

SURAT KETERANGAN

No.: 469.A-PUS/FH-UNTAR/VIII/2021

Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, dengan ini menerangkan telah menerima Diktat/Modul Ajar dengan rincian:

Judul	Diktat Ilmu Peraturan Perundang-Undangan
Identitas Karya	Penulis : Dr. Gunardi, S.H., M.H. Tahun Terbit : 2021 Penerbit : Untar
Jumlah	1 Eksemplar

untuk kemudian disimpan dan dipergunakan di Perpustakaan Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara.

Demikian surat keterangan ini dibuat, agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Jakarta, 30 Agustus 2021

Perpustakaan Fakultas Hukum



Nora Varera Widyantari, S.IIP.



ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Dr. GUNARDI, S.H., M.H.

DIKTAT KULIAH

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS TARUMANAGARA

Oktober 2021
Semester Ganjil 2021- 2022

KATA PENGANTAR

Penulis mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kemudahan dan kejernihan pikiran sehingga penulis dapat menyelesaikan diktat Ilmu Perundang-Undangan ini. Tidak lupa penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan dalam proses penyusunannya.

Diktat ini disusun untuk memudahkan mahasiswa mempelajari mata kuliah Ilmu Perundang-Undangan yang diajarkan kepada para mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara sebagaimana telah ditentukan di dalam Rencana Pembelajaran Semester. Meskipun diktat Ilmu Perundang-Undangan ini mengikuti pola Rencana Pembelajaran Semester (RPS), namun penulis menambahkan beberapa materi mengenai perkembangan terkini dari ilmu perundang-undangan. Diktat ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab I : Pendahuluan
- Bab II : Norma Dan Norma Hukum
- Bab III : Tata Susunan Norma Hukum
- Bab IV : Lembaga Negara Dan Pemerintah Dalam Perundang-Undangan
- Bab V : Jenis Peraturan Perundang-Undangan
- Bab VI : Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

- Bab VII : Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan
- Bab VIII : Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan I
- Bab IX : Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan II
- Bab X : Kerangka (Bentuk Luar/Konvorm) dan Bagian Esensial Peraturan Perundang-Undangan
- Bab XI : Perubahan Peraturan Perundang-Undangan
- Bab XII : Pencabutan Peraturan Perundang-Undangan
- Bab XIII : Penjelasan Peraturan Perundang-Undangan
- Bab XIV : Bahasa Peraturan Perundang-Undangan

Penulis menyadari bahwa diktat Ilmu Perundang-Undangan ini masih ada kekurangan. Oleh karena itu, masukan, tanggapan dan kritik yang membangun selalu penulis harapkan untuk perbaikan isi diktat ini di masa mendatang, serta keberhasilan tujuan pembelajaran mata kuliah Ilmu Perundang-Undangan di Fakultas Hukum Universitas Tarumanegara.

Jakarta, 8 Oktober 2021

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Kududukan dan Pengertian Mata Kuliah	1
B. Rencana Pembelajaran Semester dan Materi Perkuliahan	1
C. Pelaksanaan Perkuliahan dan Ujian	2
D. Pengertian Ilmu Perundang-Undangan	3
1. Latar Belakang	3
BAB 2 NORMA DAN NORMA HUKUM	9
A. Pengertian Norma	9
B. Norma Hukum sebagai Sistem Norma Dinamik	13
C. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan	15
D. Hubungan Norma Hukum dan Perbuatan	16
E. Hubungan Norma Hukum dengan Daya Laku dan Daya Guna	17
F. Perbandingan Norma Hukum dengan Norma Lain	17

BAB 3 TATA SUSUNAN NORMA HUKUM	19
A. Beberapa Teori Norma Hukum	19
1. Teori Hans Kelsen	19
2. Teori Hans Nawiasky	20
3. Teori Benjamin Akzin	21
B. Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia	22
1. Penerapan Teori	23
2. Norma Fundamental Negara	26
3. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara	27
4. Undang-Undang (Formel Gesetz)	28
5. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom	28
BAB 4 LEMBAGA NEGARA DAN PEMERINTAH DALAM PERUNDANG-UNDANGAN	31
A. Kekuasaan Pengaturan Negara	31
B. Sistem Pemerintahan Negara	36
1. Sistem Pemerintahan Parlementer	37
2. Sistem Pemerintahan Presidensial	38
3. Sistem Pemerintahan Campuran	39
C. Lembaga Negara Pembentuk Peraturan Perundang-undangan	39
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	40
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	42
3. Dewan Perwakilan Daerah	47
4. Lembaga Kepresidenan	49
5. Mahkamah Konstitusi	52
6. Lembaga Pemerintah	53
BAB 5 JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	57
A. Doktrin/Ajaran Peraturan Perundang-Undangan	57
B. Peraturan Perundang-Undangan Dalam Hukum Positif	60

BAB 6 FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	65
A. Fungsi Undang-Undang/Perpu	65
B. Fungsi Peraturan Pemerintah (PP)	69
C. Fungsi Peraturan Presiden	69
D. Fungsi Peraturan Menteri	71
E. Fungsi Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian	73
F. Fungsi Peraturan Direktur Jenderal Kementerian	73
G. Fungsi Peraturan Badan Hukum Negara	74
H. Fungsi Peraturan Daerah	75
I. Fungsi Peraturan Kepala Daerah	75
BAB 7 MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	77
A. Pengertian Materi Muatan	77
B. Penentuan Materi Muatan	78
C. Materi Muatan Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011	82
BAB 8 PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN I	85
A. Landasan Pembentukan	85
B. Program Legislasi Nasional	89
C. Naskah Akademik	93
D. Tahap-Tahap Pembentukan Undang-Undang	95
E. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah	98
F. Proses Pembentukan Undang-Undang di Dpr	103
BAB 9 PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN II	107
A. Proses Pembentukan Perpu	107
B. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lain	109
1. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah	109
2. Proses Pembentukan Peraturan Presiden	111

BAB 10 KERANGKA (BENTUK LUAR/KONVORM) DAN BAGIAN ESENSIAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	113
A. Kerangka, Bentuk Luar, Konvorm	113
B. Bagian Esensial dari Peraturan Perundangan-Undangan	117
BAB 11 PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	129
A. Perubahan Berdasarkan Uu No. 12 Tahun 2011	131
BAB 12 PENCABUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	135
A. Pencabutan Dengan Penggantian	135
B. Pencabutan Tanpa Penggantian	136
C. Pencabutan Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011	136
BAB 13 PENJELASAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	139
A. Penjelasan	139
1. Penjelasan Umum Dan Pasal Demi Pasal	140
BAB 14 BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	143
A. Pengertian Bahasa	143
B. Bahasa Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011	143
DAFTAR PUSTAKA	149



1

PENDAHULUAN

A. Kedudukan dan Pengertian Mata Kuliah

Mata kuliah Ilmu Perundang-undangan yang diajarkan di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara memiliki ketentuan sebagai berikut:

1. Kode mata kuliah adalah 45391
2. Bobot SKS adalah 2 sks
3. Diajarkan pada semester Genap dan Ganjil
4. Kompetensi mata kuliah adalah agar mahasiswa memahami dengan benar dasar-dasar pengetahuan, proses pembentukan dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Rencana Pembelajaran Semester dan Materi Perkuliahan

Beberapa pokok bahasan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pendahuluan berisi kedudukan mata kuliah, RPS dan materi kuliah pelaksanaan perkuliahan, ujian dan penilaian.
2. Norma dan norma hukum berisi pengertian norma, macam-macam norma, sistem norma, perbedaan norma hukum dan norma lainnya.

3. Tata susunan norma hukum berisi tentang jenjang norma tata susunan norma hukum Negara Republik Indonesia
4. Lembaga negara dan lembaga pemerintah dalam perundang-undangan berisi kekuasaan pengaturan negara, lembaga negara dan lembaga pemerintah pembentuk peraturan perundang-undangan
5. Jenis peraturan perundangn-undangan secara historis berisi Undang- Undang No. 12 Tahun 2011, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR No.II/MPR/2000, Ketetapan MPRS No. 20/MPRS/1966, peraturan perundang-undangan jaman Hindia Belanda.
6. Fungsi peraturan perundang-undangan berisi fungsi undang- undang/PERPU, dan fungsi peraturan perundang-undangan lainnya.
7. Materi muatan peraturan perundang-undangan berisi materi undang- undang/ PERPU dan materi perundang-undangan lainnya.
8. Proses pembentukan perundang-undangan berisi Prolegnas, Naskah Akademik, proses pembentukan perundang-undangan.
9. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan bagian esensial peraturan perundang-undangan lainnya berisi proses pembentukan PERPU dan proses pembentukan perundang-undangan lainnya.
10. Bentuk Luar dan Bagian Esensial berisi keterangan mengenai bentuk luar peraturan perundang-undangan dan bagian penting (esensi) peraturan perundang-undangan
11. Perubahan peraturan perundang-undangan berisi proses perubahan ketentuan umum dan proses perubahan
12. Pencabutan dan penggantian pertauran perundang-undangan berisi proses pencabutan dan proses pergantian pasal demi pasal.
13. Penjelasan peraturan perundang-undangan berisi pengertian penjelasan, arti penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal
14. Bahasa peraturan perundang-undangan berisi jenis bahasa dan ciri khusus bahasa peraturan perundang-undangan

C. Pelaksanaan Perkuliahan dan Ujian

Satuan acara perkuliahan mata kuliah IPU terdiri dari 14 pokok bahasan dan UTS serta UAS dalam kegiatan 16 tatap muka yaitu pertemuan antara pengajar dan anak didik dalam proses pembelajaran secara terstruktur yang diharapkan seluruh

materi yang diajarkan dapat diberikan secara tepat waktu, taat dan asas dalam kehadiran mahasiswa.

Untuk mengetahui sejauh mana pemahaman mahasiswa terhadap materi perkuliahan ilmu perundang – undangan, dilakukanlah beberapa evaluasi yang terdiri dari Ujian Tengah Semester, Ujian Akhir Semester, Quis dan pembuatan Karya Tulis. Sistem penilaian menggunakan standar 0 sampai dengan 100 dengan konversi E(0-49), D(50-59), C(60-69), B(70-79), A(80-100). Peserta mata kuliah Ilmu Perundang–undangan di harapkan dapat memperoleh nilai kumulatif serendah–rendahnya C agar bisa di anggap telah lulus ujian mata kuliah ini.

D. Pengertian Ilmu Perundang-Undangan

1. Latar Belakang

Didalam Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) dan (3) dinyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Makna dari dua ayat tersebut bahwa Negara dan Pemerintah khususnya dalam menyelenggarakan kekuasaannya harus berlandaskan hukum, dengan diembannya tugas Negara dalam menyelenggarakan kekuasaan dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan, sebagaimana diamanatkan UUD Tahun 1945.

Berbagai peraturan di Negara Republik Indonesia menjadi sangat penting campur tangan Negara dalam mengawasi kesejahteraan rakyat di bidang sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan negara, dan hukum serta lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tak mungkin lagi dihindarkan. Perkembangan eksistensi peraturan perundang- undangan berjalan secara tersendat–sendat dibandingkan dengan kemajuan dinamika perubahan sosial dan politik dalam masyarakat. Hal itu ditandai dengan berlangsungnya Amandemen Konstitusi yang terjadi pada tahun 1999, sebagai buah dari agenda reformasi 1998. UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar yang dilaksanakan dalam satu rangkaian empat tahun yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Dengan perubahan yang bersifat addendum itu, pokok-pokok yang terkandung dalam UUD 1945 mengalami pergeseran dan perubahan sistem hukum dan peraturan perundang–undangan yang berhubungan erat dengan masalah kenegaraan didapati

berubahnya corak dan format kelembagaan negara serta mekanisme hubungan nilai lembaga-lembaga negara.

Khusus di bidang peraturan perundang-undangan, perubahan telah terjadi dengan dibentuknya Undang-undang No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti UU No 10 Tahun 2004 Dengan berlakunya UU No 12 Tahun 2011 tersebut terjadi perubahan mendasar dalam bidang peraturan perundang-undangan baik dalam masalah jenis dan hierarki serta materi muatan peraturan perundang-undangan maupun dalam proses dan teknik pembentukannya yang melibatkan peran Prolegnas dan syarat di cantulkannya Naskah Akademik bagi setiap rancangan peraturan Daerah Provinsi atau rancangan peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Di samping itu perubahan sistem hukum dan peraturan perundang-undangan diakibatkan pula adanya perubahan Undang-undang No 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah digantikan dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan di gantikan lagi oleh Undang- undang NO 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir digantikan oleh Undang-undang No 23 tahun 2014, yang selanjutnya diganti lagi oleh Undang-undang No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Alasan perubahan itu merupakan suatu cerminan akan semakin pentingnya kajian dan pembahasan mengenai peraturan perundang-perundangan yang mendorong pada usaha pengembangan lebih jauh dalam pengetahuan di bidang peraturan perundang-undangan.

Dalam praktek penyelegaraan kekuasaan pemerintahan saat ini, Maria Farida Indrati Soeprpto menyatakan bahwa pengembangan kajian maupun pendidikan di bidang peraturan perundang-undangan terasa semakin dibutuhkan baik di tatanan lembaga-lembaga negara MPR, DPR, DPD, KY, MA, MK, lembaga Kepresidenan maupun lembaga Pemerintah di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengembangan ilmu di bidang peraturan perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya oleh karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern, tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi tujuan utama pembentukan undang undang itu adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.

Dengan masalah itu Koopmans menyatakan “bahwa pembentukan undang-undang dewasa ini tidak lagi pertama-tama berusaha kearah kodifikasi, melainkan modifikasi. Sejalan dengan pendapat Koopmans tersebut, A. Hamid S.Attamimi menyatakan untuk kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya

lagi mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Hal itu disebabkan, karena pemikiran tentang kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang, dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.

Menurut SJ.Fockema Andrea, kodifikasi adalah penyusunan dan penetapan peraturan-peraturan hukum dalam kitab undang-undang secara sistematis mengenai bidang hukum yang agak luas. Dengan demikian kodifikasi bukan sekedar penyusunan seperangkat peraturan hukum mengenai bidang hukum yang lebih luas seperti bidang hukum perdata, bidang hukum pidana, bidang hukum dagang, dan sebagainya. A.Hamid Soleh Attamimi menyatakan bahwa dengan kodifikasi, peraturan mengenai suatu bidang hukum berikut sistemnya dan dasar-dasarnya yang selama ini tersebar-sebar dikumpulkan dan disatukan dalam suatu kitab secara teratur. Bentuk hukum diperbarui, namun hanya isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada dan masih berlaku. Kodifikasi mungkin hanya cocok pada abad 19. Pada masa itu kodifikasi lebih merupakan upaya perumusan dari norma-norma dan nilai-nilai yang sudah mengendap dan berlaku di masyarakat. Sebaliknya pada masa sekarang yaitu abad 21, di mana persoalan hukum yang muncul dan berkembang dalam masyarakat semakin kompleks, maka upaya kodifikasi tidak mungkin lagi bisa dilakukan karena akan memakan waktu yang sangat lama. Sementara ada sebagian peraturan yang seharusnya dikodifikasikan, ternyata sudah di tuangkan dalam undang-undang terpisah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Sebagai contoh adalah pengajuan kitab

Undang-undang Hukum Dagang yang terpaksa dimentahkan kembali dan dikaji ulang, karena sebagian materi muatannya telah diatur oleh undang-undang atau Peraturan Pemerintah tersendiri seperti Undang-undang Hak Cipta, Undang-undang Hak Paten atau Peraturan Pemerintah di bidang perindustrian.

Saat ini, dengan cara modifikasi, Undang-undang memberikan bentuk yuridis terhadap campur tangan sosial yang dilakukan oleh pembentuknya untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara. Undang-undang kini tidak lagi terutama berfungsi memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan memberi bentuk bagi tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tersebut. Dengan adanya pengutamaan pada pembentukan Undang-undang melalui cara modifikasi, diharapkan agar Undang-undang itu tidak lagi berada dibelakang dan kadang-kadang terasa ketinggalan, tetapi Undang-undang itu diharapkan dapat berada di depan dan tetap berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat. IC von der Vlies dalam buku Handbock Wetgeving berpendapat bahwa modifikasi adalah Undang-undang yang bertujuan mengubah pendapat hukum yang berlaku, dan peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.

Undang-undang kodifikasi adalah Undang-undang yang melakukan pendapat hukum yang berlaku, sedangkan Undang-undang modifikasi adalah Undang-undang yang bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku. Bertolak dari perbedaan ini, peraturan perundang-undangan kodifikasi bersifat tradisional yang masih dilaksanakan di negeri Belanda pada Abad 19 pembuat Undang-undang memiliki tugas untuk mengkoordinasikan seluruh hukum yang berlaku di Belanda ke dalam kitab-kitab hukum yang lengkap, Peraturan perundang-undangan kodifikasi dipahami orang sebagai peraturan perundang-undangan yang berdasar hukum tak terlukis, yang menetapkan dalam bentuk tertulis peraturan yang berlaku secara keseluruhan. Sedangkan peraturan modifikasi adalah:

- a. Peraturan perundang-undangan, yang menetapkan peraturan yang baru diakui sebagai peraturan hukum melalui penetapan oleh Undang-undang.
- b. Peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.

Dalam hal ini, Koopmans menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan abad 19 pada umumnya berkarakteristik peraturan negara hukum liberal, sedangkan peraturan perundang-undangan abad 20 lebih sebagai peraturan negara kesejahteraan sosial. Kekhasan produk peraturan perundang-undangan abad 19 adalah kitab Undang-undang hukum perdata dan kitab Undang-undang hukum pidana, sedangkan kekhasan peraturan abad 20 adalah berbagai Undang-undang dibidang sosial.

Berbagai keuntungan apabila cara kodifikasi adalah seseorang akan dengan mudah menemukan peraturan mengenai suatu bidang hukum, karena terkumpul dalam suatu kitab Undang-undang dan akan lebih mudah diterima oleh masyarakat, karena didalamnya merupakan rumusan nilai-nilai (keadilan) yang telah mengendap dalam masyarakat. Namun demikian kerugian kodifikasi adalah bahwa pembentukannya memerlukan waktu yang lama, sehingga selalu ketinggalan zaman dan sulit untuk melakukan perubahan principal terhadap hukum itu.

Dalam modifikasi terdapat beberapa keuntungan yaitu bahwa pembentukan hukum tidak memakan waktu yang lama dan hukum dapat selalu berada di depan, walaupun kadang-kadang hukum yang dirumuskan kurang sesuai dengan kehendak masyarakat atau tidak mencerminkan rasa keadilan masyarakat. Pembentukan Undang-undang dengan cara modifikasi yang baik disertai kajian yang mencukupi, diharapkan hukum dapat menjadi pedoman atau panglima dan dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (IPP) atau Gesetzgebungswissenschaft merupakan suatu ilmu relative baru yang berkembang di Eropa Kontinental, terutama dinegara-negara berbahasa Jerman pada tahun 1970. Sementara itu di

negara-negara common law, ilmu ini kurang bahkan tidak berkembang, di Belanda istilah yang digunakan untuk ilmu ini ialah *Wetgevingswetenschap*, *Wetgevingsleer* atau *Wetgevingskunde*, sedangkan di Inggris disebut *Science of Legislation*, Tokoh ilmu ini antara lain Peter Noll, Jungen Rodig, Burkhardt Klems, Wemer Maihofer, So van Poelje dan W.G. Van de Velden.

Menurut Burkhardt Kems, ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Secara garis besar ilmu ini dapat dibagi dua yaitu Teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan. Selanjutnya, ilmu perundang-undangan dapat dibagi lagi menjadi 3 yakni: proses perundang-undangan, metode perundang-undangan dan Teknik perundang-undangan.

