Butt
(Guru Besar University of Sydney)



Prof. Dr. Yuzuru Shimada
(Guru Besar Nagoya University)



Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.
(Direktur PUSKAPSI Fakultas Hukum
Universitas Jember)



Feri Amsari, S.H., LL.M.
(Direktur PUSaKO Fakultas Hukum
Universitas Andalas)

A. Latar Belakang

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan proklamasi kemerdekaan, serta ditetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusinya, maka terbentuklah pula sistem norma hukum Negara Republik Indonesia (Maria Farida, 2008:39). Dalam pandangan Hans Kelsen serta Hans Nawiaski hukum merupakan suatu sistem yang hierarkis. Tatanan hukum bukanlah sebuah sistem norma yang terkordinir yang berkedudukan sama, melainkan sebuah hierarki norma hukum dengan berbagai jenjang (Hans Kelsen, 2011:5)

Sebagai negara yang terpengaruh oleh sistem *civil law*, eksistensi hukum formil tertulis mendapatkan tempat yang utama di Indonesia. Sebab salah satu karakteristik dari sistem *civil law* adalah hukum yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan yang memiliki kekuatan mengikat serta tersusun secara sistemik dan terkodifikasi.

Seiring berjalannya waktu, dengan pengaruh sistem *civil law* yang masih bertahan hingga saat ini, Indonesia pun mengalami sebuah permasalahan pembengkakan jumlah regulasi yang tak terkendali (obesitas regulasi). Menurut Data Kementerian Hukum dan HAM per Oktober 2016 terdapat kurang lebih 62 (enam puluh dua) ribu peraturan perundang-undangan tersebar di berbagai instansi. (Detik.Com, 28 Oktober 2016). Dampak obesitas regulasi ini adalah percepatan pembangunan dan peningkatan pelayanan publik menjadi terhambat akibat peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain tidak harmonis, tidak sinkron dan saling tumpang tindih.

Terhadap gejala obesitas regulasi ini Presiden Joko Widodo sejak awal memerintah sudah berulang kali menegaskan bahwa semua kementerian/lembaga/pemerintah daerah harus mulai menghentikan kebiasaan membentuk peraturan perundang-undangan yang sesungguhnya tidak diperlukan agar dapat mengurangi gejala obesitas regulasi (jumlah peraturan perundang-undangan yang terlalu banyak), namun kebijakan Presiden tersebut ternyata belum sepenuhnya efektif. Kementerian dan lembaga masih ambisius untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Sebagai contoh Kementerian Dalam Negeri, yang di tahun 2015 tercatat membentuk 81 Peraturan Menteri, ternyata di tahun 2016 telah membentuk 112 Peraturan Menteri. Berikutnya Kementerian perdagangan yang di Tahun 2016 telah membentuk 88 Peraturan Menteri, sampai pertengahan tahun 2017 (Juni) saja telah membentuk 42 Peraturan Menteri. Hal ini menunjukkan belum ada perubahan signifikan mengenai kuantitas regulasi yang dibentuk.

Tidak hanya di tingkatan pemerintah pusat, pada tingkatan daerah gejala ambisius membentuk regulasi juga masih terjadi. Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemda) masih menunjukkan angka yang tinggi. Sebagai contoh Propemda Provinsi Lampung Tahun 2017 menetapkan rencana 37 rancangan peraturan daerah (Raperda) yang menjadi prioritas dibentuk 1 tahun.

Berikutnya kinerja legislasi yaitu pembahasan UU oleh DPR bersama dengan Presiden juga belum sesuai harapan publik mengingat terlalu banyaknya target Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disepakati oleh DPR dan Pemerintah (sebagai contoh DPR 2014-2019 menetapkan target 159 UU), akibatnya DPR dan Pemerintah tidak bisa fokus membahas suatu RUU secara mendalam terutama perihal keselarasan dan kesesuaiannya dengan ketentuan dalam UUD 1945. Pembahasan RUU yang tidak hati-hati selama ini menyebabkan jumlah ketentuan dalam UU yang dibatalkan oleh MK cukup tinggi, sebagai contoh pada tahun 2016 dari 86 Perkara yang telah diputuskan oleh MK sebanyak 19 permohonan dikabulkan (sebesar 22 Persen), sementara sisanya ditolak atau tidak diterima.