Menurut S.J. Fockima Andreae, istilah “perundang-undangan” (*Legislation*, *Wetgeving*) mempunyai 2 pengertian yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan-peraturan negara baik pemerintah ditingkat Pusat maupun ditingkat Daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat Pusat maupun di tingkat Daerah

Menurut Bagis Masian, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Aturan tingkah laku yang berisi ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu
- d. Peraturan perundang-undangan lazim disebut *Wet in Materiele zin*,

Dalam Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Pasal 1, butir no 2 dinyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan, adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat.

Secara umum dan tidak dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang diterapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Maria Farida Indrati Soeprapto menjelaskan bahwa pengertian peraturan perUndang-undangan memiliki beberapa unsur yaitu:

Merupakan suatu keputusan yang tertulis dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan mengikat secara umum.

Ilmu PerUndang-undangan yang didalamnya terdapat usaha membentuk peraturan perUndang-undangan mempunyai fungsi yang strategis dalam rangka pembentukan Hukum Nasional, Hukum Nasional Indonesia dewasa ini masih dalam proses pembentukan. Pembentukan Hukum Nasional dapat diartikan dengan pembentukan hukum tidak tertulis yang berwujud hukum kebiasaan dan hukum adat yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat adat, dapat juga diartikan dengan pembentukan hukum tertulis, yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, yang berwujud peraturan perundang-undangan yang bersifat legislative maupun administrative.

Hukum yang berlaku di Indonesia sampai saat ini berbentuk hukum tidak tertulis, hukum tercatat dan hukum tertulis.

Hukum tidak tertulis merupakan sinonim dari hukum kebiasaan, yang di Indonesia disebut dengan nama Hukum Adat (kebiasaan yakni perbuatan yang diulang-ulang dengan cara atau bentuk yang sama), hukum tidak tertulis merupakan bentuk hukum yang tertua.

Hukum tertulis yang berlaku umum dan mengikat orang banyak serta yang mempunyai lingkup laku wilayah manusia, wilayah ruang, dan wilayah waktu yang lebih luas. Hukum tertulis selain merupakan wahana bagi hukum baik yang dibentuk setelah Indonesia merdeka dalam rangka memenuhi kebutuhan, kehidupan, kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan yang senantiasa berkembang, juga laku aneka adat dan hukum tidak tertulis lainnya, atau untuk mengatasi hukum tidak tertulis dalam hal pihak-pihak menghendaknya.

Dalam perkembangannya, pembentukan hukum tertulis tidak dapat selalu diandalkan terbentuknya dengan cara kodifikasi yang memerlukan waktu lama, maka untuk memenuhi kebutuhan tersebut, pembentukan hukum nasional tidak dapat dilakukan dengan cara lain kecuali dengan cara membentuk hukum tertulis dengan cara modifikasi yang pembentukannya relative lebih cepat, Berdasarkan kenyataan tersebut maka pengembangan ilmu dibidang PerUndang-undangan terasa semakin diperlukan, sebagai wacana untuk membentuk Hukum Nasional, sebab Hukum Nasional yang dicita-citakan akan terdiri dari hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Pembentukan hukum tertulis sangat perlu bagi partisipasi perkembangan masyarakat dan negara Republik Indonesia saat ini.

2

NORMA DAN NORMA HUKUM

A. Pengertian Norma

Manusia sebagai makhluk sosial mengindikasikan bahwa manusia individu ternyata tidak mampu memenuhi seluruh kebutuhan hidupnya secara sendiri. Pada kenyataannya, manusia sejak lahir sampai meninggalkan dunia ini selalu memerlukan bantuan orang lain. Secara hakiki manusia sebagai makhluk sosial dapat dilihat dari ciri dasar hidup manusia itu sendiri, yaitu seksualitas manusia, hidup dalam keluarga, gejala bahasa, dan ketergantungan ekonomi. Dorongan biologis yang menyebabkan manusia hidup dalam masyarakat adalah hasrat pemenuhan keperluan makan-minum, membela diri dari ancaman luar dan membutuhkan keturunan. Sebagaimana Airstoteles menyatakan manusia adalah *zoon politican*, maka manusia senantiasa hidup dengan manusia lain. Franz Magnis Suseno, dalam Etika Politik, memberi penekanan hubungan antar manusia sebagai kesosialan manusia yang mengungkapkan diri dalam tiga dimensi, yaitu:

1. Dalam penghayatan spontan individual. Ketergantungan individu dari masyarakat dihayati dalam kehidupan konkrit dan spontan setiap hari dalam bentuk kebersamaan;
2. Berhadapan dengan lembaga-lembaga. Hubungan antar individu dalam masyarakat tidak bersifat *amorf*, melainkan terstruktur. Hubungan bersama terjadi dalam pola-pola bertindak bersama yang disebut lembaga. Organisasi

kesosialan manusia (lembaga) dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu keluarga, masyarakat dan negara;

- c. Melalui pengertian simbolis terhadap realitas. Dimensi hal ini dinamakan oleh Peter L. Berger sebagai “*symbolic universe of meaning*”, yaitu segala paham, kepercayaan, pandangan tentang makan realitas sebagai keseluruhan termasuk agama, pandangan dunia, system nilai ataupun pandangan moral, politis, estetis, keyakinan falsafi, dan segala macam ideologi. Sistem-sistem simbolis ini berusaha menjelaskan kepada manusia siapa dia, bagaimana ia harus hidup, mengapa alam dan masyarakat berstruktur sebagaimana ia menemukannya, apa yang baik dan buruk, yang bernilai dan tidak bernilai. Fungsi utama sistem-sistem itu adalah memberikan legitimitas terhadap struktur-struktur sosial yang dihadapi manusia, sehingga ia mendapat orientasi dan kepastian.

Dalam kehidupan bermasyarakat, individu memberikan fungsi positif dan negatif. Fungsi positif adalah perlunya dihargai harkat dan martabat diri seorang manusia, jaminan hak dasar dan berkembangnya potensi-potensi diri yang kreatif dan inovatif. Sedangkan fungsi negatif adalah timbulnya sifat egoistik, individualistik, persaingan tidak sehat, mau menang sendiri, kurangnya rasa toleransi, empati dan simpati terhadap orang lain serta pemaksaan kehendak karena merasa dirinya yang paling benar.

Peranan manusia sebagai makhluk sosial diharapkan mampu bertindak untuk:

1. Melakukan interaksi dengan sesama atau kelompok lain;
2. Mampu membentuk kelompok sosial;
3. Menciptakan norma-norma sosial sebagai pengaturan tata tertib kehidupan kelompok.

Peran-peran tersebut disadari manusia, karena di dalam kehidupan masyarakat terdapat norma-norma aturan yang wajib dipatuhi. Setidak- tidaknya ada 4 (empat) norma sosial yang dapat dijadikan patokan untuk bertingkah laku bagi individu dalam kehidupan masyarakat. Keempat norma sosial itu adalah: norma agama dan norma moral, yaitu: beraspek pribadi, dan norma adat dan norma hukum yaitu beraspek sosial. Adapun rinciannya sebagai berikut:

1. Norma Agama adalah norma peraturan hidup yang berasal dari Tuhan, diperuntukkan bagi umat-Nya, berisi perintah dan larangan yang terdapat di dalam ajaran agama ataupun Kitab Suci;
2. Norma Moral adalah peraturan kesusilaan, ukuran baik-buruk demi terwujudnya manusia yang berakhlak mulia. Peraturan dalam bentuk norma moral berasal

dari diri pribadi, sehingga pelanggaran terhadap norma moral akan mendapat sanksi pribadi, penyesalan atau merasa bersalah;

3. Norma Adat adalah peraturan dan tindakan kebiasaan manusia, dalam bentuk sopan-santun yang berlaku di dalam kelompok masyarakat, bersumber dari adat-istiadat yang berasal secara turun-temurun;
4. Norma Hukum, adalah peraturan yang berasal dari ketentuan yang dibuat oleh penguasa yang diakui. Aturan bersumber dari luar pribadi manusia yaitu lembaga yang berwenang, biasa disebut heteronom, dimana pelanggaran terhadap peraturan tersebut akan mendapatkan sanksi yang bisa dipaksakan sesuai putusan peradilan negara atau peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian dari beberapa norma sosial tersebut, dapat dirumuskan makna norma sebagai berikut:

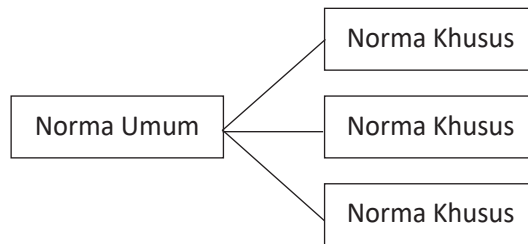
1. Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, dalam buku *Ilmu Perundang-Undangan*, Norma diartikan sebagai ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan orang lain. Istilah norma berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering juga disebut sebagai pedoman, patokan atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis dalam ilmu ukur (Matematika). Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan untuk bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi;
2. Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, dalam buku *Perihal Kaidah Hukum*, mengemukakan bahwa kaedah adalah patokan atau ukuran atau pedoman untuk berperilaku atau bersikap dalam hidup. Pada hakikatnya, kaedah merupakan perumusan suatu pandangan mengenai perikelakuan atau sikap tindak;
3. Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan pengertian norma sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat warga kelompok di masyarakat yang dipakai sebagai panduan, tatanan dan pengendali tingkah laku yang sesuai. Bisa juga norma diartikan sebagai aturan, ukuran atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai atau membandingkan sesuatu.

Norma sebagai aturan, ukuran atau kaidah menurut Hans Kelsen, terdiri dari dua sistem norma, yaitu sistem norma statik (*nomostatics*) dan sistem norma dinamik (*nomodynamics*).

Sistem norma statik adalah sistem yang melihat pada isi norma. Menurut sistem norma statik, suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma-norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari norma umum. Penarikan norma-norma khusus dari norma umum dapat diartikan bahwa dari norma umum itu dirinci menjadi norma-norma khusus dari segi isinya. Contoh:

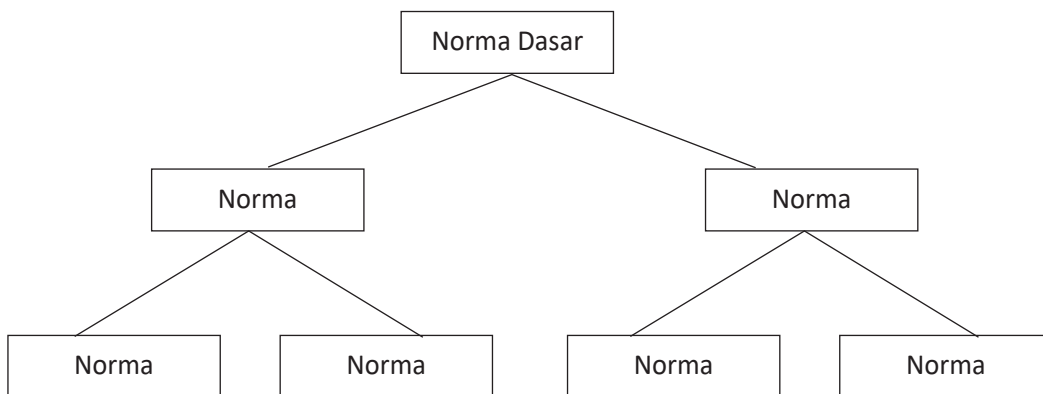
1. Dari norma umum yang menyatakan “hendaknya engkau menghormati orang tua” dapat ditarik atau dirinci menjadi norma-norma khusus seperti kewajiban membantu orang tua, atau merawat orang tua kalau sakit.
2. Dari norma umum yang menyatakan “hendaknya engkau menjalankan perintah agama (bagi umat Islam)”, dapat dirinci menjadi norma-norma khusus seperti kewajiban mendirikan sholat lima kali sehari, menunaikan puasa Romadhon atau membayar zakat.

Bagan Norma Statik:



Sistem norma dinamika adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya atau penghapusannya. Dalam bentuk norma umum atau norma khusus, sistem norma dinamik itu mengikuti teori Hans Kelsen yang disebut Teori Jenjang Norma atau Stufentheorie yang akan dijelaskan secara panjang lebar dalam bab berikutnya.

Bagan Norma Dinamik



B. Norma Hukum sebagai Sistem Norma Dinamik

Menurut Hans Kelsen, norma hukum termasuk dalam Sistem Norma Dinamik, sebab hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas yang berwenang. Hukum tidak dilihat pada isi dari normanya, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah (*Valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini, norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki.

Ada bermacam-macam Norma Hukum, yaitu:

1. Norma Hukum Vertikal dan Horizontal

Norma Hukum Vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas, sebagaimana Teori Jenjang Norma dari Hans Kelsen. Norma Hukum Horizontal adalah dinamika yang Bergeraknya tidak ke atas atau ke bawah, tetapi bergerak kesamping. Dinamika Horizontal ini tidak membentuk norma hukum baru, tetapi karena adanya analogi yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa. Misalnya, “yang dimaksudkan dengan pencurian adalah apabila seseorang mengambil barang orang lain untuk dipakai atau dimiliki dengan cara melawan hukum”. Pengertian “Barang” itu dianalogikan dengan “aliran listrik”. Perkataan “Perkosaan” bisa dianalogikan menjadi perusakan barang.

2. Norma Hukum Umum dan Individu

Norma Hukum Umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak, addresatnya umum dan tidak tertentu, yang biasanya dirumuskan dengan kata-kata: barang siapa, setiap orang, setiap warga negara, dan sebagainya. Norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu, yang biasanya dirumuskan dengan kata-kata: Syafei bin Muhammad Sukri yang beralamat; Para pengemudi Bus Transjakarta, jurusan Grogol – PGC melakukan unjuk rasa

3. Norma Hukum Abstrak dan Konkret

Norma Hukum Abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya, dalam arti tidak konkret, yang biasanya dirumuskan seperti: mencuri, membunuh dan sebagainya. Norma Hukum Konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu

secara lebih nyata (konkret), yang biasanya dirumuskan sebagai berikut: *Jessica membunuh suaminya, Johny dengan senjata api, karena rasa cemburu, di kamar tidur rumahnya yang beralamat di Jl. Sawo No.13 Jakarta Selatan..*

Norma Hukum Umum Abstrak adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk umum dan perbuatannya masih bersifat abstrak (belum konkret). Misalnya: setiap warga negara dilarang mencuri.

4. Norma Hukum Umum Konkret adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk umum dan perbuatannya sudah tertentu (konkret). Misalnya: Setiap orang dilarang membunuh Johny dengan senjata api.
5. Norma Hukum Individual Abstrak adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk seseorang atau orang-orang tertentu dan perbuatannya bersifat abstrak (belum konkret). Misalnya: Badu yang bertempat tinggal di Jl. Mangga No.15 Jakarta Selatan dilarang mencuri.
6. Norma Hukum Individual Konkret adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk seseorang atau orang-orang tertentu dan perbuatannya bersifat konkret. Misalnya: Sandra Syafei umur 25 tahun, alamat Jl. Flamboyan No.12 Jakarta Barat wajib memakai baju dinas.
7. Norma Hukum Berlaku Terus-menerus adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus-menerus sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru, sifatnya umum abstrak, disebut *Dauerhafting*. Misalnya ketentuan pengaturan organisasi kementerian, peraturan perundang-undangan, peraturan presiden, dan sebagainya.
8. Norma Hukum Berlaku Sekali Selesai adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja, dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan itu, norma hukum tersebut selesai (individual konkret), disebut *Einmahlig*. Misalnya: penetapan bagi seseorang menjadi Pegawai Negeri Sipil, ketetapan presiden, keputusan presiden dan sebagainya.
9. Norma Hukum Tunggal dan Berpasangan

Norma Hukum Tunggal adalah suatu norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya, jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan (*das sollen*) tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Misalnya: Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 UUD Tahun 1945). Norma hukum berpasangan adalah norma hukum yang terdiri atas dua norma

hukum, yaitu: norma hukum primer dan norma hukum sekunder. Norma hukum primer adalah norma hukum yang berisi aturan atau patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat (*das sollen*). Misalnya: hendaknya engkau tidak mencuri. Norma hukum sekunder adalah norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer itu tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi. Norma hukum sekunder ini memberikan pedoman bagi para penegak hukum untuk bertindak apabila norma hukum primer itu tidak dipatuhi, karena mengandung sanksi bagi seseorang yang tidak mematuhi ketentuan norma hukum primer (*das sollen*). Misalnya: Hendaknya engkau yang mencuri dihukum.

Di dalam peraturan perundang-undangan, perumusan norma hukum primer dan norma hukum sekunder seringkali ditulis secara berhimpitan.. Misalnya: Barangsiapa menghilangkan nyawa orang lain dihukum paling lama 15 tahun penjara.

1. Norma Hukum Primer: Hendaknya seseorang tidak menghilangkan nyawa orang lain.
2. Norma Hukum Sekunder: Hendaknya seseorang yang menghilangkan nyawa orang lain dihukum paling lama 15 tahun.

C. Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan

Menurut DWP Ruiters, peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur, yaitu: norma hukum (*rechtsnorm*), berlaku keluar (*naar buiten werken*), dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*). Uraianannya sebagai berikut:

1. Norma Hukum: Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa: perintah, larangan, pengizinan dan pembebasan.
2. Norma Berlaku Keluar: Norma hukum hanya ditujukan kepada rakyat, baik dalam hubungan antar sesamanya, atau antara warga Negara dengan pemerintah. Norma hukum tidak ditujukan di dalam intern organisasi, maka diarahkan ke luar dari organisasi, sehingga disebut "*berlaku keluar*".
3. Norma Hukum Bersifat Umum dalam arti Luas.

Dalam hal ini terdapat perbedaan antara norma umum dan norma individual atau norma abstrak dan norma konkret.

Berdasarkan ketiga unsur di atas, terdapat kombinasi norma yaitu:

1. Umum – Abstrak : Apabila matahari terbenam, para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya.
2. Umum – Konkret : Apabila matahari terbenam pada 1 Januari 2018, para pengemudi harus menyalakan lampu kendaraannya.
3. Individual – Abstrak : Apabila matahari terbenam, pengemudi Amir harus menyalakan lampu kendaraannya.
4. Individu – Konkret : Apabila matahari terbenam pada 1 Januari 2018, pengemudi Amir harus menyalakan lampu kendaraannya.

Menurut Ruiters, sebuah norma (termasuk norma hukum) mengandung unsur-unsur berikut:

1. Cara keharusan berperilaku, disebut operator norma.
2. Seorang atau sekelompok orang adrekat, disebut subjek norma.
3. Perilaku yang dirumuskan, disebut objek norma.
4. Syarat-syaratnya disebut kondisi norma.

Contoh: Setiap orang wajib membayar pajak pada akhir tahun.

1. Setiap orang = subjek norma
2. Wajib = operator norma
3. Membayar pajak = objek norma
4. Pada akhir tahun = kondisi norma

D. Hubungan Norma Hukum dan Perbuatan

Hubungan antara norma hukum primer dengan norma hukum sekunder dapat ditafsirkan menjadi dua, yaitu:

1. Hubungan sebab-akibat
2. Hubungan pertanggungjawaban perbuatan

Contoh: Barangsiapa dengan sengaja menghilangkan nyawa orang lain, dihukum penjara paling lama 15 tahun. Dari rumusan tersebut dapat dibuat tafsiran sebagai berikut:

1. Hubungan antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder adalah hubungan sebab akibat (kausalitas), dalam arti bahwa oleh karena seseorang menghilangkan nyawa orang lain (sebab), maka ia dihukum penjara paling lama 15 tahun (akibat).
2. Hubungan antara norma hukum primer dengan norma hukum sekunder bukan hubungan sebab-akibat, sebab norma hukum sekunder belum pasti dilaksanakan, tergantung kondisi dari subjek hukumnya. Oleh karena itu, hubungannya disebut hubungan pertanggung-jawaban perbuatan (*zurechnung*), sebab seseorang yang melakukan suatu perbuatan yang dikenakan pidana hanya dapat dijatuhi sanksi pidana sebatas apa yang dapat dipertanggung-jawabkan terhadap perbuatan tersebut. Contoh: orang gila beda dengan orang sadar.

E. Hubungan Norma Hukum dengan Daya Laku dan Daya Guna

Suatu norma hukum berlaku karena ia mempunyai daya laku atau karena ia mempunyai keabsahan (*validity/Geltung*). Daya laku ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya.

Dalam pelaksanaannya, berlakunya suatu norma karena adanya daya laku dihadapkan pula pada daya guna (*efficacy*) dari norma tersebut. Apakah norma yang berdaya laku itu berdaya guna secara efektif atau tidak atau dipatuhi atau diremehkan? Hal tersebut bisa terjadi bila norma hukum yang berdaya laku belum dicabut atau memang secara sosiologis tidak diperhatikan oleh masyarakat.

F. Perbandingan Norma Hukum dengan Norma Lain

Persamaan antara Norma Hukum dengan norma lainnya (norma moral, norma adat, norma agama) ialah bahwa norma-norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar yang disebut *Grundnorm*. Norma-norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis serta membentuk suatu hierarki.

Perbedaan antara norma hukum dan norma-norma lain adalah sebagai berikut:

1. Norma hukum bersifat heteronom, artinya datangnya dari luar diri seseorang. Misalnya perintah membayar pajak dari pemerintah. Sedangkan norma-norma lain bersifat otonom, artinya datangnya dari dalam diri seseorang. Misalnya perintah menghormati orangtua berasal dari kesadaran diri seseorang itu.

2. Norma hukum dapat dilekati dengan sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik, sedangkan norma-norma lain tidak dapat dilekati oleh sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik. Misalnya membunuh dipidana penjara 10 tahun.
3. Dalam norma hukum, sanksi pidana atau sanksi pemaksa dilaksanakan oleh aparat Negara (Polisi, Jaksa, Hakim), sedangkan norma-norma lainnya, sanksi-sanksi itu datangnya dari diri sendiri. Misalnya: merasa bersalah, perasaan berdosa dan dikucilkan dari masyarakat.

3

TATA SUSUNAN NORMA HUKUM

A. Beberapa Teori Norma Hukum

1. Teori Hans Kelsen

Hans Kelsen mengemukakan teori jenjang norma (Stufen Theori) bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, di mana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Demikian seterusnya, sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar atau grundnorm (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998). Norma yang merupakan norma tertinggi dalam system norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang berfungsi sebagai gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya sehingga norma dasar itu disebut pre-supposed.

Teori Hans Kelsen itu terilhami dari adolf merkl yang mengemukakan bahwa norma hokum itu selalui mempunyai dua wajah yaitu keatas, ia bersumber dan berdasar pada norma yang diatasnya, sedangkan kebawah ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma hukum dibawahnya. Oleh karena itu, norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relative artinya masa berlaku norma hukum

bergantung pada norma hukum yang berada di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya tersebut dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus juga. Dengan demikian, dapat dirumuskan bahwa norma dasar sebagai norma tertinggi dalam tata susunan atau hierarki system norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya maka apabila norma dasar itu berubah akan mengakibatkan rusaklah sistem norma yang berada di bawahnya (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998).

2. Teori Hans Nawiasky

Hans Nawiasky dalam buku *Allgemeine Rechtslehre* menjelaskan bahwa norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang, dimana norma yang dibawah berdasar, beralku dan bersumber pada norma yang lebih tinggi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Selanjutnya Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis dan berjenjang jenjang, norma hukum negara juga berkelompok- kelompok. Ada 4 kelompok yaitu:

Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)

Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Pokok/Dasar Negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang Formal)

Kelompok IV : *Verordnung & Autonomie Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)

Norma Fundamental Negara adalah norma tertinggi dalam negara yang tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, tetapi pre- supposed atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma hukum di bawahnya. Norma Fundamental Negara berisi norma yang merupakan dasar dari pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*Staatsverfassung*) termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum norma Fundamental Negara ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar. Norma Fundamental Negara (Norma Dasar) merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan Negara lebih lanjut.

Aturan dasar/pokok negara merupakan kelompok norma hukum dibawah norma fundamental negara yang berisi aturan-aturan yang masih bersifat pokok atau aturan umum yang bersifat garis-garis besar sehingga merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Norma ini dituangkan dalam dokumen negara (*Staatsfervassung*) yang mengatur tentang pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan hubungan antar lembaga-lembaga negara atau lembaga tertinggi negara dan hubungan antara negara dengan warga negara.

Aturan dasar/pokok negara berisi:

- a. Landasan bagi pembentukan undang-undang dan peraturan yang lebih rendah.
- b. Aturan untuk memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma hukum peraturan perundang-undangan.
- c. Menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum atau semua orang.
- d. Aturan yang tertuang dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan garis-garis besar haluan negara, bersifat norma tunggal belum disertai norma sekunder.
- e. Dalam bentuk hukum dasar tidak tertulis (Konvensi Ketatanegaraan) yang tumbuh dan terpelihara didalam praktek penyelenggaraan negara.

Undang-undang Formal (*Formell Gesetz*) adalah norma hukum dibawah aturan dasar/pokok negara yang merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terperinci serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat, berisi norma hukum primer dan norma hukum sekunder, sanksi pidana maupun sanksi pemaksa yang dibentuk oleh legislative. Istilah "*wet in formele zin*" artinya undang-undang sedangkan "*wet in materiele zin*" artinya peraturan perundang-undangan.

Aturan pelaksana dan aturan otonom merupakan peraturan yang terletak dibawah undang-undang, berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksana bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi. Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Grondwet ataupun wet kepada lembaga negara/pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah baik pelimpahan yang dinyatakan dengan tegas maupun tidak. Kewenangan tidak diberikan melainkan diwakilkan dan bersifat sementara.

3. Teori Benjamin Akzin

Benjamin Akzin dalam buku yang berjudul "Law, State, and International Legal Order" mengemukakan bahwa pembentukan norma-norma hukum publik itu berbeda dengan pembentukan norma-norma hukum privat. Apabila dilihat pada struktur

norma, hukum publik itu berada diatas hukum privat, sedangkan apabila dilihat dari struktur lembaga, maka lembaga-lembaga negara terletak diatas masyarakat.

Dalam pembentukannya, norma-norma hukum itu dibentuk oleh lembaga-lembaga negara (penguasa negara, wakil rakyat) atau disebut juga supra struktur. Norma-norma hukum yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara ini mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma-norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat atau disebut juga infrastruktur pembentukan norma hukum publik harus dilakukan secara lebih hati-hati, sebab norma hukum publik itu harus dapat memenuhi kehendak dan kebutuhan masyarakat, jadi berbeda dengan pembentukan norma hukum privat.

Norma dalam hukum privat biasanya selalu sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat karena hukum privat itu dibentuk oleh masyarakat yang bersangkutan dengan perjanjian atau transaksi yang bersifat perdata, sehingga masyarakat dapat merasakan sendiri apakah norma hukum yang terdapat dalam perjanjian atau transaksi tersebut sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat atau tidak.

B. Sistem Norma Hukum Negara Republik Indonesia

Farida Maria Indrati Soeprapto: Sistem norma hukum di Indonesia terdiri dari Pancasila, sebagai norma hukum tertinggi atau norma fundamental negara, batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, hukum dasar tidak tertulis (koncensi ketatanegaraan, sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara), undang-undang, peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom yang meliputi peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri atau peraturan lainnya.

Pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 adalah pencerminan Pancasila yang menciptakan pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945, sehingga Pancasila mempunyai kedudukan sebagai norma fundamental negara yang menjadi dasar dan sumber bagi aturan dasar/pokok negara (batang tubuh UUD 1945). Pancasila sebagai cita hukum (Rechts Idee) rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara positif merupakan bintang pemandu yang memberi pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan, memberi isi (muatan materi) kepada setiap peraturan perundang-undangan dan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang-undangan. Sila-sila dalam Pancasila menjadi asas hukum umum.

Norma hukum ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan norma hukum yang masih bersifat umum dan garis-garis besar serta merupakan norma tunggal, belum dilekati oleh sanksi pidana atau sanksi pemaksa. Kedudukan ketetapan MPR lebih rendah daripada kedudukan UUD 1945.

Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Negara Republik Indonesia, sehingga Undang-Undang juga merupakan sumber dan dasar bagi peraturan perundang-undangan lain dibawahnya yang merupakan peraturan pelaksanaan ataupun peraturan otonom. Norma hukum Undang-Undang lebih konkrit, lebih jelas dan sudah dapat langsung berlaku, mengikat secara umum dan dapat dilekati dengan sanksi pidana atau sanksi pemaksa. Undang-Undang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden kalau diperlukan dengan pertimbangan oleh Dewan Perwakilan Daerah.

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah atau presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden.

Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau kepala daerah.

Peraturan Desa atau peraturan yang setingkat adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

1. Penerapan Teori

Teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky mempengaruhi sistem norma hukum negara Republik Indonesia. Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia, norma-norma hukum yang berlaku berada dalam suatu sistem yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, sekaligus berkelompok-kelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, dari norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara republik Indonesia yaitu Pancasila.

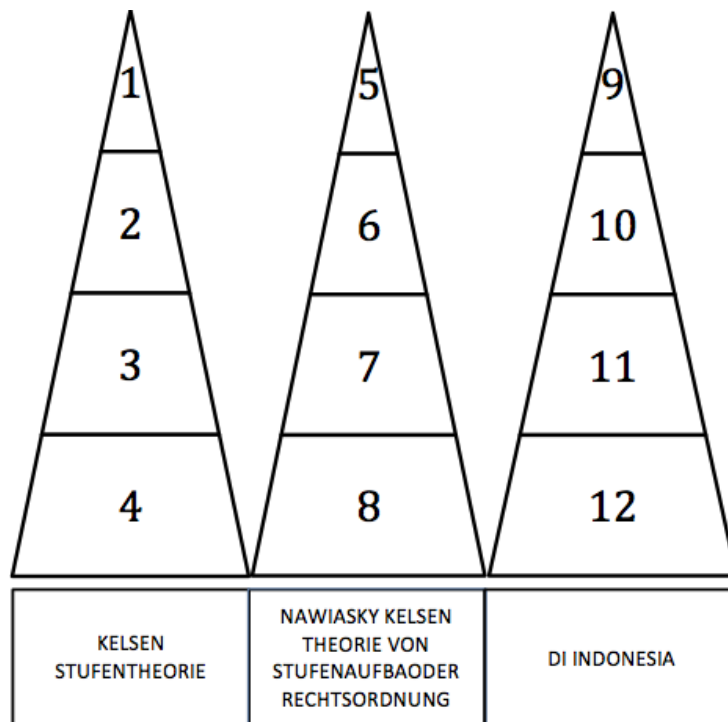
Pembahasan tentang hubungan antara norma fundamental negara, Pancasila dengan aturan dasar negara/aturan pokok negara, Undang-Undang Dasar tahun 1945, dapat dilakukan dengan melihat dan mencermati rumusan dalam penjelasan tentang Undang-Undang Dasar 1945 angka III yang menentukan sebagai berikut:

“Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan didalam pasal- pasalnya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini mewujudkan cita hukum (*Rechts Idee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis (UUD) maupun hukum yang tidak tertulis. Undang-Undang Dasar menciptakan pokok- pokok pikiran ini di dalam pasal-pasalnya.”

Dari rumusan tersebut dapat dipahami bahwa kedudukan dari pembukaan UUD 1945 adalah lebih utama daripada batang tubuh UUD 1945, sebab pembukaan UUD 1945 itu mengandung pokok- pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila. Apabila pokok- pokok pikiran yang terkandung dalam perubahan UUD 1945 tersebut mencerminkan Pancasila yang menciptakan pasal-pasal dalam batang tubuh UUD 1945, maka Pancasila merupakan norma fundamental negara (*Staatsfundamentalism*) yang menjadi dasar dan sumber bagi aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Verfassungsnism*) yaitu batang tubuh UUD 1945.

Kelima sila dari Pancasila, dalam kedudukannya sebagai cita hukum (*Rechts Idee*) rakyat Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara positif merupakan “bintang pemandu”, yang memberikan pedoman dan bimbingan dalam semua kegiatan dan memberi isi kepada tiap peraturan perundang-undangan, sedangkan secara negatif merupakan kerangka yang membatasi ruang gerak isi peraturan perundang- undangan tersebut. Kelima sila dari Pancasila, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, baik tunggal maupun berpasangan merupakan asas hukum umum bagi setiap isi peraturan perundang- undangan. Dengan demikian Pancasila sebagai Norma Fundamental Negara dan sekaligus sebagai Cita Hukum merupakan sumber dan dasra serta pedoman bagi batang tubuh UUD 1945 sebagai aturan dasar negara/aturan pokok negara serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Dilihat dari sistem norma hukum Negara Republik Indonesia, maka Pancasila, UUD 1945 dan ketetapan MPR (*Gundgesetznorm*) dan Undang-Undang (*Gesetznorm*) merupakan bagian dari sistem normahukum Negara Republik Indonesia. Pancasila yang merupakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 adalah sumber dan dasar bagian pembentukan pasal-pasal dalam UUD 1945 meurpakan sumber dan dasar bagi pembentukan aturan-aturan dalam ketetapan MPR dan juga sekaligus merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan Undang-Undang. Oleh Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang berada di atas Undang-Undang, maka Ketetapan MPR ini juga merupakan sumber bagi pembentukan norma-nomra hukum dalam Undang-Undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Negara Republik Indonesia.



PENJELASAN

- a. GRUNDNORM
- b. NORM
- c. NORM
- d. NORM
- e. STAATS FUNDAMENTAL
- f. STAATS GRUNDGESETZ
- g. FORMELL GESETZ
- h. VEORDNUNG & AUTONOMIE SATZUNG
- i. PANCASILA
- j. ATURAN DASAR NEGARA
- k. UNDANG-UNDANG (FORMAL)
- l. PERATURAN PELAKSANAAN

2. Norma Fundamental Negara

Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hirarki norma hukum negara adalah Staats Fundamentalnorm. Beberapa ahli hukum menerjemahkan Staats Fundamentalnorm berbeda-beda seperti, beberapa pendapat di bawah ini:

- a. Notonagoro, dalam pidato Dies Natalis Universitas Airlangga pada tanggal 10 November 1955, menerjemahkan menjadi Pokok Kaidah Fundamental Negara.
- b. Joenianto, dalam buku yang berjudul Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, menerjemahkan menjadi Norma Pertama.
- c. A. Hamid S. Attamini, menerjemahkan menjadi Norma Fundamental Negara.

Norma Fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu Negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat “Pre-Supposed” atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan permufakatan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Menurut Hans Nawiasky, isi dari Staats Fundamentalnorm ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar, termasuk norma pengubahnya. Hakikat hukum dari Staats Fundamentalnorm ialah syarat bagi berlakunya konstitusi atau undang-undang dasar. Konstitusi menurut Carl Schmitt, merupakan keputusan atau penetapan bersama tentang sifat dan bentuk suatu kesatuan politik yang disepakati oleh suatu bangsa, selain hal itu norma dasar (Grundnorm/Ursprungnorm/Urnorm) bersifat “Pre-Supposed” dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga kita harus menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesa, suatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya. Di dalam suatu negara, norma dasar ini disebut juga Staats Fundamentalnorm yang merupakan landasan dasar filosofinya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.

Untuk memberikan gambaran yang lebih kuat terkait masalah ini, perlu dipahami pemikiran dua tokoh terkemuka yaitu, Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Persamaan pendapat keduanya bahwa, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, dalam arti suatu norma itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya. Norma yang di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya lagi. Demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi dan tidak dapat

ditelusuri lagi sumber dan asalnya, tetapi bersifat “pre-supposed” dan “axiomaty”. Sedangkan perbedaannya sebagai berikut:

No	Hans Kelsen	Hans Nawiasky
1	Norma tidak dikelompokkan	Empat kelompok Norma
2	Norma Umum	Norma Negara
3	Staats Grundnorm	Staats Fundamental Norm

3. Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara

Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang berada di bawah Norma Fundamental Negara merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok, umum dan bersifat garis besar, sehingga, masih berbentuk norma hukum tunggal. Menurut Hans Nawiasky, aturan dasar Negara dapat dituangkan dalam dokumen Negara yang disebut Staatsrffassung, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen Negara yang tersebar-sebar yang disebut Staatsgrundgesetz. Didalam aturan dasar Negara, di atas hal-hal mengenai pembagian kekuasaan Negara, hubungan antar lembaga-lembaga Negara dan hubungan antara Negara dengan warga Negara.

Di negara Republik Indonesia, Aturan dasar negara tertuang dalam batang tubung UUD 1945 dan ketetapan MPR, serta di dalam hukum dasar tidak tertulis yang disebut Konvensi Ketatanegaraan. Aturan dasar negara berfungsi sebagai landasan bagi pembentuk Undang- Undang (Formell Gesetz) dan peraturan lain yang lebih rendah. Ketetapan MPR juga masih merupakan aturan-aturan yang bersifat pokok, umum, garis besar sehingga berbentuk norma tunggal dan belum diberi norma sanksi.

Dengan berlakunya perubahan UUD 1945, dikemudian hari tidak akan ada lagi ketetapan MPR yang bersifat peraturan, Sebab kewenangan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara tidak menjadi wewenang MPR lagi. Disamping itu, mengingat presiden dan wakil presiden tidak lagi dipilih dan diangkat oleh MPR, maka presiden tidak menjadi mandataris MPR

Konvensi ketatanegaraan adalah hukum dasar tidak tertulis yang tumbuh dan terpelihara di dalam masyarakat. Diakuinya Hukum Dasar Tidak Tertulis di negara Indonesia dapat dilihat dalam Penjelasan Umum Angka 1 UUD 1945 yang menentukan sebagai berikut:

Undang-undang Dasar suatu negara ialah sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar yang tertulis, sedangkan disampingnya Undang- Undang

Dasar itu berlaku juga Hukum Dasar Yang Tidak Tertulis, ialah aturan- aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis.

Contoh Konvensi Ketatanegaraan yaitu adanya kebiasaan penyelenggaraan Pidato Kenegaraan oleh Presiden setiap tanggal 16 Agustus.

4. Undang-Undang (Formel Gesetz)

Kelompok norma-norma hukum yang berada dibawah Aturan Dasar Negara adalah Undang-Undang (Formell Geset). Norma dalam suatu undang- undang merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Norma-norma hokum dalam undang-undang tidak saja norma hokum yang bersifat tunggal, tetapi norma- norma hukum itu dapat terbentuk norma hukum yang berpasangan yang meliputi norma hukum primer dan norma hukum sekunder yang di dalamnya dicantumkan norma bersifat sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Norma hukum Undang- Undang dibentuk oleh lembaga legislatif dan eksekutif sehingga Undang-Undang dapat disamakan dengan wet atau formele wet, sebagai satu keputusan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Undang-Undang tersebut dapat juga disebut wet in materiele zin apabila Undang-Undang itu berisi suatu peraturan yang mengikat umum. Pengertian wet in materiele zin tidak diterjemahkan dengan Undang-Undang dalam arti materiel, tetapi sebaiknya diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan, yang merupakan norma hukum yang berisi peraturan (regeling). Dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia, Undang-Undang adalah produk hokum yang dibentuk oleh DPR bersama-sama Presiden sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 20).

5. Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (Autonome Satzung) yang merupakan peraturan-peraturan yang terletak dibawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan Pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan Peraturan Otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan perundang-undangan ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar (Ground wet) atau Undang-Undang (WET) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan. Kewenangan tersebut melekat terus-menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Contoh: UUD 1945 Pasal 22 ayat (1).