Selain perintah Presiden untuk mulai menghentikan kebiasaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlebihan, upaya melakukan penataan peraturan perundang-undangan telah ditempuh pemerintah diantaranya Pada Tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri membatalkan 3.143 Perda bermasalah yang dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat proses perizinan dan investasi, menghambat kemudahan berusaha dan bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi. Upaya lainnya yang telah ditempuh adalah Presiden meminta para menteri bisa lebih dulu berkoordinasi dalam rapat terbatas (ratas) kabinet sebelum menerbitkan peraturan menteri (permen) yang berdampak luas di masyarakat (Kompas.Com, 2 November 2015).

Berbagai upaya Pemerintah dalam melakukan penataan regulasi oleh sejumlah kalangan dinilai langkah yang baik, namun belumlah mampu menyelesaikan sumber masalah. Hal ini dikarenakan obesitas regulasi tidak hanya di tingkat daerah, justru di tingkat pusat obesitas regulasi terjadi utamanya di level Peraturan Menteri (Saldi Isra. Kompas, 13 Maret 2017). Untuk itu langkah merampingkan regulasi dengan cara membatalkan peraturan daerah hanya akan sedikit membantu mengatasi persoalan obesitas regulasi. Apalagi dalam perkembangannya pada 4 April 2017 dan 14 Juni 2017 MK telah menyatakan kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur dan Perda Provinsi oleh Menteri sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menurut MK demi kepastian hukum pengujian atau pembatalan Perda menjadi ranah kewenangan Mahkamah Agung.

Menurut sejumlah pihak penataan regulasi perlu dilakukan mulai hulu sampai hilir. Untuk hulu penataan regulasi bisa mulai memikirkan mempersempit ruang pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak terkendali seperti peraturan menteri. Caranya adalah seperti halnya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, maka setiap rancangan peraturan menteri harus mengikuti proses harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM RI.

Untuk hilir, mengingat persoalan obesitas regulasi di Indonesia sudah sangat akut dan tingginya ego sektoral masing-masing kementerian, maka upaya meminta masing-masing kementerian untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang telah dibentuknya (*executive review*) kemudian dengan sadar mencabutnya sendiri rasanya sulit dilakukan. Untuk itu Presiden perlu memikirkan opsi pembentukan Tim Khusus yang bersifat *ad hoc* yang dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM sebagai kementerian yang bertanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan untuk melakukan penataan regulasi dengan melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan tingkat pusat di bawah Undang-Undang untuk kemudian memberikan rekomendasi pencabutan kepada Presiden terhadap regulasi yang terbukti bermasalah. Model penataan regulasi melalui tim khusus yang dibentuk oleh kepala pemerintahan ini jamak diterapkan di berbagai negara yang melakukan reformasi regulasi.

Selain berlebihan/ambisiusnya kementerian/lembaga dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang sesungguhnya tidak terlalu dibutuhkan, penyebab obesitas regulasi juga dikarenakan terlalu luasnya Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menggolongkan peraturan lembaga tertentu yang sebenarnya tidak memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan. Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 mengatur *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang diatur Pasal 7 ayat (1) mencakup 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 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.*

Keberadaan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 ini menimbulkan permasalahan mengingat tidak semua jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Keberadaan Pasal 8 ayat (1) telah memberikan pemahaman baru bahwa semua peraturan seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK masuk kategori peraturan perundang-undangan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Padahal tidak semua lembaga tersebut dapat membuat peraturan yang mengikat ke luar.

Di manapun dalam sistem negara yang berdasarkan hukum syarat yang pertama adalah pengadilan itu tidak boleh membuat peraturan yang bersifat umum dan mengatur keluar. Keberadaan Peraturan MA, Peraturan MK itu tidak boleh bersifat perundang-undangan artinya tidak boleh mengikat keluar. Keberadaan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kekuasaan yudikatif seperti peraturan MA juga menimbulkan potensi kesewenang-wenangan dan melanggar prinsip supremasi konstitusi mengingat peraturan tersebut tidak dapat menjadi objek pengujian di pengadilan. Tentu tidak mungkin MA akan mengadili permohonan *judicial review* pengujian Perma apabila diajukan oleh warga negara mengingat MA pula yang membentuk Perma tersebut, padahal sesuai UUD 1945 pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU adalah wewenang MA untuk mengadilinya.

Keberadaan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 juga berimplikasi kepada hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini mengingat peraturan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undang oleh Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 belum jelas penempatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) terdiri atas: a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*; b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat*; c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*; d. *Peraturan Pemerintah*; e. *Peraturan Presiden*; f. *Peraturan Daerah Provinsi*; dan g. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*.