4

LEMBAGA NEGARA DAN PEMERINTAH DALAM PERUNDANG-UNDANGAN

A. Kekuasaan Pengaturan Negara

J.J. Rousseau dalam Teori Kedaulatan Rakyat menyatakan bahwa tujuan Negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga Negara dalam batas-batas perundang-undangan yang dibentuk oleh rakyat. Undang-undang adalah penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat artinya dibentuk oleh kehendak umum (*volonte generale*) seluruh rakyat secara langsung mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil rakyat. Rakyat bukanlah penjumlahan dari individu-individu, melainkan kesatuan kehendak yang dibentuk oleh individu-individu. Kehendak ini disebut kehendak umum yang menjelma menjadi undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat sebagai hasil pemilihan umum.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dari rumusan tersebut dapat dipahami bahwa kekuasaan pengaturan Negara Indonesia ditentukan oleh aturan yang terdapat di dalam pasal-pasal yang tercantum di dalam UUD Tahun 1945.

Mengenai kekuasaan Negara, Montesquieu dalam buku *L'esprit des Lois* menerangkan bahwa Negara dibagi menjadi 3 (tiga) kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif (Trias Politika). Kekuasaan

legislatif adalah kekuasaan untuk membentuk dan menetapkan ketentuan-ketentuan hukum dalam bentuk Undang-undang yang berlaku dalam Negara. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang atau melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum positif. Sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan peradilan yang menjaga agar Undang-undang atau peraturan-peraturan atau ketentuan-ketentuan hukum lainnya benar-benar ditaati yaitu dengan jalan menjatuhkan sanksi pidana terhadap setiap pelanggaran hukum. Di samping itu, kekuasaan yudikatif memberi memberi putusan terhadap sengketa-sengketa sipil yang diajukan ke depan pengadilan.

Dengan Trias Politika, Montesquieu menghendaki agar kekuasaan Negara harus dipisahkan dan masing-masing dilakukan oleh organ atau lembaga Negara sendiri-sendiri, sehingga kekuasaan Negara itu tidak berada dalam satu tangan yang bisa disalahgunakan sebagaimana dikatakan oleh Lord Acton bahwa *“Power tends corrupt but absolute power corrupts absolutely.”*

Terkait dengan paham kedaulatan sebagai konsep kekuasaan yang tertinggi, Jimly Asshiddiqie, dalam buku Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, menjelaskan bahwa UUD 1945 menganut paham kedaulatan yang unik. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebagai Aturan Dasar Negara menggabungkan 3 (tiga) teori kedaulatan yaitu Konsep Kedaulatan Negara, Kedaulatan Hukum, dan Kedaulatan Tuhan.

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksan menurut Undang-Undang Dasar”*. Kedaulatan ini mencerminkan bahwa UUD 1945 menganut teori kedaulatan rakyat atau demokrasi yang dilaksanakan berdasarkan Undang- Undang Dasar atau *“constitutional democracy”*.

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa *“Negara Indonesia adalah negara hukum”*. Ketentuan itu menyatakan adanya paham kedaulatan hukum yang pada pokoknya menganut prinsip supremasi hukum. Dengan demikian, hukum menjadi panglima yang tertinggi, bukan politik ataupun ekonomi.

Gagasan kedaulatan Tuhan dianut di dalam UUD 1945 tampak pada hal-hal sebagai berikut:

Pertama, Pembukaan UUD 1945 mengakui bahwa perjuangan kemerdekaan Indonesia dapat berhasil *“Atas berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa”*.

Kedua, Pembukaan UUD 1945 juga menyatakan bahwa *“kemerdekaan.... Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”*.

Ketiga, Pasal 9 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menentukan bahwa sebelum memangku jabatannya, setiap Presiden dan/atau Wakil Presiden diharuskan bersumpah atau berjanji dengan menyatakan *“Demi Allah”* (untuk sumpah).

Keempat, Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945 menyatakan “Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa” dan “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa UUD 1945 mengakui gagasan ke Mahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama dalam Pancasila. Sila pertama itu adalah konsep tentang kekuasaan tertinggi atau kedaulatan dalam konteks kekuasaan negar. Meskipun Indonesia bukan negara agama (theokrasi), tetapi Negara Republik Indonesia tidak memisahkan cita kekuasaan negara dengan cita kekuasaan Tuhan. Ide kedaulatan Tuhan diwujudkan dalam prinsip kebebasan setiap individu dalam sistem demokrasi dan dicerminkan dalam sistem hukum berdasarkan Undang-Undang Dasar. Ide Kedaulatan Tuhan terintegrasi secara sistemik di dalam paham kedaulatan rakyat (demokrasi) dan kedaulatan hukum (nomokrasi), atau paham Ketuhanan Yang Maha Esa itu menyatu di dalam demokrasi dan Negara hukum.

Di dalam buku *Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Munir Fuady mendefinisikan konsep kedaulatan sebagai kekuasaan yang tertinggi, absolut, dan tidak ada instansi lain yang dapat menyamakannya atau mengontrolnya, yang dapat mengatur warga negara, melakukan tindakan atas nama negara, menegakkan hukum dan menjalankan peraturan perundang-undangan. Di dalam Konsep Kedaulatan itu ada unsur kekuasaan. Menurut Miriam Budiardjo, dalam buku *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok orang lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Talcott Parson menjelaskan bahwa kekuasaan adalah kemampuan untuk menjamin terlaksananya kewajiban-kewajiban yang mengikat oleh kesatuan-kesatuan dalam suatu sistem organisasi Kolektif. Pemaksaan melalui sanksi-sanksi negatif dianggap wajar terlepas dari siapa yang melaksanakan pemaksaan itu (*The Distribution of Power in American Society*).

Dikaitkan kekuasaan dengan pemegang kekuasaan, Sarja dalam buku *Negara Hukum. Teori dan Praktek*, menjelaskan tentang adanya beberapa tipe negara kekuasaan. Negara Kekuasaan adalah negara yang pemerintahannya dipegang oleh pemimpin yang memiliki kekuasaan mutlak, diperoleh tidak dari hasil seleksi kepemimpinan.

Ada dua tipe Negara Kekuasaan. Tipe pertama, adalah negara yang meletakkan kedaulatan negara berpangkal pada penguasa, artinya negara di bawah kekuasaan satu figur pemimpin yang disebut otokrasi. Negara monorasi dapat berbentuk kerajaan

ataupun republik. Untuk negara monarkki absolut, kekuasaan negara terletak pada raja, dan untuk negara republik, kekuasaan dipegang oleh presiden. Sebagai pemegang kedaulatan negara, penguasa negara tunggal itu, adalah pemegang dan pemilik hak atas kebijakan negara. Keputusan atau kebijakannya adalah undang-undang, ia bebas dari ketentuan isi undang-undang, bahkan ia berada di atas undang-undang.

Tipe kedua, adalah bentuk negara yang dipegang oleh kelompok atau golongan, yang secara bersama-sama memegang kekuasaan.

Disamping tipe Negara Kekuasaan, dalam konteks kekuasaan negara, ada lagi yang disebut tipe Negara Hukum (*Rule of Law, Rechtsstaat*). Munculnya gagasan Negara Hukum dimulai sejak Plato memperkenalkan konsep *Nomoi*, dengan menyatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik adalah yang berdasarkan atas hukum yang baik. Gagasan Plato itu dilanjutkan oleh Aristoteles yang menjelaskan bahwa negara hukum timbul dari polis (kota) yang merupakan wilayah kecil dan berpenduduk sedikit, sehingga segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah oleh semua warga negara. Yang memerintah negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil dan kesusilaan yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia harus dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila yang akhirnya akan mewujudkan manusia yang bersikap adil, sehingga terciptalah negara hukum. Negara yang baik adalah negara yang dijalankan berdasarkan aturan konstitusi dan hukum yang berdaulat.

Menurut Didi Nazmi, dalam buku *Konsepsi Negara Hukum*, negara hukum adalah negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara (penguasa) semata-mata berlandaskan hukum sebagai cermin keadilan bagi pergaulan hidup warga negara.

Wiryono Prodjodikoro menjelaskan bahwa Negara Hukum adalah suatu negara yang di dalam wilayahnya:

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Terdapat korelasi antara Negara Hukum yang bertumpu pada konstitusi dan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Korelasi itu tampak dari

kemunculan istilah Demokrasi Konstitusional. Dalam sistem demokrasi, partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem Demokrasi Konstitusional. Negara Hukum harus ditopang dengan sistem demokrasi sebab hubungan keduanya tidak dapat dipisahkan. Frans Magnis Suseno, dalam buku Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis, menjelaskan bahwa demokrasi yang bukan negara hukum, bukanlah demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Hubungan keniscayaan antara negara hukum dengan sistem demokrasi mewujudkan istilah Negara Hukum yang Demokratis atau *Demokratische Rechtsstaat*, yang di dalamnya mengakomodasi prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi.

Prinsip Negara Hukum meliputi:

1. Asas legalitas: pembatasan kebebasan warga negara harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang sebagai peraturan umum. Undang-undang harus memberikan jaminan dari tindakan sewenang-wenang. Pelaksanaan wewenang oleh pemerintah harus dikembalikan pada undang-undang tertulis.
2. Perlindungan Hak Asasi Manusi (HAM)
3. Keterikatan pemerintah pada hukum
4. Monopoli paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum
5. Pengawasan oleh hakim yang merdeka.

Prinsip Demokrasi meliputi:

1. Perwakilan politik melalui pemilihan umum;
2. Pertanggungjawaban politik oleh lembaga perwakilan;
3. Pemencaran kewenangan dan menghindari konsentrasi kekuasaan;
4. Kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan;
5. Kejujuran dan keterbukaan;
6. Rakyat diberi hak mengajukan keberatan.

Di samping itu, Jimly Asshiddiqie, dalam Demokrasi dan Nomokrasi Prasyarat Menuju Indonesia Baru, menjelaskan prinsip-prinsip Negara Hukum Demokratis sebagai berikut:

1. Pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia;

2. Pembatasan kekuasaan melalui mekanisme kekuasaan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara, baik secara vertikal maupun horizontal;
3. Peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran;
4. Dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara);
5. Mekanisme *judicial review* oleh lembaga legislatif maupun lembaga eksekutif;
6. Pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara;
7. Dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksana prinsip-prinsip tersebut;
8. Jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
9. Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
10. Aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama;
11. Mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.

B. Sistem Pemerintahan Negara

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa sistem pemerintahan negara berkaitan dengan pengertian *regeringstaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Secara garis besar, sistem pemerintahan negara yang dikenal di dunia dapat dibedakan dalam tiga macam yaitu: sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*); sistem parlementer (*parliamentary system*); dan sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu dibedakan dan dipisahkan. Oleh C.F Strong, kepala negara disebut *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebut *real executive*. Sementara itu, dalam sistem campuran, unsur-unsur sistem presidensial dan sistem parlementer

sama-sama dianut. Oleh karena itu, kedua sistem yaitu pemerintahan presidensial dan pemerintahan parlementer dibedakan atas dasar kriteria: Pertama, ada tidaknya perbedaan antara Real executive dan Nominal executive dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara; Kedua, ada tidaknya hubungan pertanggung jawaban antara cabang Eksekutif dengan cabang Legislatif.

1. Sistem Pemerintahan Parlementer

Salah satu ciri negara penganut Sistem Pemerintahan Parlementer yaitu adanya perbedaan yang tegas antara jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Dalam praktek, kedudukan Kepala Negara dipegang oleh Raja, Ratu, Presiden ataupun sebutan lain sesuai dengan bahasa resmi yang dipakai di Negara yang bersangkutan. Sedangkan jabatan Kepala Pemerintahan disebut Perdana Menteri di Jerman. Negara berbentuk kerajaan atau monarki dengan stelsel Parlementer, dianut adanya dua asas yaitu: Pertama, raja tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*) Kedua, apabila sebagian besar wakil rakyat diparlemen tidak menyetujui kebijakan pemerintah, secara sendiri-sendiri atau seluruhnya, menteri harus meletakkan jabatan.

Sistem pemerintahan parlementer juga disebut Sistem Cabinet (*cabinet government*) sistem parlementer yang berbentuk kerajaan seperti Inggris, Belanda, Malaysia, dan Thailand jabatan Kepala Negara dipegang oleh raja atau ratu, sedangkan jabatan Kepala Pemerintahan yang disebut *The Real Executive* dipegang oleh perdana menteri. Tetapi ada juga negara-negara berbentuk republik yang mempunyai presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan sebagai *The Real Executive* dipegang oleh perdana menteri seperti Jerman, India, Pakistan, dan Singapura. Peranan perdana menteri seringkali lebih besar daripada Peranan presiden. Fungsi presiden mirip dengan raja/ratu, tetapi kedudukan raja/ratu sebagai Kepala Negara bersifat turun temurun dan memegang jabatannya seumur hidup, Sedangkan presiden yang bersifat simbolik tersebut bekerja menurut jadwal waktu tertentu dan sesudahnya akan diganti melalui prosedur pemilihan atau pengangkatan sebagai proses politik yang dinamis.

Douglas V. Vernege menyatakan bahwa sistem parlementer adalah sistem pemerintahan yang banyak dipraktikkan didunia, sehingga timbul banyak ragam corak parlementarian yang dipraktikkan. Ada sejumlah prinsip pokok sistem parlementarian yaitu:

- a. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak mesti dipisahkan.
- b. Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian yaitu *The Real Executive* pada kepala Pemerintahan dan *The Nominal Executive* pada Kepala Negara.

- c. Kepala Pemerintahan diangkat oleh Kepala Negara
- d. Kepala Pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif
- e. Menteri merupakan anggota parlemen
- f. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, maka pertanggung jawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen
- g. Kepala Pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada Kepala Negara untuk membubarkan parlemen
- h. Dianutnya prinsip supremasi parlemen, maka kedudukan parlemen lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan.
- i. Sistem Kekuasaan Negara terpusat pada parlemen

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem ini, presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan Negara sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan secara tidak terpisahkan dan bahkan tidak terbedakan satu sama lain, presiden tidak mempunyai jabatan kepala eksekutif di luar presiden oleh karena itu, ide untuk mengfungsikan jabatan wakil presiden sebagai semacam perdana menteri secara prinsipil juga tidak mungkin diterima. Dengan tugas dan wewenangnya masing-masing, presiden adalah presiden, dan wakil presiden adalah wakil presiden.

Oleh karena dalam jabatan presiden itu tercakup dua kualitas kepemimpinan sekaligus yaitu sebagai Kepala Negara dan Kepala pemerintahan, maka pemegang jabatan presiden menjadi sangat kuat kedudukannya. Dalam sistem republik yang demokratis, kedudukan presiden selalu dibatasi oleh konstitusi dan pengisian jabatan presiden dilakukan melalui prosedur pemilihan.

Beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensial yaitu:

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden.
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala Negara dan sebaliknya.

- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau bawahan yang bertanggung jawab kepada presiden.
- e. Anggota parlemen tidak boleh memenduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- f. Presiden tidak dapat membuubarkan atau memaksa parlemen.
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi, sebab pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat. 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kesembilan prinsip pokok tersebut berlaku juga dalam sistem pemerintahan di Indonesia yang memiliki Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dengan menganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Presiden Republik Indonesia adalah Kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing menurut konstitusi.

3. Sistem Pemerintahan Campuran

Dalam sistem ini, presiden bertindak sebagai Kepala Negara yang dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan perdana menteri diangkat oleh presiden dari partai politik atau gabungan partai politik yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Dalam sistem yang disebut Hybrid System, yang lebih utama adalah presiden sehingga dapat dikatakan bahwa elemen sistem parlementer dicangkokkan ke dalam sistem presidensial sehingga bisa disebut pula dengan istilah Sistem Quasi Presidensial. Sistem yang dianut dalam UUD 1945 sebelum perubahan bersifat campuran yang disebut Sistem Quasi Presidensial atau Semi Presidensial, dimana presiden bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

C. Lembaga Negara Pembentuk Peraturan Perundang-undangan

Sesuai dengan Ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasca Perubahan Keempat Tahun 2002, dalam kelembangaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat

(MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Di samping kedelapan Lembaga Negara tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dari UUD 1945 yaitu: Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pemerintah Daerah dan Partai Politik.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Menurut *Jimly Asshiddiqie*, MPR sebagai Organ Konstitusional memiliki kewenangan yang bersifat tersendiri, sehingga MPR harus dipandang sebagai lembaga tinggi Negara sebagaimana Lembaga Tinggi Negara DPR dan DPD. Oleh karena itu struktur parlemen yang terdiri dari tiga lembaga itu disebut Sistem Trikameral (Three Cameral Parliament) bukan Unicameral ataupun Bikameral.

Mengingat MPR, DPR, dan DPD termasuk dalam ranah parlemen, maka di Indonesia fungsi lembaga perwakilan atau parlemen memiliki tiga fungsi yaitu Fungsi Legislatif atau pengaturan, Fungsi Pengawasan (kontrol), dan Fungsi Anggaran atau Perwakilan. dari beberapa fungsi tersebut. Yang menonjol dan sesuai dengan bahasan masalah ini adalah fungsi legislatif atau pengaturan.

Sebagaimana di atur dalam ketentuan pasal 2 ayat (1) dan pasal 3 ayat (1),(2) dan (3) UUD 1945 yang berbunyi:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum... (pasal 1 ayat (1))

Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar. Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik presiden dan/atau wakil presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-undang Dasar (pasal 3 ayat 1,2,dan 3) maka MPR sebagai salah satu Lembaga Negara di samping DPR dan DPD mempunyai wewenang membuat peraturan perundang- undangan yang disebut Ketetapan MPR. Wewenang tersebut mengandung bahwa ada tiga hal penting yang harus diatur para wakil rakyat melalui parlemen yaitu:

1. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan Warga Negara
2. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan Warga Negara
3. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara Negara

Pengaturan-pengaturan itu berkenaan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat Warga Negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi.

Beberapa produk hukum yang dibuat oleh MPR terdiri atas dua macam yaitu keputusan dan ketetapan. Untuk memahami kedua pengertian (**keputusan dan ketetapan**) tersebut perlu di mengerti terlebih dahulu penjelasan dari AM Fatwa. Beliau adalah Wakil Ketua MPR RI/Koordinator Tim Kerja sosialisasi Putusan MPR RI. Didalam buku Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dijelaskan bahwa berdasarkan Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 Tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI, jenis putusan MPR ada 3 (tiga) yaitu:

- 1) Perubahan dan Penetapan Undang-undang Dasar adalah Putusan Majelis:
 - a) Mempunyai kekuatan hukum sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
 - b) Tidak menggunakan Nomor Putusan Majelis
- 2) Ketetapan MPR adalah Putusan Majelis:
 - a) Berisi hal-hal yang bersifat penetapan (**beschikking**)
 - b) Mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam dan keluar majelis, sebagaimana diatur dalam ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan 2002
 - c) Menggunakan Nomor Putusan Majelis
- 3) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Keputusan MPR adalah Putusan Majelis:
 - a) Berisi aturan/ketentuan intern Majelis
 - b) Mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis
 - c) Menggunakan Nomor Putusan Majelis

Beberapa jenis Ketetapan MPR dan Keputusan MPR adalah sebagai berikut:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - a) Ketetapan MPRS Nomor VII/MPRS/1965 Tentang GESURI TAVIP The Fifth Freedom is our Weapon dan The Sia of Confromtation sebagai pedoman-pedoman pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia
Ketetapan ini bersifat Deklaratif

- b) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia
Ketetapan ini bersifat Perundang-undangan
 - c) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme
Ketetapan ini bersifat Rekomendasi
 - d) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2001 Tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarni Putri sebagai Presiden Republik Indonesia
Ketetapan ini bersifat Penetapan (**beschikking**)
 - e) Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
Ketetapan ini bersifat mengatur sekaligus memberikan tugas kepada presiden
 - f) Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.
Ketetapan ini bersifat kajian dan peninjauan
- 2) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- a) Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 Tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI sebagaimana telah diubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 Tentang Perubahan Peraturan Tata Tertib MPR RI
 - b) Keputusan MPRI RI Nomor 8/MPR/2004 Tentang Kode Etik Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Menurut Bintan R.Saragih dalam buku “Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia”, Lembaga-lembaga Perwakilan atau Parlemen atau DPR lahir dari pemikiran Rousseau tentang demokrasi tidak langsung. Asal mula terbentuknya parlemen, diawali sebuah badan yang disebut Curia Regis, House of Lords dan House of Commons. House of Lords adalah lembaga yang diisi oleh Para bangsawan dan keanggotaan di Parlemen bersifat tetap, Tetapi bagi para wakil dari kaum menengah dan rakyat lain sifatnya House of Commons diisi oleh para wakil rakyat yang dipilih oleh daerah masing-masing.

Duduknya seseorang di lembaga perwakilan baik karena penunjuksn maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya teori tentang hubungan si wakil dengan yang diwakillinya. Ada beberapa teori utama yaitu:

- a. Teori Mandat: si wakil duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris.
- b. Teori Organ: tidak perlu terlalu mempersoalkan hubungan antara si wakil dan yang diwakili dari segi hukum. Rakyat dan Parlemen adalah organ yang bersumber dari undang-undang, dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak perlu melihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat tidak perlu turut campur tangan terhadap kebebasan Parlemen.
- c. Teori Hukum Objektif: dasar dari hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas namarakyat. Sedangkan rakyat tak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya. Jadi ada pembagian kerja keduanya.
- d. Teori Gilbert Abcarian: si wakil bertindak sebagai wali, artinya wakil bebas bertindak atau mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan yang diwakilinya. Sebaliknya si wakil bertindak sebagai utusan (delegate) artinya si wakil bertindak sebagai duta dari yang diwakilinya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

Terkait dengan lembaga perwakilan di Indonesia, pada masa penjajahan Belanda sudah ada bibit-bibit keberadaan lembaga parlemen. Berdasarkan Pasal 63 sampai dengan Pasal 80 bagian kedua Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrechting van Nederlandsh Indie (Indische Staatsregeling), yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916, serta diumumkan dalam Staatsblad Hindia Nomor 114 Tahun 1916 dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 telah dimuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif yaitu Volksraad (Dewan Rakyat). Selanjutnya pada tanggal 18 Mei 1918, Gubernur Jenderal Graaf van Timbunng Stivum, atas nama pemerintah penjajah Belanda, membentuk dan melantik Volksraad (Dewan Rakyat).

Volksraad mempunyai hak yang tidak sama dengan parlemen, karena Volksraad tidak memiliki Hak Angket dan Hak Menentukan Anggaran Belanja Negara. Dalam perkembangannya, kaum nasionalis moderat antara lain Muhammad Husni Thamrin dan lain-lain, memanfaatkan Volksraad tersebut sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka. Misalnya adanya usulan Petisi Sutardjo pada tahun 1935 yang berisi permohonan agar dilakukan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Belanda mengenai masa depan Indonesia atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia yang menyampaikan keinginan adanya parlemen yang sesungguhnya sebagai tahap menuju Indonesia Merdeka, ternyata ditolak pemerintah Hindia Belanda.

Pada tahun 1942-1945, terjadi penggantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang yang berakibat keberadaan Volksraad secara hukum tidak berlaku lagi. Pada tahun 1943, dibentuklah Tjwo Sangi-in yaitu sebuah badan perwakilan yang hanya bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sikikan (penguasa militer tertinggi) mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa Tjwo Sangi-in adalah bukan badan perwakilan apalagi parlemen yang mewakili rakyat Indonesia.

Setelah Soekarno Hatta menyatakan Proklamasi Kemerdekaan Negara Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, sehari kemudian yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mulai saat itu, penyelenggaraan negara berdasarkan atas ketentuan UUD 1945.

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, Aturan Peralihan, pada tanggal 29 Agustus 1945 dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) beranggotakan 137 orang. Pimpinan KNIP pada saat itu terdiri dari Ketua, Mr. Kasman Singodimedjo, Wakil Ketua I, Sutardjo Kartohadi Kusumo, Wakil Ketua II Mr. Johannes Laturharhary dan Wakil Ketua III adalah Adam Malik. KNIP ini diakui sebagai cikal bakal badan legislatif di Indonesia, sehingga tanggal 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan kegiatan kenegaraan, KNIP pernah melakukan beberapa sidang yaitu:

- a. Sidang Pleno, 27 November 1945, mengeluarkan resolusi yang menyatakan protes keras kepada Pimpinan Tentara Inggris di Indonesia atas penyerangan dari Angkatan Laut, Darat dan Udara terhadap rakyat dan daerah-daerah di Indonesia.
- b. Sidang Pleno di Solo 1946, di Malang 1947 dan di Jogjakarta 1949, dalam rangka perjuangan mempertahankan kemerdekaan yang dilaksanakan secara serentak di medan perang maupun di meja perundingan.

Sebagai salah satu alat kelengkapan negara, sesuatu ketentuan UUD NRI Tahun 1945 (paska amandemen) DPR RI diatur di dalam BAB VII Pasal 19 sampai dengan Pasal 22 UUD 1945 beserta Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia yang merupakan lembaga perwakilan rakyat. Susunan DPR terdiri atas Fraksi dan Alat Kelengkapan DPR yang meliputi:

- a. Pimpinan DPR
- b. Badan Musyawarah
- c. Badan Legislasi
- d. Badan Anggaran
- e. Badan Urusan Rumah Tangga
- f. Badan Kerja Sama Antar Parlemen
- g. Badan Kehormatan
- h. Badan Akuntabilitas Keuangan Negara
- i. Panitia Khusus

DPR mempunyai 3 (tiga) fungsi yaitu: legislasi, anggaran dan pengawasan yang diuraikan sebagai berikut:

- a. Fungsi Legislasi adalah membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama
- b. Fungsi Anggaran adalah menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- c. Fungsi Pengawasan adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD 1945, Undang-undang beserta Peraturan Pelaksanaannya

Dalam melaksanakan ketiga fungsi tersebut, sesuai dengan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 27 tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. DPR mempunyai tugas dan wewenang antara lain:

- a. Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama:
- b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi Undang-Undang
- c. Membahas rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD bersama Presiden dan DPD
- d. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang

DPR mempunyai hak yaitu interpelasi, angket dan menyatakan pendapat yang diuraikan sebagai berikut:

- a. Hak Interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara
- b. Hak Angket: hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang/kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak Menyatakan Pendapat adalah hak DPR sebagai lembaga negara untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia Internasional disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan Hak Interpelasi dan Hak Angket, terhadap dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Salah satu alat kelengkapan DPR yang paling penting dalam kaitannya dengan perundang-undangan adalah Badan Legislasi yang mempunyai tugas antara lain sebagai berikut:

- a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk satu mata keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD;
- b. mengkoordinasikan penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;
- c. Menyiapkan rancangan Undang-Undang usul DPR;
- d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau DPR sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- e. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi atau panitia khusus.

Terkait mengenai hubungan DPR dengan peraturan perundang-undangan, disamping dasar hukum yang digunakan adalah UUD 1945 Pasal 19 sampai dengan Pasal 22, dan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, Presiden telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dapat digunakan sebagai pedoman bagi DPR untuk menyusun peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 16 sampai dengan Pasal 23, dan Pasal 43 sampai dengan Pasal 53 serta Pasal 65 sampai dengan Pasal 74.

3. Dewan Perwakilan Daerah

Konsensus politik pada Reformasi Tahun 1998 menghasilkan perubahan di bidang tata laksana pemerintah demi terwujudnya prinsip-prinsip check and balance antar cabang kekuasaan, desentralisasi dan otonomi daerah serta implementasi good governance. Prinsip-Prinsip Reformasi tersebut menghasilkan satu lembaga negara yang baru disebut Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sesuai Amandemen Ketiga UUD 1945. Kelahiran DPD merupakan peningkatan eksistensi lembaga Utusaan Daerah dan Utusan Golongan dalam struktur lembaga MPR pra amandemen UUD 1945 yang semula diangkat oleh Presiden berubah menjadi lembaga yang dipilih oleh rakyat. DPD pertama kali terbentuk melalui prinsip demokrasi yang anggota-anggotanya dipikih langsung melalui sistem pemilihan umum pada tahun 2004. Pada tanggal 1 Oktober 2004 sebanyak 128 anggota DPD yang terpilih dari 32 Provinsi, dimana setiap Provinsi diwakili oleh 4 orang, untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya.

Ditinjau dari segi ide gagasan akan Keberadaan Lembaga Parlemen yang mewakili daerah, DPD yang mewakili daerah di Parlemen Nasional sesungguhnya sudah terpikirkan dan dapat dilacak sebelum masa kemerdekaan. Menurut Indra J. Priliang dalam buku yang diterbitkan DPD, bahwa pemikiran akan eksistensi DPD lahir pertama kali dalam Konferensi GAPI pada tanggal 31 Januari 1941 (Kelompok DPR di MPR RI, 2006:15). Gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di parlemen tersebut berlanjut sampai pada masa persidangan perumusan naskah UUD 1945 dalam rapat Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dimana Moh. Yamin mengatakan sebagai berikut:Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan, oleh seluruh rakyat Indonesia, diduduki tidak saja oleh Wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak, Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota DPR. Kepada MPR, Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia (Sekretariat Negara RI, 1995).

Pembentukan DPD RI didasari Keputusan MPR Nomor 4/MPR/204 tentang Laporan Badan Pekerja MPR RI mengenai Hasil Kajian Komisi Konstitusi tentang

Peubahan Undang-Undang Dasar 1945. Keberadaan DPD RI dalam struktur ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk:

- a. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah
- c. Meningkatkan agregasi dan akomodasi, aspirasi dan kepentingan daerah- daerah dalam perumusan kebijakan nasional
- d. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah- daerah secara serasi dan seimbang

Secara Konstitusional, eksistensi DPD RI diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945:

1. Pasal 2 ayat (1) : MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum...
2. Pasal 22 C ayat (1), (2), (3), dan (4)
3. Pasal 22 D ayat (1), (2), (3) dan (4)
 - DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR mengenai hal yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
 - DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan Daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

- Anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Susunan, kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan DPR RI sebagai lembaga negara dari perwakilan daerah diatur lebih terperinci dalam Undang- Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, khususnya Pasal 221 sampai dengan Pasal 227.

4. Lembaga Kepresidenan

Lembaga kepresidenan (presidential institution) dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk pemerintahan republik. Dalam Ilmu Negara (Algemene Staatsleer) dan Ilmu Hukum Tata Negara dibedakan antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan. Bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi, negara yang dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Sedangkan bentuk pemerintahan negara yang dibedakan antara pemerintahan republik dan pemerintahan kerajaan. Oleh karena itu, istilah lembaga kepresidenan diartikan sebagai lingkungan jabatan dan presiden sebagai pejabat. Ketentuan yang terdapat dalam UUD, istilah presiden diartikan sebagai pejabat, seperti Pasal 4 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, dan dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Tetapi karena Presiden adalah pemangku jabatan kepresidenan, dengan sendirinya dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur Presiden sekaligus mengandung pula makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan.

Menurut Bagir Manan dalam buku Lembaga Kepresidenan, ada beberapa teori yang berisi ajaran yang makin mendekati secara positif penyelenggaraan pemerintahan Republik.

- Ajaran pemisahan kekuasaan: Teori Montesquieu yang membatasi kekuasaan badan-badan atau pejabat penyelenggara negara dalam batas cabang kekuasaan masing-masing. Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini melahirkan teori pemisahan kekuasaan menjadi pembagian kekuasaan (distribution of power) yang menekankan pembagian fungsi pemerintahan dan checks and balances antara eksekutif (Presiden), legislatif dan yudikatif.
- Ajaran negara berdasarkan atas hukum (rule of law): hukum adalah supreme dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara antar pemerintahan untuk tunduk pada hukum.

- c. Ajaran demokrasi sebagai *The government from the people, by the people, of the people*: sistem penyelenggaraan negara yang memberikan tanggung jawab kepada rakyat untuk mengatur dan mengurus diri mereka sendiri.
- d. Ajaran negara berkonstitusi: pembatasan kekuasaan pemerintahan (*limited government*) dan perlindungan hak-hak rakyat dari tindakan sewenang-wenang pemerintah terutama yang menyangkut hak-hak asasi manusia atau hak dasar rakyat. Ajaran ini berwujud dalam dua kategori besar hukum administrasi yaitu teori positif dan teori negatif. Teori positif adalah ketentuan hukum administrasi negara yang mengatur tata cara pemerintah turut serta dalam pergaulan masyarakat (*mencampuri urusan masyarakat*). Sedangkan teori negatif adalah ketentuan yang melarang pemerintah mengintervensi hak-hak masyarakat seperti hak asasi manusia.
- e. Ajaran negara kesejahteraan (*welfare state*): negara atau pemerintah memikul tanggung jawab dan kewajiban untuk mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum (*public welfare atau social justice*)

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Ketentuan ini memuat dua konsep yaitu mengenai bentuk negara yaitu negara Kesatuan, dan bentuk pemerintahan yaitu negara Republik. Pada saat pembahasan di BPUPKI tahun 1945, mengenai bentuk pemerintahan, terdapat juga pilihan antara bentuk republik dan kerajaan. Untuk mengambil keputusan mengenai bentuk pemerintahan tersebut dilakukan pemungutan suara. Ternyata mayoritas menghendaki bentuk pemerintahan republik dengan posisi 55 suara republik, 6 suara kerajaan, 1 suara blanko dan 2 suara lain-lain. Dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia merdeka, bentuk pemerintahan republik tetap dipertahankan meskipun terjadi beberapa kali penggantian atau perubahan undang-undang dasar.

Lembaga kepresidenan diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 4, 5, 6, 6A, 7, 7A, 7B, 7C, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 20 dan 22 dengan maksud agar penyelenggaraan pemerintah yang kuat dan stabil. Untuk maksud tersebut, UUD 1945 menggunakan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Sistem eksekutif tunggal bukan kolegal sehingga penyelenggaraan dan kendali pemerintahan ada pada satu tangan yaitu Presiden.
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan (*chief executive*) disamping sebagai kepala negara (*head of state*)
- c. Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR maupun MPR.

- d. Presiden mempunyai wewenang mandiri dalam membuat aturan untuk menyelenggarakan, khususnya membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- e. Presiden dapat menolak mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui dalam Rapat Paripurna DPR.

Kekuasaan Presiden di bidang perundang-undangan ditentukan di dalam UUD 1945 Pasal 5, Pasal 11, Pasal 22 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 Pasal 43, Pasal 45, Pasal 50, Pasal 52, Pasal 54, Pasal 55. Adapun UUD 1945 Pasal 5, Pasal 11 dan Pasal 22 berbunyi sebagai berikut:

- Pasal 5: Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
- Pasal 11: Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus persetujuan DPR.
- Pasal 22: Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Dari beberapa ketentuan tersebut, kewenangan Presiden dalam peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Kekuasaan membentuk undang-undang berupa perancangan, keikutsertaan dalam pembahasan di DPR, dapat menolak mengesahkan rancangan undang-undang, pengesahan dan pemuatan undang-undang dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.
- b. Kekuasaan membentuk peraturan pemerintah.
- c. Kewenangan membentuk peraturan presiden.
- d. Kewenangan menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Perpu).

5. Mahkamah Konstitusi

Perubahan UUD 1945 menurut Ni'matul Huda dalam buku Hukum Tata Negara Indonesia, melahirkan lembaga negara baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1) dan (2) yang berbunyi sebagai berikut:

- Pasal 24 ayat (2): Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
- Pasal 24C ayat (1) dan (2): Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Ketentuan tersebut ditegaskan lagi di dalam Pasal 2 dan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimiliki oleh lembaga negara dalam ranah yudikatif tersebut, dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan pengawal konstitusi (*The Guardian of the Constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi Konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia bagi warga negara. Oleh karena itu, MK berfungsi juga sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), dan pelindung HAM (*the protector of human rights*).

Dalam melaksanakan fungsi dan kewenangan tersebut, MK berusaha selaku menjalankan proses peradilan yang bersih dan mewujudkan putusan yang menjunjung tinggi prinsip keadilan. Terkait dengan penegakan prinsip keadilan ini, menurut Moh. Mahfud MD, Mahkamah Konstitusi mengedepankan keadilan substantif yaitu keadilan yang lebih didasarkan pada kebenaran material daripada kebenaran formal-prosedural. Dengan kata lain, apa yang secara formal-prosedural benar bisa saja disalahkan jika secara material dan substansinya melanggar keadilan. Sebaliknya apa yang secara formal-prosedural salah, bisa saja dibenarkan jika secara material dan substansinya sudah cukup adil.

Dalam melaksanakan kewenangan dan kewajibannya sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, MK berpegang pada Hukum Acara sebagaimana tentang pada UU Nomor 24 Tahun 2003. Beberapa peraturan MK yang penting yaitu:

- a. PMKRI No. 04/PMK/2004 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilu
- b. PMKRI No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang
- c. PMKRI No. 08/PMK/2008 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara
- d. PMKRI No. 14/PMK/2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
- e. PMKRI No. 17/PMK/2009 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

6. Lembaga Pemerintah

Presiden sebagai Kepala Pemerintahan mempunyai hak dan kewajiban dalam rangka pembuatan peraturan perundangan telah diatur di dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 5, Pasal 11, Pasal 22, pasal 22A dan Pasal 23 serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam melaksanakan hak dan kewajiban tersebut, Presiden dibantu oleh Menteri sebagaimana ditentukan oleh UUD Tahun 1945 Pasal 17 yang menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, istilah kementerian Negara atau Kementrian adalah perangkat yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pimpinan kementerian dipegang oleh Menteri Negara atau Menteri sebagai pembantu Presiden. Urusan tertentu tersebut terdiri dari:

- a) Urusan pemerintahan yang nomenklatur dalam UUD NRI Tahun 1945 (luar negeri, dalam negeri, pertahanan).
- b) Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Tahun 1945 (agama, hukum, keuangan, keamanan, HAM, pendidikan, kebudayaan, kesehatan sosial, tenaga kerja, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, kehutanan, kelautan dan perikanan).

- c) Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah (perencanaan pembangunan nasional, aparatur Negara, kesekretariatan Negara, badan usaha milik Negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda dan olahraga, perumahan dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal)

Fungsi Kementerian adalah:

- a. Perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya
- b. Pengelolaan barang milik/kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawabnya
- c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya
- d. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah

Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara menetapkan sebanyak 34 Kementerian yaitu:

- 1) 4 Kemenko: Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan; Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya; dan Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.
- 2) Kementerian Sekretariat Negara;
- 3) Kementerian Dalam Negeri;
- 4) Kementerian Luar Negeri;
- 5) Kementerian Pertahanan;
- 6) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- 7) Kementerian Keuangan;
- 8) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral;
- 9) Kementerian Perindustrian;
- 10) Kementerian Perdagangan;
- 11) Kementerian Pertanian;
- 12) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
- 13) Kementerian Perhubungan;

- 14) Kementerian Kelautan dan Perikanan;
- 15) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- 16) Kementerian Pekerjaan Umum;
- 17) Kementerian Kesehatan;
- 18) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
- 19) Kementerian Sosial;
- 20) Kementerian Agama;
- 21) Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif;
- 22) Kementerian Komunikasi dan Informatika;
- 23) Kementerian Riset dan Teknologi;
- 24) Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
- 25) Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
- 26) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
- 27) Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal;
- 28) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional;
- 29) Kementerian Badan Usaha Milik Negara;
- 30) Kementerian Perumahan Rakyat; dan
- 31) Kementerian Pemuda dan Olah Raga.

Dua kementerian yang memiliki tugas pokok membantu Presiden dalam pembuatan peraturan perundangan adalah Kementerian Hukum dan HAM, dan Kementerian Sekretariat Negara. Kementerian Sekretariat Negara mempunyai fungsi antara lain pemberian dukungan teknis dan administrasi serta analisis dalam rangka penyiapan izin prakarsa dan penyelesaian rancangan undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, serta pemberian pertimbangan kepada Sekretariat Kabinet dalam penyusunan rancangan Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan peraturan lain yang dianggap perlu. Salah satu fungsi Sekretariat Kabinet adalah pemantauan dan evaluasi serta penyampaian analisis atas pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah di bidang hukum dan pemberian dukungan teknis dan administrasi serta analisis dalam rangka penyiapan rancangan Peraturan Presiden, Keputusan Presiden dan Instruksi Presiden.