Belum masuknya semua jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 akan menyulitkan dalam pelaksanaannya dan pengujiannya di badan peradilan. Sebagai contoh dimanakah letak Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Badan, Peraturan lembaga, atau Peraturan komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang.

Atas permasalahan mengenai jenis dan hieraki peraturan perundang-undnagan dalam UU 12/2011 maka perlu dilakukan usaha penyempurnaan. Penyempurnaan dapat dilakukan dengan melakukan penataan terhadap Pasal 7 dan Pasal 8 UU 12/2011 melalui perubahan UU 12/2011 yang saat ini draft nya sedang dipersiapkan oleh Pemerintah.

A. Tujuan Pelaksanaan

Kegiatan ini bertujuan menemukan solusi terhadap permasalahan negara, terutama terkait kajian hukum tata negara. Melalui pertemuan ini diharapkan timbulnya kesadaran berkonstitusi dan menjadikan setiap permasalahan negara terjawab dengan berlandaskan kepada hukum. Pelaksanaan acara ini juga bertujuan untuk memperkaya gagasan hukum tata negara yang nantinya dapat bermanfaat untuk menjawab permasalahan regulasi di Indonesia saat ini demi Indonesia yang lebih baik kedepannya.

C. Bentuk Kegiatan

1. Pertemuan Nasional Hukum Tata Negara

Pertemuan ini akan mempertemukan para ahli, pemikir, penulis, peneliti, dan mahasiswa yang menjadikan kajian Hukum Tata Negara sebagai objek ilmu pengetahuannya untuk membahas Penataan Regulasi di Indonesia sebagai tema dari Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke - 4. Pertemuan tersebut terbagi ke dalam beberapa tema pokok yang masing-masingnya akan diperdalam dalam paralel grup diskusi yang melibatkan peserta. Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke - 4 ini akan dibagi kepada beberapa rangkaian kegiatan sebagai berikut:

I. Hari Pertama

- a. Pembukaan Konferensi**
- b. Orasi Ilmiah dan Penyampaian Kajian Akademik Oleh APHTN/HAN Indonesia, Pusako, dan Puskapsi.**

II. Hari Kedua

a. Konferensi

Konferensi dirancang sebagai forum menyampaikan gagasan secara terbuka dengan terlebih dulu menghadirkan pandangan beberapa pihak yang mewakili cara pandang berbeda dalam melihat permasalahan yang kemudian ditanggapi oleh peserta secara terbuka.

b. Paralel Grup Diskusi

Pembentukan panitia kecil melalui PGD ini merupakan cara agar peserta mampu fokus kepada masalah-masalah tertentu dan kemudian secara bersama-sama merumuskan solusi apa yang dapat disumbangkan dalam konferensi kali ini. Kelompok peserta yang akan mendalami kajian ini telah dibagi panitia ke dalam beberapa group dengan tema-tema tertentu. Penentuan peserta PGD berdasarkan pembuatan makalah oleh peserta. Berikut pembagian tema tersebut:

PGD I : Strategi Perampangan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan daerah

PGD II : Penataan ulang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Indonesia

PGD III : Pengujian Peraturan Perundang-Undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi RI.

III. Hari Ketiga

- a. Lanjutan Paralel Grup Diskusi
- b. Penyusunan Rekomendasi
- c. Pembacaan Rekomendasi

2. Pendokumentasian dan Penyebarluasan hasil

Pendokumentasian hasil konferensi dalam bentuk buku dilakukan oleh Tim Puskapsi, Tim Pusako dan APHTN/HAN Indonesia yang dapat diterbitkan untuk kepentingan umum dan pendidikan.

D. Peserta Pertemuan Nasional

Peserta merupakan akademisi, penggiat masyarakat sipil, peneliti, praktisi dan mahasiswa yang diundang maupun mendaftarkan diri untuk mengikuti kegiatan konferensi ini. Peserta yang mendaftarkan diri terdiri dari peserta yang membuat makalah terkait tema-tema dalam PGD maupun peserta yang tidak membuat makalah.

E. Penyelenggara

Kegiatan ini diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) Indonesia, Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember,

F. Waktu dan Tempat Pelaksanaan

Waktu: Tanggal 10-13 November 2017 (Jumat - Senin).