Ada perbedaan mendasar dari bentuk *regels beschikking* dan *vonnis*. Produk regels adalah peraturan yang dapat digugat atau dilawan melalui mekanisme pengujian

material (judicial review), keputusan administratif digugat melalui pengadilan Tata Usaha Negara (TUN), sedangkan vonnis dapat dilawan melalui proses banding, kasasi dan peninjauan kembali. Misalnya undang-undang atau peraturan presiden dapat dilawan ke Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung karena kedua putusan itu berbentuk produk hukum yang bersifat peraturan. Keputusan Presiden sebagai bentuk produk hukum yang bersifat administrasi dilawan di pengadilan Tata Usaha Negara karena sifatnya *beschikking*.

Ada 3 (tiga) macam keputusan yang dikenal dalam praktek peradilan yaitu:

- a. Keputusan : adalah keputusan administratif pada umumnya terjadi pengangkatan pejabat sekretaris jenderal.
- b. Ketetapan: adalah keputusan administratif di bidang perkara, tepati penetapan hari sidang.
- c. Putusan: adalah keputusan akhir atas hasil pemeriksaan terhadap perkara, seperti penjara 5 tahun.

5

JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Doktrin/Ajaran Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Jimly Asshiddiqie, dikenal ada beberapa bentuk penguasaan keputusan norma hukum, yaitu:

1. Keputusan yang bersifat mengatur (regeling) menghasilkan produk peraturan
2. Keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan sesuatu secara administratif menghasilkan keputusan administratif negara (beschikking)
3. Keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil dari proses peradilan (adjudicatin) menghasilkan keputusan (vonnis)
4. Keputusan yang bersifat aturan perbijakan (policy rules) atau beleidsregel sering disebut juga quasi peraturan, yang berisi norma hukum yang mengatur (regeling), bentuk yang paling tinggi disebut undang-undang dasar.

Bentuk peraturan dasar atau hukum dasar (Basic Law) ada yang tertulis disebut Undang-Undang Dasar (Groundwet, Grundgesetz, Droit Constitutionnel) dan ada pula yang tidak tertulis disebut Konstitusi dalam arti luas (Constitution, Grundseht, Vertassung).

Sebelum Indonesia merdeka, bentuk hukum yang dapat dikategorikan sebagai undang-undang dasar pemerintahan Hindia Belanda adalah RR (Regering Reglement) dan IS (Indischestaat regeling). Di Belanda, istilah undang-undang adalah wet,

sedangkan di Hindia Belanda, istilah undang-undang adalah wet, sedangkan di Hindia Belanda disebut reglement, yang setelah ada Volksraad, disebut ordonantie (Inggris: Ordinance) Sebenarnya IS ditetapkan dalam bentuk Wet di Belanda yang memuat dalam Staatsblad Tahun 1925 nomor 415 JO nomor 577 dan berlaku pada tanggal 1 Januari 1926. IS yang menggantikan kedudukan, RR yang diterbitkan pada tahun 1855, meliputi 4 bentuk peraturan perundang-undangan yakni;

1. Wet yang dibuat oleh raja dan parlemen Belanda
2. Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB) yang merupakan peraturan umum. yang berbentuk keputusan Raja dan Ratu dengan Menteri urusan jajahan dan Menteri Luar Negeri.
3. Ordonantie yang dibuat oleh Gouverneur Generaal (GG) dengan persetujuan Volksraad berdasarkan ketentuan Pasal 82 IS.
4. Regeringsverordening atau peraturan pemerintah yang dibuat oleh Gouverneur General (GG) untuk melaksanakan Wet Algemene Moatnegel Van Bestuur dan/ atau Ordonantie.

Setelah Indonesia merdeka berbagai peraturan warisan dari masa Hindia Belanda itu tetap diberlakukan sebelum diadakan yang baru menurut UUD 1945. Aturan peralihan UUD 1945 mengatur proses peralihan daya lakunya itu di bawah rezim konstitusi Indonesia merdeka. Bentuk peraturan di bawah Undang-Undang Dasar disebut dengan istilah bermacam-macam. UUD 1945 menyebut Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah (PP). Konstitusi RIS 1949 menyebut Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Sedangkan UUDS 1950 menyebut Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah (PP).

Guna memenuhi kebutuhan untuk mengadakan peraturan-peraturan yang lebih operasional, berdasarkan Surat Presiden yang di tujukan kepada Ketua DPR RI No. 2262/HK/1959 bertanggal 20 Agustus 1959, di tentukanlah beberapa bentuk peraturan yang lain yaitu:

- a) Penetapan Presiden (PenPres) dalam melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945,
- b) Peraturan Presiden yang terdiri atas:
 - (1) Peraturan Presiden yang di keluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat(1) UUD 1945

(2) Peraturan Presiden yang dimaksudkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden

- c) Peraturan Pemerintah yang dimaksud untuk melaksanakan Peraturan Presiden yang berbeda dari pengaturan Peraturan Pemerintah yang dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945,
- d) Keputusan Presiden yang dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan dalam jabatan,
- e) Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri yang dibuat oleh kementerian negara atau departemen pemerintahan untuk mengatur segala, sesuatu yang diperlukan di bidangnya masing-masing serta untuk meresmikan pengangkatan jabatan di lingkungan jabatannya masing-masing.

Memang disadari bahwa produk hukum waktu itu banyak menimbulkan problem hukum seperti timpang tindih dan tidak hierarkinya norma hukum yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan. Peristiwa problematik norma hukum itu antara lain:

1. Terjadinya kekacauan antara tata urutan peraturan perundang-undangan atau tidak ada hierarki norma hukum
2. Materi yang seharusnya diatur dengan undang-undang tetapi diatur dengan penpres dan perpres
3. Secara materiil banyak peraturan perundang-undangan bertentangan dengan UUD1945

Menyadari hal tersebut, banyak gagasan yang berusaha mengatur dengan tegas tata urutan peraturan perundang-undangan dengan memberlakukan doktrin tentang asas-asas universal yang lazim dikenal di dunia ilmu hukum yaitu asas-asas sebagai berikut:

1. Lex superiore derogate legi inferiore: doktrin yang menyatakan bahwa norma hukum yang lebih tinggi menegasikan atau menafikan norma hukum yang lebih rendah
2. Lex posteriore derogate legi priore: doktrin yang menyatakan bahwa norma hukum yang dibentuk belakangan menegasikan norma hukum yang dibentuk terdahulu.

B. Peraturan Perundang-Undangan Dalam Hukum Positif

Usaha pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik telah diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22A yang berbunyi: “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan perundang-undangan diatur dengan undang-undang”. Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan oleh pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistim hukum nasional. Sistim hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia, dengan semua elemennya yang saling menunjang serta dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan pancasila dan undang undang dasar negara republik indonesia tahun 1945.

Beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi hukum positif sampai saat ini terdiri dari:

1. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Isi dalam Pasal 7 dan Pasal 8 UU No. 12 Tahun 2011 berbunyi sebagai berikut:

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- 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
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud diatas. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, MENTERI, badan, lembaga, komisi setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atau perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau setingkat.

Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

2. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- 3) Peraturan Pemerintah
- 4) Peraturan Presiden
- 5) Peraturan Daerah: yang meliputi Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD provinsi dan Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Wali kota
- 6) Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya

c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 1 Tap MPR No III/MPR/2000 ditentukan bahwa:

- 1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
- 2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- 3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan menurut pasal 2 ketetapan MPR ini merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum Indonesia adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;

- 3) Undang-undang;
 - 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
 - 5) Peraturan Pemerintah;
 - 6) Keputusan Presiden yang Bersifat Mengatur;
 - 7) Peraturan Daerah.
- d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No.XX/MPRS/1966 ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia**

Jenis dan hierarki peraturan perundangan sebagai berikut:

- 1) Sumber dari segala sumber hukum: Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Dekrit 5 Juli 1959, Undang-undang Dasar Proklamasi, Surat Perintah 11 Maret 1966
- 2) Bentuk:
 - a. Undang-Undang Dasar Rrepublik Iindonesia
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - d. Peraturan Pemerintah
 - e. Keputusan Presiden dan peraturan pelaksanaan lainnya, seperti peraturan menteri, instruksi menteri, dan lainnya.
- e. Surat Presiden No. 3639/Hk/59 tanggal 26 November 1959 tentang Penjelasan atas bentuk peraturan negara ditujukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.**

Berisi kewenangan presiden mengeluarkan penetapan presiden dan peraturan presiden dengan landasan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selanjutnya Undang-undang No. 5 Tahun 1969 tentang pernyataan berbagai penetapan presiden dan peraturan presiden ditentukan bahwa penpres dan perpres menjadi 3 golongan yaitu:

- 1) Golongan I: Penpres dan perpres yang diubah menjadi undang-undang penuh
- 2) Golongan IIA; Penpres dinyatakan sebagai undang undang kondisional
- 3) Golongan IIB; Perpres dinyatakan sebagai undang undang kondisional

- 4) Golongan IIIA; Penpres diserahkan kepada pemerintah untuk ditinjau dan diatur kembali
 - 5) Golongan IIIB: Penpres diserahkan kepada pemerintah untuk ditinjau dan di atur kembali
- f. **Undang-undang No 1 Tahun 1950** Tanggal 2 Februari 1950 menjelaskan bahwa peraturan tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat sebagai berikut;
- 1) Undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang
 - 2) Peraturan pemerintah
 - 3) Peraturan menteri
- g. **Peraturan Perundang-undangan Zaman Hindia Belanda**

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan pada zaman Hindia Belanda dapat ditelusuri sejak tanggal 1 Januari 1800 sampai dengan tahun 1942 ketika Jepang berhasil mengalahkan Belanda. Peraturan perundang-undangan zaman Hindia Belanda dibentuk oleh Kroon sendiri bertempat di Belanda dan ada pula yang di bentuk di Hindia Belanda. Beberapa jenis perundangan pokok yaitu:

- 1) Internasional Tractaat
- 2) Politieke Traktaat
- 3) Algemene bepaling van wetgeving voor Indonesia (Wet AB) 30-4-1847, Staatsblad tahun 1847 No. 23
- 4) Reglement op het Beleid der Regering in Nederlands-indie, (Regering Reglement=RR) Tahun 1855
- 5) Wet op Staatsinriching van Nederlands-indie, (Indische Staatsregeling=IS) Tanggal 1-1-1-1926 sampai dengan 9-3-1942

Jenis peraturan perundangan yang masih berlaku di Indonesia (Maria Farida Indrati Soeprapto 1998) yaitu:

- 1) Wet adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk di Belanda oleh Regering bersama Staten General dengan nasehat dari Raad van State. Wet berlaku di Belanda dan Hindia Belanda seperti:
 - a) Wetboek van Straftrecht (KUHP)
 - b) Wetboek van Koophandel (KUHD)
 - c) Burgerlijk wetboek (KUHPerdara)

- d) Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB) yaitu peraturan perundang-undangan dibentuk di Belanda oleh Kroon (raja) dan menteri dengan nasehat Raad van State yang berlaku di Belanda dan Hindia Belanda
- 2) Ordonnantie yaitu peraturan perundang-undangan di bentuk di Jakarta oleh Goevernuer Generaal dan Volksraad, berlaku di Hindia Belanda
- 3) Regeringverordening (Rv) adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk di Jakarta oleh Goevernur Generaal, berlaku di Hindia Belanda.

6

FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Fungsi Undang-Undang/Perpu

Dalam pembahasan tentang Jenis Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Indonesia yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden. Undang-undang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan yang diatur Undang-Undang Dasar 1945. Di samping itu dalam Pasal 22 UUD 1945 dinyatakan bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka fungsi Perpu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang) adalah sama dengan fungsi Undang-undang. Ada beberapa fungsi Undang-Undang atau Perpu yaitu sebagai berikut:

- a) Menyelenggarakan peraturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang tegas-tegas menyebutnya. Beberapa pasal UUD 1945 yang menyatakan secara tegas tersebut sebagai berikut:
 - 1) Pasal 2 ayat (1): tentang susunan MPR
 - 2) Pasal 6 ayat (2): tentang syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden
 - 3) Pasal 6A ayat (5): tentang tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

- 4) Pasal 11 ayat (3): tentang Perjanjian Internasional
- 5) Pasal 12: tentang syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya
- 6) Pasal 15: tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan
- 7) Pasal 16: tentang pembentukan dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada presiden
- 8) Pasal 17 ayat (4): tentang pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian
- 9) Pasal 18 ayat (1): tentang pembagian daerah Indonesia menjadi daerah provinsi, kabupaten dan kota
- 10) Pasal 18 ayat (7): tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah
- 11) Pasal 18A ayat (1): tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota atau antara provinsi dengan kabupaten/kota
- 12) Pasal 18A ayat (2): tentang hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah
- 13) Pasal 18B ayat (1): tentang pengakuan dan penghormatan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa
- 14) Pasal 18B ayat (2): tentang pengakuan dan penghormatan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 15) Pasal 19 ayat (2): tentang susunan DPR
- 16) Pasal 20A ayat (4): tentang hak DPR dan anggota DPR
- 17) Pasal 22A: tentang tata cara pembentukan Undang-Undang
- 18) Pasal 22B: tentang tata cara syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPR
- 19) Pasal 22C ayat (4): tentang susunan dan kedudukan DPD
- 20) Pasal 22D ayat (4): tentang pemberhentian anggota DPD dari jabatannya
- 21) Pasal 22E ayat (6): tentang Pemilihan Umum
- 22) Pasal 23 ayat (1): tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- 23) Pasal 23A: tentang pajak dan pungutan lainnya yang bersifat memaksa

- 24) Pasal 23B: tentang macam dan harga mata uang
 - 25) Pasal 23C: tentang hal-hal keuangan negara
 - 26) Pasal 23D: tentang Bank Sentral serta susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab dan independensinya
 - 27) Pasal 23E ayat (3) tentang tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan negara oleh lembaga perwakilan dan/atau badan
 - 28) Pasal 23G ayat (2): tentang Badan Pemeriksa Keuangan
 - 29) Pasal 24 ayat (3): tentang badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman
 - 30) Pasal 24A ayat (5): tentang susunan, kedudukan dan keanggotaan serta hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya
 - 31) Pasal 24B ayat (4): tentang susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial
 - 32) Pasal 24C ayat (6): tentang pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, Hukum Acara serta ketentuan lainnya tentang MK
 - 33) Pasal 25: tentang syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim
 - 34) Pasal 25A: tentang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, batas-batas dan hak-haknya
 - 35) Pasal 26 ayat (1): tentang pengesahan menjadi warga negara
 - 36) Pasal 26 ayat (2): tentang warga negara dan penduduk
 - 37) Pasal 28: tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan maupun tulisan dan sebagainya
 - 38) Pasal 29 ayat (5): tentang pelaksanaan HAM
 - 39) Pasal 30 ayat (5): tentang pertahanan dan keamanan negara
 - 40) Pasal 31 ayat (2): tentang sistem pendidikan nasional
 - 41) Pasal 33 ayat (1): tentang pelaksanaan perekonomian nasional
 - 42) Pasal 34 ayat (1) s.d (4): tentang kesejahteraan nasional
 - 43) Pasal 36C: tentang bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan
- b) Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945

Fungsi ini dirumuskan dalam Penjelasan Umum UUD Tahun 1945 alinea IV (PraAmandemen) yang menentukan sebagai berikut:

“Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah dan mencabut”

Eksistensi Penjelasan UUD Tahun 1945 tersebut mempunyai manfaat yang besar dalam pembentukan Undang-Undang sebab tanpa rumusan dalam Penjelasan UUD Tahun 1945 tersebut, secara hukum tidak terlihat hubungan antara Batang Tubuh UUD 1945 dan Undang-Undang yang merupakan peraturan pelaksanaannya

- c) Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya

Fungsi undang-undang sesuai dengan Pasal 3 ayat (3) Ketetapan MPR NO.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, dirumuskan bahwa Undang-Undang dibuat oleh DPR bersama Presiden untuk melaksanakan UUD Tahun 1945 serta Tap MPR RI. Contohnya: Tap MPR No III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata

Urutan Perundang-undangan, Pasal 6 yang menetapkan bahwa tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA serta pengaturan ruang lingkup Keputusan Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Dengan berlakunya Perubahan UUD Tahun 1945, maka untuk masa mendatang fungsi undang-undang yang mengatur secara tegas ketentuan dalam ketetapan MPR ini akan hilang, oleh karena MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar daripada haluan Negara yang biasanya ditetapkan dalam Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan.

Saat ini berdasarkan Tap MPR No I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, masih terdapat sejumlah 14 Tap MPR dan Ketetapan MPR yang dinyatakan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 masih berlaku dengan berbagai persyaratan antara lain tetap berlaku sampai terbentuknya Undang-Undang yang melaksanakannya.

- d) Pengaturan di bidang materi konstitusi, Undang-Undang berfungsi sebagai pengaturan mengenai organisasi, tugas dan susunan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat, hubungan antara negara serta hubungan antara warga negara. Contohnya: Undang-undang tentang MA, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

B. Fungsi Peraturan Pemerintah (PP)

Sebagai peraturan yang mendapatkan delegasi dari Undang-Undang, fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan:

1. Pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya. Fungsi ini adalah sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 yang menentukan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Misalnya: Pemberian dan pengawasan terhadap penyelenggaraan kepariwisataan ayat (1). Pelaksanaan pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah ayat (2)
2. Pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya. Apabila suatu ketentuan dalam undang-undang memerlukan pengaturan lebih lanjut, sedangkan dalam ketentuan tersebut tidak menyebutkan secara tegas untuk diatur dengan peraturan pemerintah, maka presiden dapat membentuk peraturan pemerintah sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari undang-undang tersebut

C. Fungsi Peraturan Presiden

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 dirumuskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Senada dengan rumusan Pasal 4 tersebut, dalam Pasal 13 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang yaitu materi untuk melaksanakan PP. Di samping itu dalam Penjelasan Pasal 13 tersebut dirumuskan bahwa Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang atau peraturan pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Dengan demikian fungsi Peraturan Presiden adalah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Fungsi ini merupakan suatu kewenangan atribusi dari UUD 1945 kepada Presiden, dan sesuai dengan pendapat G.Jellinek bahwa di dalam kekuasaan pemerintahan termasuk pula fungsi mengatur dan memutus. Fungsi tersebut dapat dilaksanakan dengan membentuk suatu peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah pembentukan suatu keputusan presiden (baik sifat mengatur ataupun menetapkan). Keputusan presiden dalam melaksanakan fungsi yang pertama ini merupakan keputusan Presiden yang mandiri yaitu keputusan Presiden merupakan sisa dari peraturan perundang-undangan yang tertentu batas lingkungannya yaitu undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan Presiden serta keputusan Presiden yang merupakan pengaturan delegasian.

2. Menyelenggarakan peraturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.

Fungsi yang kedua ini seringkali dirumuskan terhadap pengaturan yang lebih konkret terhadap suatu masalah. Salah satu contoh adalah ketentuan dalam Pasal 4 ayat (3) peraturan Pemerintah No 45 Tahun 1998 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah yang dirumuskan bahwa: Selain jenis retribusi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) di Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta dalam rangka upaya menanggulangi kemacetan lalu lintas dapat pula diberlakukan Retribusi Izin Penggunaan Prasarana Jalan, yang pemberlakuan dan kepastian objeknya ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.