Tempat: Aula Pemerintah Kabupaten Jember, dan Hotel Aston Jember

G. Susunan dan Jadwal Kegiatan

Jumat, 10 November 2017

Waktu	Agenda	Keterangan
12.00-17.00 WIB	Registrasi/ <i>Check In</i> Hotel Peserta <i>Call For Paper</i>	Hotel Aston Jember
18.00 WIB	Berangkat ke Aula Pemerintah Kabupaten Jember	
18.30-19.00 WIB	Makan Malam di Aula Pemerintah Kabupaten Jember	
19.00 WIB-22.00 WIB	Pembukaan: • Menyanyikan Lagu Indonesia Raya • Laporan Penyelenggara • Sambutan Rektor Universitas Jember (M. Hasan Ph.D) • Sambutan Bupati Jember (dr. Faida. M.MR) • Paduan Suara Mahasiswa • Sambutan Ketua Asosiasi Pengajar HTN/HAN Indonesia (Prof. Dr. M. Mahfud MD) • <i>Orasi</i> sekaligus Pembukaan Konferensi oleh Menteri Hukum dan HAM RI (Yasonna H. Laoly, Ph.D) • Pembacaan Doa • Penampilan Kesenian	Aula Pemerintah Kabupaten Jember
22.00 WIB	Kembali ke Hotel	Istirahat

Sabtu, 11 November 2017

Waktu	Agenda	Keterangan
08.00 WIB	Peserta Berangkat ke Aula Pemerintah Kabupaten Jember	Panitia
08.30 – 12.00 WIB	Konferensi Sesi I: Keynote Speech: Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Jenderal TNI (Purn) Dr. H. Wiranto) Paparan Nara Sumber : • Prof. Dr. Maria Farida Indrati (Guru Besar Ilmu Perundang-undangan UI) • Prof. Dr. Saldi Isra (Guru Besar HTN FH Universitas Andalas) • Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana (Dirjen Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum) • Dr. Soekarwo (Gubernur Jawa Timur)	<i>Tema "Strategi dan Rencana Aksi Penataan Regulasi Pusat dan Daerah"</i> <i>Coffee Break</i> <i>Pkl. 10.00 WIB</i>
12.00 – 13.00 WIB	Makan Siang	
13.00 – 16.30 WIB	Konferensi Sesi II: Keynote Speech: Ketua Mahkamah Konstitusi RI (Prof. Dr. Arief Hidayat) Paparan Nara Sumber : • Dr. Daniel Heilmann (Direktur Hanns Seidel Stiftung Perwakilan Indonesia) • Prof. Dr. Yuzuru Shimada (Nagoya University) • Prof. Dr. Simon Butt (University of Sydney) • Dr. Harjono (Ketua DKPP)	<i>Tema "Perbandingan Strategi Penataan Regulasi di Beberapa Negara"</i> <i>Coffee Break</i> <i>Pkl. 14.30 WIB</i>
16.30 – 19.00 WIB	Istirahat	

	(Peserta Kembali ke Hotel)	
19.00 – 22.00 WIB	Paralel Grup Diskusi (PGD)---- Tempat Hotel Aston Jember	Tema PGD : 1. Strategi Perampangan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan daerah. Narasumber : Dr. Soni Sumarsono, M.DM. (Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri RI) 2. Penataan Ulang Jenis dan Hieraki Peraturan Perundang-undangan Indonesia 3. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi RI.

Minggu, 12 November 2017

Waktu	Agenda	Keterangan
08.00 – 11.00 WIB	Lanjutan Paralel Grup Diskusi (PGD)----Tempat Hotel Aston Jember	Tema PGD : 1. Strategi Perampangan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan daerah. Narasumber : Dr. Soni Sumarsono, M.DM. (Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri RI) 2. Penataan Ulang Jenis dan Hieraki Peraturan Perundang-undangan Indonesia 3. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan satu atap di Mahkamah Konstitusi RI.
11.00– 12.00 WIB	Istirahat dan Makan Siang	
12.00 – 13.00 WIB	Pembacaan Rekomendasi dan Penutupan KNHTN-4	
13.00 - 17.00 WIB	<i>Field Trip:</i> • Puslit Kakao dan Kopi • Pantai Papuma	
17.00 WIB	Peserta Kembali ke Hotel	

Senin, 13 November *Check Out* peserta dari Hotel

Kontak Penyelenggara :

Nama : Rosita Indrayati (08553006000)

Andika Putra E. (089656518870)

E-Mail : rosita.indrayati@yahoo.com

andikaputraeskanugraha@yahoo.com

Website : www.puskapsi.fh.unej.ac.id

www.pusako.or.id

Alamat : PUSKAPSI Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl. Kalimantan 37 Jember, 68212 Jawa Timur – Indonesia