Berdasarkan ketentuan pasal 4 ayat (3) Peraturan Pemerintah tersebut, Presiden telah menetapkan Keputusan Presiden No 50 Tahun 1998 tentang Penetapan Kawasan Terbatas Lalu Lintas di Wilayah Khusus Ibu Kota Jakarta

3. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah, meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya. Kedua fungsi tersebut (b dan c) merupakan fungsi Peraturan Presiden yang merupakan fungsi delegasian dari Peraturan Pemerintah dan sekaligus Undang-undang yang dilaksanakannya. Peraturan Presiden di sini merupakan suatu peraturan yang dibawah itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi di atasnya. Peraturan Presiden di sini hanya mengatur lebih lanjut saja, tidak membentuk suatu kebijakan baru.

D. Fungsi Peraturan Menteri

Sesuai dengan tugas dan fungsi Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UUD Tahun 1945, maka fungsi dari Peraturan Menteri adalah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 ayat (1) UUD Tahun 1945 dan kebiasaan yang ada. Fungsi ini dimiliki oleh setiap Menteri sesuai dengan bidang tugas misalnya Menteri Kesehatan mempunyai kekuasaan mengatur segala hal yang menyangkut bidang kesehatan, Menteri Keuangan mempunyai kekuasaan mengatur segala hal yang menyangkut bidang keuangan dan demikian juga Menteri-Menteri yang lain
2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden. Fungsi ini merupakan delegasian berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD Tahun 1945 yang menentukan bahwa
 - a. Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara
 - b. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden
 - c. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan

Oleh karena Fungsi Peraturan Menteri sifatnya delegasian dari peraturan Presiden, maka peraturan Menteri disini sifatnya adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan Presiden yang dituangkan dalam Peraturan Presiden.

3. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya

Pelaksanaan fungsi ini dapat diberikan contoh berdasarkan Undang-undang No 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, khususnya Pasal 43 yang berbunyi sebagai berikut: Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diatur dengan Peraturan Menteri yang harus ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak Undang-undang ini diundangkan.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 43 tersebut, telah dibentuk Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.M 03-01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pendaftaran Untuk Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia.

4. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya

Kedua fungsi tersebut (c dan d) adalah fungsi dari Peraturan Menteri yang merupakan kebiasaan yang dipengaruhi oleh Undang-undang Dasar Sementara 1950. Kedua macam fungsi Peraturan Menteri disini merupakan fungsi yang harus diberi catatan khusus, dalam arti sebenarnya merupakan suatu kebiasaan yang harus dihindarkan saat ini. Seperti diketahui bahwa dalam penyelenggaraan UUDS 1950 dianut suatu sistem parlementer, sehingga dalam sistem ini yang menonjol adalah parlemen, sedangkan Presiden hanya merupakan suatu simbol saja yang dinyatakan “tidak dapat diganggu gugat’. Dalam sistem ini maka yang tampil kedepan adalah para Menteri sebab walaupun menteri-menteri itu membantu Presiden, tetapi mereka tidak bertanggung jawab kepada Presiden, namun kepada parlemen.

Berdasarkan sistem ini maka setiap ketentuan dalam Undang-undang yang memerlukan suatu peraturan pelaksanaan akan diatur lebih lanjut oleh Menteri-menteri dengan suatu Peraturan Menteri sebab Menteri-menteri yang dapat bertanggung-jawab kepada parlemen atas baik atau buruknya peraturan yang dibuatnya. Apabila Undang-Undang ini dilaksanakan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang kewenangan pembentukannya di tangan Presiden, hal ini merupakan suatu keputusan yang tidak dapat digugat atau tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Sebenarnya pada saat ini pelimpahan kewenangan (delegasi) yang diberikan langsung dari Undang-undang kepada Peraturan Menteri adalah hal yang tidak tepat. Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 tersebut, maka setiap Undang-undang yang memerlukan suatu peraturan pelaksanaan harus dilaksanakan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah, sehingga dalam pembentukan suatu Undang-undang harus dihindarkan adanya pendelegasian yang langsung kepada Peraturan Menteri.

Berdasarkan Ketentuan dalam Undang-undang No 12 Tahun 2011, khususnya Pasal 7 ayat (2) dan Penjelasannya, hal tersebut menjadi suatu kebiasaan yang terjadi. Terdapat banyak undang-undang mendelagasikan pengaturan lebih lanjut kepada Peraturan Menteri walaupun di Negara Republik Indonesia tidak dilaksanakan system parlementer.

Eksistensi Peraturan Menteri yang menetapkan tersirat dalam pedoman Nomor 211 Lampiran Undang-undang No 12 Tahun 2011 yang menetapkan sebagai berikut: Pendelegasian kewenangan mengatur dari Undang-undang kepada Menteri, pemimpin lembaga pemerintahan non kementerian atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif

E. Fungsi Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian

1. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 UUD 1945 dan kebiasaan yang ada. Fungsi ini dimiliki oleh setiap kepala lembaga pemerintahan non kementerian sesuai bidang tugasnya misalnya, Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) mempunyai kekuasaan mengatur segala hal yang berhubungan dengan administrasi di bidang kepegawaian, Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) mempunyai kekuasaan mengatur segala hal yang menyangkut kebijaksanaan umum dan mengkoordinasikan penyelenggaraan program keluarga berencana nasional secara menyeluruh dan terpadu.
2. Penyelenggaraan peraturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden
Fungsi ini merupakan delegasian berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, karena fungsi pengaturan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Kementrian sifatnya delegasian dari Peraturan Presiden. Fungsi ini dapat disimpulkan dari Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 yang menetapkan bahwa peraturan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah peraturan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seperti kepala, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-undang atau Peraturan Pemerintahan atas dasar Perintah Undang-undang

F. Fungsi Peraturan Direktur Jenderal Kementerian

Sebagaimana lembaga pemerintahan yang berfungsi membantu Menteri, Direktur Jendral Kementerian tidak mempunyai kewenangan untuk menetapkan suatu kebijakan baru, tetapi hanya pengaturan lebih lanjut yang bersifat teknis, sehingga fungsi peraturan Direktur Jendral Kementerian sesuai bidang tugasnya adalah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan perumusan kebijakan teknis peraturan Menteri Fungsi ini dilaksanakan berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 74 sampai dengan Pasal 77 Peraturan Presiden No 9 Tahun 2005 tentang kedudukan, Tugas, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementrerian Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal-pasal tersebut dirumuskan bahwa Direktur Jenderal Kementerian dapat

membentuk suatu peraturan yang bersifat teknis dari kebijaksanaan pelaksanaan dibidang pemerintahan yang ditentukan oleh menteri dalam Peraturan Menteri

2. Menyelenggarakan peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan dalam peraturan Menteri

Fungsi ini dilaksanakan berdasarkan kebiasaan yang ada. Dalam hal ini, apabila ketentuan-ketentuan dalam peraturan menteri memerlukan pengaturan lebih lanjut, maka direktur Jenderal Kementrian. Dalam ketentuan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam Pasal 7 Undang-undang No 12 tahun 2011, peraturan direktur jendral kementrian memang tidak dicantumkan di dalamnya, namun dalam pedoman Nomor 213 dan Nomor 214 Lampiran Undang-undang tersebut tertulis sebagai berikut:

Pendelegasian kewenangan mengatur lebih dari suatu perundang-undangan tidak boleh didelegasikan kepada Direktur Jenderal, Sekretaris Jendral atau pejabat yang setingkat. Pendelegasian langsung kepada direktur jendral atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari pada undang-undang.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 74 sampai dengan Pasal 77 Peraturan Presiden No 9 Tahun 2009 tentang kedudukan, tugas, fungsi, susunan organisasi dan tata kerja Kementerian Negara Republik Indonesia, dapat dipahami bahwa kedua pedoman tersebut saat ini Peraturan Ditektur Jenderal Kementerian tetap melaksanakan kedua fungsi tersebut walaupun pengaturannya bersifat teknis

G. Fungsi Peraturan Badan Hukum Negara

Badan Hukum Negara merupakan lembaga yang mendapatkan atribusi sehingga fungsi peraturan Badan Hukum Negara adalah:

1. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-undang yang mengatribusikan dari Peraturan Pemerintah yang bersangkutan

Fungsi Badan Hukum Negara ini merupakan fungsi yang bersifat atribusi dari Undang-undang sehingga Badan Hukum Negara dapat membuat peraturan yang disebut Peraturan Badan Hukum Negara sesuai dengan ketentuan yang dinyatakan dalam Undang-undang atau Peraturan Pemerintahan yang bersangkutan

2. Menyelenggarakan secara umum dalam rangka penyelenggaraan fungsi dan tugasnya.

Fungsi ini merupakan fungsi yang bersifat atribusi dan juga berdasarkan kebiasaan yang ada dimana setiap Badan Hukum Negara dapat membentuk suatu peraturan sebagai pelaksanaan dan penyelenggaraan fungsi dan tugasnya.

H. Fungsi Peraturan Daerah

Fungsi Peraturan Daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang diatur berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terutama Pasal 136 dan juga merupakan fungsi delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Fungsi Peraturan Daerah dirumuskan dalam Pasal 136 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan
2. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah
3. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum
4. Menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

I. Fungsi Peraturan Kepala Daerah

Fungsi Peraturan Kepala Daerah dirumuskan dalam Pasal 146 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan Peraturan Daerah yang bersangkutan
2. Menyelenggarakan pengaturan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
3. Tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum
4. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah
5. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

Fungsi Peraturan Kepala Daerah ini merupakan fungsi delegasian dari Peraturan Daerahnya atau dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan pada ketentuan Pasal 146 Undang-undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

7

MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Materi Muatan

Di dalam Pasal 1 butir nomor 13 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam pasal tersebut sedikit banyak terilhami dari pendapat ahli hukum tata negara khususnya ilmu perundang-undangan yaitu Guru Besar A. Hamid S. Attamimi (almarhum) yang menyatakan bahwa materi muatan Undang-Undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari. Pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya serta pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya.

Apabila dilihat pada tata susunan (hierarki) dari peraturan perundang-undangan di Indonesia, maka hal tersebut bukan hanya ditetapkan semata-mata, akan tetapi hal itu lebih dikarenakan peraturan perundang-undangan Indonesia selain dibentuk oleh lembaga yang berbeda, juga masing-masing mempunyai fungsi dan sekaligus materi muatan yang berbeda sesuai dengan jenjangnya sehingga tata susunan, fungsi dan materi muatan peraturan perundang-undangan itu selalu membentuk hubungan fungsional antara peraturan yang satu dengan yang lainnya.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan teori dari Jellinek yang menyatakan bahwa pemerintahan negara secara formal itu mengandung unsur kekuasaan untuk memutuskan sedangkan secara material mengandung unsur memerintah dan menyelenggarakan, maka sebenarnya presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara dapat membentuk semua peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Akan tetapi apabila dilihat ketentuan Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang berbunyi: DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama, maka kewenangan presiden dalam membentuk undang-undang harus dengan persetujuan DPR, sedangkan bagi peraturan perundang-undangan lainnya tidak.

Pembentukan suatu Undang-Undang di Indonesia setelah dikaitkan dengan suatu materi muatan yang sifatnya khas atau khusus dan karena pembentukannya melibatkan dua lembaga negara yaitu presiden dan DPR, maka dapat dipahami bahwa persetujuan dari DPR itulah yang membedakan antara Undang-Undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Apabila hal-hal apa yang menjadi materi muatan Undang-Undang sudah diketemukan, maka kemudian akan dapat diketahui materi muatan yang menjadi sisanya, yang merupakan kewenangan presiden untuk membentuknya. Oleh karena itu, mencari dan menemukan materi muatan suatu undang-undang di negara Indonesia merupakan hal yang sangat penting dan perlu sebagai pedoman dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana telah diketahui bahwa dalam UUD 1945 tidak ditetapkan hal-hal apa saja yang menjadi materi muatan setiap Undang-Undang, akan tetapi didalam pasal-pasal nya ada petunjuk yang dapat digunakan untuk mencari dan menemukan materi muatan Undang-Undang.

B. Penentuan Materi Muatan

Ada 3 (tiga) pedoman untuk menentukan materi muatan Undang-Undang yaitu ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945, Wawasan Negara berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat) dan Wawasan Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi. Ketiga pedoman itu dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Ketentuan dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945

Di dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945 terdapat 43 hal yang diperintahkan secara tegas untuk diatur dengan Undang-undang, yang dapat dikelompokkan menjadi 3 kelompok yang memiliki kesamaan dan 3 kelompok lainnya yaitu sebagai berikut:

- a. Kelompok lembaga negara yaitu Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (5), Pasal 19 ayat (2), Pasal 20A ayat (4), Pasal 22B, Pasal 22C ayat (4), Pasal 22D ayat (4), Pasal 23G ayat (3), Pasal 24 ayat (3), Pasal 24A ayat (5), Pasal 24B ayat (4), Pasal 24C ayat (6), dan Pasal 25.
- b. Kelompok penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara yaitu Pasal 16, Pasal 17 ayat (4), Pasal 18 ayat (1) dan ayat (7), Pasal 18A ayat (1), Pasal 23D, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5).
- c. Kelompok hak-hak asasi manusia yaitu Pasal 12, Pasal 15, Pasal 18A ayat (2) Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E ayat (6), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 23E ayat (3), Pasal 26 ayat (1), Pasal 26 ayat (2), Pasal 28, Pasal 28I ayat (5), Pasal 30 ayat (5), Pasal 31 ayat (2), Pasal 33 ayat (5), Pasal 34 ayat (4).
- d. Kelompok pengaturan wilayah negara yaitu Pasal 25A.
- e. Kelompok pengaturan atribut negara yaitu Pasal 36A.
- f. Kelompok lain-lain yaitu Pasal 11 ayat (3) dan Pasal 22A.

2. Wawasan Negara Berdasar Atas Hukum (Rechtstaat)

Di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum (Rechtsstaat). Wawasan Negara yang berdasarkan atas hukum ini mengandung beberapa konsekuensi di bidang perundang-undangan karena menyangkut masalah pembagian kekuasaan Negara dan perlindungan hak-hak asasi manusia. Wawasan Negara berdasarkan atas hukum ini dimulai dengan sejarah terbentuknya paham Polizeistaat sampai pada perkembangan yang terakhir sebagai Rechtsstaat material/sosial di mana perkembangan tersebut secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut:

a. Polizeistaat

Polizeistaat ini terbentuk sebagai reaksi dari adanya kekuasaan Negara yang absolut (monarkhi absolute) yang menguasai seluruh kehidupan manusia. Dalam masa Polizeistaat, salah satu cirinya adalah bahwa undang-undang itu dibentuk dengan tujuan mengatur untuk semua rakyat tetapi pengaturannya tidak oleh rakyat sendiri melainkan oleh Negara.

b. Rechtsstaat sempit/liberal

Perkembangan lebih lanjut dari Polizeistaat adalah Rechtsstaat dalam arti sempit/liberal dimana dalam Negara berdasar atas hukum yang liberal ini, Negara mempunyai fungsi untuk menjaga ketertiban dan ketenangan masyarakat, sehingga Negara hanya bertindak apabila ada gangguan terhadap ketertiban dan ketenangan masyarakat. Negara berdasar atas hukum yang sempit/liberal ini biasanya disebut dengan Negara Penjaga Malam. Ciri-ciri dari Negara berdasar atas hukum yang sempit/liberal ini adalah mulai terlihat adanya pengaturan dalam undang-undang yang bercirikan perlindungan hak-hak asasi manusia dan prinsip pemisahan/pembagian kekuasaan.

c. Rechtsstaat formal

Perkembangan selanjutnya dari Negara berdasar atas hukum adalah Rechtsstaat yang formal. Dalam Negara berdasar hukum yang formal ini negara sudah mulai melaksanakan pengaturan untuk kepentingan masyarakat dan tidak dapat lagi melaksanakan/menyelenggarakan segala kebutuhannya sendiri tetapi untuk hal-hal tertentu telah dirasakan perlunya campur tangan pemerintah/Negara sesuai yang ditentukan dalam undang-undang. Dalam masa ini hal-hal yang membatasi kemerdekaan dan milik warga Negara serta hal-hal yang membebani warga Negara harus diatur dengan suatu undang-undang oleh karena undang-undang itu dianggap sebagai suatu kebenaran yang mutlak atau sakral sebab suatu undang-undang harus dibentuk dengan persetujuan wakil-wakil rakyat. Undang-undang merupakan peraturan yang menjembatani terselenggaranya pemerintahan Negara. Karakteristik Rechtsstaat formal ditandai dengan adanya prinsip-prinsip:

- Perlindungan hak-hak asasi manusia
- Pemisahan/pembagian kekuasaan
- Pemerintahan berdasarkan undang-undang
- Adanya peradilan administrasi.

Dengan adanya prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang dan adanya peradilan administrasi diharapkan bahwa hal-hal yang diperlukan oleh masyarakat dapat diselenggarakan oleh Negara atau penguasa dan sekaligus menghindari adanya tindakan-tindakan penguasa Negara yang sewenang-wenang atau tidak berdasarkan ketentuan undang-undang.

d. Rechtsstaat material/sosial

Perkembangan terakhir dari Negara berdasar atas hukum adalah Rechtsstaat material/sosial yang sering juga disebut dengan *welfare state* atau *verzorgingstaat*

atau Negara berdasar atas hukum modern. Dalam wawasan Negara hukum yang baru ini, kekuasaan itu sudah lebih dilonggarkan dengan pengakuan terhadap adanya kebijaksanaan bagi tindakan pemerintahan Negara, meskipun dengan disertai imbalan dalam bentuk peradilan administrasi. Beberapa pengaturan tidak lagi harus ditetapkan dengan undang-undang seluruhnya melainkan dapat didelegasikan kepada peraturan yang lebih rendah. Semua ini berarti bahwa dari segi materi muatan undang-undang terjadi perpindahan titik berat dari atas ke bawah, terjadi pelimpahan beberapa materi undang-undang kepada jenis peraturan yang lebih rendah.

Dalam Negara berdasar atas hukum yang modern ini pengawasan terhadap pemerintahan Negara itu selain dengan undang-undang dapat juga dilakukan dengan peraturan yang berada di bawah undang-undang. Negara berkewajiban menyelenggarakan kesejahteraan rakyat sehingga campur tangan pemerintah dalam mengurus kepentingan ekonomi rakyat, kepentingan politik dan sosial, kepentingan budaya dan lingkungan hidupnya serta masalah-masalah lainnya tidak dapat dielakkan sebab Negara bertugas mengurus rakyat dan di samping itu diharapkan memberikan pengarahan kepada pemerintah dalam hal perlindungan hak-hak asasi warga negara. Ciri-ciri dari Rechtsstaat material/sosial ini ditandai dengan adanya prinsip-prinsip:

- Perlindungan hak-hak asasi manusia
- Pemisahan/pembagian kekuasaan
- Pemerintahan berdasarkan undang-undang
- Peradilan administrasi
- Pemerintahan yang menciptakan kemakmuran rakyat.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa Negara Republik Indonesia adalah termasuk dalam Negara berdasar atas hukum material/sosial, dengan alasan telah dicantumkan rumusan Alinea keempat dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

“...untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

3. Wawasan Pemerintahan Berdasarkan Sistem Konstitusi

Dalam wawasan pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi ini, kewenangan pemerintah beserta segala tindakannya dalam menjalankan tugas-tugas

pemerintahan dibatasi oleh Konstitusi (Hukum Dasar) Negara tersebut. Oleh karena itu, kekuasaan pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia diatur dan harus berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

C. Materi Muatan Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan mengenai adanya materi muatan Undang-undang, dan materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya yang dirumuskan di dalam pasal-pasal yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Materi muatan dalam Undang-undang

Di dalam Pasal 10 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan undang-undang
- c. Pengeasahan perjanjian internasional tertentu
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

2. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Di dalam Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa kedudukan Perpu adalah setingkat dengan Undang-undang. Oleh karena itulah didalam Pasal 11 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-undang.

3. Materi muatan Peraturan Pemerintah

Sesuai dengan sifat dan hakikat dari suatu Peraturan Pemerintah, yang merupakan peraturan delegasi dari Undang-undang atau peraturan yang melaksanakan Undang-undang, maka materi muatan Peraturan Pemerintah adalah seluruh materi muatan Undang-undang tetapi sebatas yang dilimpahkan artinya sebatas yang perlu dijalankan atau diselenggarakan lebih lanjut oleh Peraturan

Pemerintah. Pasal 12 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menetapkan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi muatan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Dalam Penjelasan Pasal 12 dirumuskan bahwa yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-undang atau untuk menjalankan Undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-undang yang bersangkutan.

4. Materi muatan Peraturan Presiden

Pasal 13 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan Negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD Tahun 1945 yang berbunyi: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

5. Materi muatan Peraturan Daerah

Di dalam Pasal 14 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabatan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan mengenai ketentuan pidana dapat dimuat di dalam Peraturan Daerah.

8

PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN I

A. Landasan Pembentukan

Menurut Bagir Manan dalam buku “Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional” (Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994) dijelaskan bahwa agar pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas perlu digunakan tiga landasan yaitu landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis. Di samping itu Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, landasan tersebut harus tergambar dalam konsiderans suatu undang-undang. Dalam konsiderans haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi suatu undang-undang.

Di dalam buku “Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik” karya Yuliandri, diuraikan adanya lima landasan yaitu:

1. Landasan Filosofi: Undang-undang mengandung norma-norma hukum yang diidealkan, (ideal norm) oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan masyarakat bernegara hendak diarahkan;
2. Landasan Sosiologis: setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat akan norma hukum yang sesuai dengan realita kesadaran hukum masyarakat;

3. Landasan Politis: dalam Konsiderana harus pula tergambar adanya system rujukan konsitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang;
4. Landasan Yuridis: dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian Konsiderans “Meningat”.
5. Landasan Administratif: dasar ini bersifat fakultatif/sesuai dengan kebutuhan, dalam arti tidak semua undang-undang mencantumkan landasan administratif. Biasanya landasan ini dimasukkan dalam konsiderans “Memperhatikan”. Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administrasi.

Didalam Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota (Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011) dimuat pula landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945. Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan ini sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan mesyarakat dan negara. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau landasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan ini menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya lakunya lemah, peraturan tidak memadai atau peraturan memang sama sekali belum ada.

Di samping tiga landasan tersebut dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan tentang asas-asas yang harus diperhatikan dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yaitu sebagai berikut:

- a. kejelasan tujuan: mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;

- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat: dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang;
- c. kesesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan: keharusan benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan;
- d. dapat dilaksanakan: keharusan memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan yang dibentuk didalam suatu masyarakat baik secara filosofi, sosiologi, dan yuridis;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan: memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat guna mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara,.
- f. kejelasan rumusan: keharusan memilih persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata dan istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaan,.
- g. keterbukaan: transparansi dan keterbukaan dalam perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pengundangan, sehingga seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan.

Maria Farida Indrati menjelaskan bahwa sebelum terbentuknya Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dilakukan dengan berbagai landasan yaitu,

- a. Algemene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie (stb. 1847: 23);
- b. UU No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan Pemerintah Pusat;
- c. UU No. 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara RIS tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal;
- d. Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang -Undang dan Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden No. 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;

- f. Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang -Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.;
- g. Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang – Undang;
- h. Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

Disamping itu, tata cara pembentukan peraturan perundangan-undangan di Tingkat Daerah sebelum UU No. 12 Tahun 2011, telah diberlakukan beberapa Keputusan Menteri yaitu:

- a. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 21 Tahun 2001 tentang Teknik Penyusunan dan Materi Muatan Produk-produk Hukum Daerah.
- b. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 22 Tahun 2001 tentang Bentuk Produk-produk Hukum Daerah.
- c. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 23 Tahun 2001 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- d. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 24 Tahun 2001 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.
- e. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Produk Hukum Daerah.
- f. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah.
- g. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disusun berdasarkan landasan hukum sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, dan Pasal 22A, serta Aturan Tambahan Pasal 1;
- b. Pasal 6 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang -undangan.
- c. Pasal 4 angka 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Garis besar substansi UU No. 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

BAB I Ketentuan Umum

BAB II Asas Pembentukan Peraturan Perundang -undangan

BAB III Jenis Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang -undangan

BAB IV Perencanaan Peraturan Perundang-undangan

BAB V Penyusunan Peraturan Perundang -undangan

BAB VI Teknik Penyusunan Peraturan Perundang -undangan

BAB VII Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang -undang

BAB VIII Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

BAB IX Pengundangan

BAB X Penyebarluasan

BAB XI Partisipasi Masyarakat

BAB XII Ketentuan Lain -lain

BAB XIII Ketentuan Penutup

Penjelasan atas UU No. 12 Tahun 2011.

Lampiran I: Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Lampiran II: Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

B. Program Legislasi Nasional

Pasal 1 butir No.9 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa Program Legislasi Nasional (Prolegnas) adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional (Pasal 17 UU No. 12 Tahun 2011).

Penyusunan daftar rancangan undang-undang yang teradapat di dalam Prolegnas didasarkan atas (Pasal 18 UU No. 12 tahun 2011):

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Perintah Undang-undang
- d. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- e. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
- f. Rencana Pembangunan Jangka Menengah
- g. Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis Dewan Perwakilan Rakyat
- h. Aspirasi dan Kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan
- c. Jangkauan dan arah pengaturan

Materi yang berisi konsepsi rancangan undang-undang itu dituangkan dalam Naskah Akademik.

Prolegnas disusun oleh DPR dan Pemerintah yang ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas Prioritas tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegnas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas menengah yang dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Pasal 20 UU No. 20 Tahun 2011)

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD dan/atau masyarakat yang diatur dengan peraturan Tata Tertib DPR RI. Penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum (Menteri Hukum dan HAM) yang diatur dengan Peraturan Presiden (Pasal 21 UU No. 12 Tahun 2011).

Prolegnas yang telah disepakati oleh DPR dan Pemerintah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR yang selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPR. Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri dari:

- a. Pengesahan perjanjian internasional
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- d. Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota
- e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Dalam keadaan tertentu, DPR dan Pemerintah dapat mengajukan Rancangan undang-undang diluar Prolegnas yang mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang

Prolegnas diarahkan demi terwujudnya pembangunan sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu serta terencana meliputi 4 (empat) aspek pokok yaitu pembangunan tentang:

- a. Materi hukum
- b. Aparatur hukum
- c. Sarana dan prasarana hukum
- d. Budaya hukum masyarakat

Arah Prolegnas dilandasi oleh cita-cita Proklamasi dan Konstitusi serta prinsip-prinsip negara hukum yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Ahmad Yani, 2009). Prolegnas ditetapkan agar dapat memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa didalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, sehingga seluruh upaya pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh DPR, Pemerintah dan DPD dapat terlaksana secara terpadu dan sistematis.

Maksud Prolegnas meliputi:

- a. Memberikan landasan perencanaan dan arahan yang sistematis mengenai pembangunan jangka menengah dalam mewujudkan masyarakat adil dan makmur

- b. Mengintegrasikan pembangunan hukum dalam rencana pembangunan nasional
- c. Meningkatkan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di tingkat pusat

Tujuan Prolegnas meliputi:

- a. Mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional
- b. Membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrument pencegahan/penyelesaian sengketa pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah NKRI
- c. Mendukung upaya dalam rangka mewujudkan supremasi hukum terutama penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan colonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat
- d. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat
- e. Membentuk peraturan perundang-undangan baru yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat

Visi Prolegnas meliputi:

Terwujudnya Negara Hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial yang berlandaskan Pancasila dan UUD NKRI Tahun 1945/

Misi Prolegnas meliputi:

- a. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan colonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan dan kebenaran dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat
- b. Mewujudkan budaya hukum dalam masyarakat yang sadar hukum

- c. Mewujudkan aparaturnya hukum yang berkualitas profesional bermoral dan berintegritas tinggi
- d. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat terintegrasi dan berwibawa

Arah kebijakan Prolegnas:

- a. Pembentukan peraturan perundang-undangan di berbagai bidang sebagai pelaksanaan amanat UUD 1945
- b. Penggantian peraturan perundang-undangan
- c. Percepatan proses penyelesaian RUU
- d. Pembentukan peraturan perundang-undangan baru
- e. Peratifikasian konvensi internasional
- f. Pemberian landasan yuridis bagi penegakan hukum
- g. Pembentukan hukum sebagai sarana pembangunan

Indikator Skala Prioritas Prolegnas:

- a. Merupakan perintah UUD 1945
- b. Merupakan perintah ketetapan MPR
- c. Pelaksanaan undang-undang dan percepatan reformasi
- d. Perubahan undang-undang
- e. Ratifikasi perjanjian internasional
- f. Berorientasi perlindungan HAM
- g. Pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan
- h. Menyentuh kepentingan rakyat dan kesejahteraan

Prolegnas 2010-2014 memuat 254 RUU dengan perincian bahwa untuk tahun 2010 adalah 70 RUU, tahun 2011 adalah 50 RUU, tahun 2012 adalah 50 RUU, 2013 adalah 50 RUU dan tahun 2014 adalah 50 RUU.

C. Naskah Akademik

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 menerangkan bahwa Naskah Akademik adalah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-undang, Rancangan

Peraturan Daerah Provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan masyarakat.

Sesuai Lampiran I Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Sistematika Naskah Akademik meliputi: Judul, Kata Pengantar, Daftar Isi, Pendahuluan (Bab I), Kajian Teoritis dan Praktek Empiris (Bab II), Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait (Bab III), Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis (Bab IV), Jangkauan Arah Pengaturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Bab V), Penutup (Bab VI), Daftar Pustaka, Lampiran Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Uraian singkat dari pokok materi Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

- a. Pendahuluan: berisi latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan serta metode penelitian. Latar belakang memuat alasan-alasan perlunya menyusun Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan peraturan perundangan. Identifikasi masalah memuat permasalahan yang dihadapi sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan, serta sasaran yang akan diwujudkan.
- b. sKajian teoritis dan praktik empiris: penyusunan norma, kondisi masyarakat, implikasi kehidupan masyarakat
- c. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis: pandangan hidup bangsa, falsafah, kesadaran dan cita hukum, memenuhi kebutuhan masyarakat, dan mengisi kekosongan hukum
- d. Jangkauan arah pengaturan dan ruang lingkup: ketentuan umum, materi yang diatur, ketentuan sanksi, dan ketentuan peralihan
- e. Penutup: simpulan dan saran
- f. Daftar Pustaka: daftar buku-buku referensi dan pengaturan perundangan yang relevan
- g. Lampiran: Rancangan Undang-undang yang berkaitan

Pemikiran perlunya setiap rancangan undang-undang diberi Naskah Akademik didahului dengan Surat Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional No. G.159 PT 09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan. Dalam surat tersebut dijelaskan bahwa Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan peraturan perundang-undangan bidang tertentu yang ditinjau secara holistik futuristik dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat urgensi, konsepsi, landasan, alas hukum dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran

tentang norma-norma yang telah dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal dengan mengajukan beberapa alternative yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu hukum yang telah digariskan.

Dalam Naskah Akademik perlu menggambarkan:

- a. Hasil inventarisasi hukum positif dan permasalahan hukum yang dihadapi
- b. Gagasan tentang materi hukum yang akan dituangkan dalam RUU
- c. Konsepsi landasanm/ alas hukum dan prinsip yang digunakan
- d. Pemikiran tentang norma-norma yang dituangkan ke dalam bentuk pasal-pasal
- e. Gagasan awal naskah RUU yang disusun secara sistematis bab demi bab, serta pasal demi pasal

Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden dijelaskan bahwa Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan objek atau arah pengaturan Rancangan Undang-undang. Naskah Akademik juga berarti konsepsi pengaturan suatu masalah (objek perundang-undangan) secara teoritis, sosiologis dan filosofis.

Harry Alexander menjelaskan bahwa Naskah Akademik adalah naskah awal yang dibuat gagasan pengaturan dan materi muatan perundang-undangan bidang tertentu, yang berisi uraian tentang perlunya sebuah peraturan harus dibuat, tujuan dan kegunaan dari peraturan tersebut, materi yang harus diatur dan aspek teknis penyusunan.

D. Tahap-Tahap Pembentukan Undang-Undang

Sesuai Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 5, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22 dan Pasal 22D dinyatakan bahwa pemegang kekuasaan membentuk Undang-undang adalah DPR, Presiden dan DPD. Ketiga lembaga negara tersebut melaksanakan pembentukan undang-undang pada umumnya melalui tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Perencanaan penyusunan undang-undang

Proses pembentukan undang-undang menurut pasal 16 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dilaksanakan sesuai Program Legislasi Nasional, yang merupakan perencanaan penyusunan undang-undang secara terpadu antara DPR dan Pemerintah. Koordinasi penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah

dilakukan melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (baleg). Tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas tersebut dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional yang ditetapkan pada tanggal 13 Oktober 2005.

b. Persiapan pembentukan undang-undang

Rancangan undang-undang dapat berasal dari anggota DPR, Presiden maupun dari Dewan Perwakilan Daerah yang disusun berdasarkan Prolegnas. Dalam hal-hal tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas. Rancangan undang-undang yang berasal dari DPD adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah, pemebntukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (UUD 1945 Pasal 22D ayat (2) dan Pasal 45 Undang-undang No. 12 Tahun 2011).

c. Pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diatur dalam Pasal 47 UU No. 12 Tahun 2011 yang menetapkan bahwa:

- 1) Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya
- 2) Dalam penyusunan rancangan undang-undang, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian.
- 3) Pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan Pengaturan Presiden

Sedangkan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR diatur oleh pasal 46 UU no. 12 Tahun 2011 sebagai berikut bahwa rancangan undang-undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.

Setelah rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden telah disiapkan, maka sesuai dengan pasal 50 UU no. 12 Tahun 2011, rancangan undang-undang tersebut diajukan kepada DPR dengan Surat Presiden (dahulu amanat Presiden). Dalam Surat Presiden itu ditegaskan mengenai penunjukan Menteri yang mewakili

Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang di DPR. Selanjutnya DPR akan membahas rancangan undang-undang di Gedung DPR.

Selanjutnya DPR akan membahas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden tersebut dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak Surat Presiden tersebut diterima oleh ketua DPR. Untuk memudahkan pembahasan rancangan undang-undang di DPR, Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa akan memperbanyak naskah rancangan undang-undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan. Selain itu, sesuai pasal 50 ayat (4) UU no, 12 tahun 2011, penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh si Pemrakarsa. Apabila rancangan undang-undang tersebut berasal dari DPR, maka sesuai dengan ketentuan pasal 49, rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR akan disampaikan kepada Presiden dengan surat Pimpinan DPR. Selanjutnya Presiden akan menugasi Menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang Bersama DPR yang akan dilaksanakan dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat DPR tersebut diterima Presiden. Untuk hal ini, Menteri yang mewakili Presiden perlu mengkoordinasikan persiapan pembahasan rancangan undang-undang tersebut dengan Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPR.

Pasal 51 UU no, 12 tahun 2011 menyatakan bahwa apabila dalam suatu masa sidang, DPR dan Presiden menyampaikan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 Undang-Undang no. 12 tahun 2011 diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden no. 68 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Menindaklanjuti ketentuan mengenai cara mengajukan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR tersebut, saat ini tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang diatur dengan keputusan DPR No. 08/DPR RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah diatur lebih lanjut dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah No.2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah no. 29/DPD/2005 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

E. Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah

Proses penyiapan rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah saat ini dilakukan menurut Peraturan Presiden no. 68 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden yang ditetapkan tanggal 14 november 2005. Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Pemerintah dilakukan sebagai berikut:

- a. Menurut ketentuan pasal 2 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, penyusunan rancangan undang-undang dilakukan oleh Pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan rancangan undang-undang yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden, dan secara berkala Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan rancangan undang-undang tersebut kepada Presiden. Sedangkan menurut pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden no. 68 tahun 2005, dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun rancangan undang-undang diluar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan rancangan undang-undang yang akan diajukan.

Penjelasan mengenai konsepsi pengaturan rancangan undang-undang tersebut meliputi:

- 1) Urgensi dan tujuan pengaturan
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan
- 3) Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur
- 4) Jangkauan serta arah pengaturan

Keadaan tertentu untuk mengajukan rancangan undang-undang yang dimaksud dalam pasal 3 ayat (1) tersebut adalah

- Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional
- Melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi
- Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam
- Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi DPR dan Menteri

Sesuai dengan ketentuan pasal 4 Peraturan Presiden no 68 tahun 2005, konsepsi dan materi rancangan undang-undang yang disusun harus selaras dengan falsafah Negara Pancasila, UUD 1945, undang-undang lain dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut.

Dalam menyusun rancangan undang-undang, Pemrakarsa dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang yang merumuskan antara lain tentang dasar filosofis, sosiologis, dan yuridis, pokok dan lingkup materi yang diatur. Penyusunan Naskah Akademik tersebut dapat dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu, Pedoman penyusunan Naskah Akademik tersebut diatur dalam Peraturan Menteri (Pasal 5 Peraturan Presiden no 68 tahun 2005).

b. Penyusunan undang-undang berdasarkan Prolegnas

Pada penyusunan rancangan undang-undang yang dilakukan berdasarkan Prolegnas, Pemrakarsa akan membentuk panitia AntarKementerian yang dipimpin oleh seorang Ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa dan anggotanya terdiri atas unsur kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang terkait dengan substansi rancangan undang-undang. Panitia AntarKementerian tersebut dibentuk setelah Prolegnas ditetapkan oleh DPR (Pasal 6 Peraturan Presiden no. 68 tahun 2005).

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, dalam rangka pembentukan Panitia AntarKementerian, Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan Panitia Antar-Kementeriaan kepada Menteri atau pimpinan lembaga terkait. Surat permintaan tersebut disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi dan hal-hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang. Menteri atau lembaga terkait dalam waktu paling lama 7 hari kerja setelah tanggal diterimanya surat permintaan tersebut akan mengirimkan nama pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan dalam rancangan undang-undang. Penetapan pembentukan Panitia AntarKementerian dilakukan paling lambat 30 hari kerja sejak tanggal surat permintaan tersebut diajukan.

Dalam Panitia Antarkementrian, keikutsertaan wakil dari kementrian yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan bertugas melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dan teknik

perancangan peraturan perundang-undangan (Pasal 8 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Sesuai dengan ketentuan Pasal 9 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, Kepala Biro Hukum atau Kepala Satuan Kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa secara fungsional bertindak sebagai Sekertaris Panitia Antarkementrian.

Pembahasan oleh Panitia Antarkementrian dititikberatkan pada permasalahan yang bersifat prinsipil, mengenai objek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan. Kegiatan perancangan antara lain meliputi penyiapan, pengolahan dan perumusan rancangan undang-undang yang dilakukan oleh Biro Hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang hukum pada lembaga Pemrakarsa. Hasil perancangan disampaikan kepada Panitia Antarkementrian untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati. Pejabat, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan sebagai anggota panitia Antarkementrian wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari Menteri/Pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan penyusunan rancangan undang-undang dan/atau permasalahan yang dihadapi. Dalam pembahasan rancangan undang-undang di Panitia Antarkementrian. Pemrakarsa dapat mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhannya (Pasal 10 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Selama pembahasan rancangan undang-undang oleh Panitia Antarkementrian, Ketua Panitia Antarkementrian berkewajiban untuk melaporkan perkembangan penyusunan rancangan undang-undang dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan (Pasal 11 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Apabila pembahasan telah selesai Ketua Panitia Antarkementrian menyampaikan perumusan akhir rancangan undang-undang kepada Pemrakarsa, disertai penjelasan secukupnya (Pasal 12 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Sebelum Pemrakarsa menyerahkan rancangan undang-undang kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait, Pemrakarsa dapat menyebarluaskan rancangan undang-undang yang hasilnya dapat dipakai oleh Panitia Antarkementrian untuk penyempurnaan rancangan undang-undang (Pasal 13 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Setelah itu, Pemrakarsa menyampaikan rancangan undang-undang tersebut kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan, terutama pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan, dalam jangka waktu paling lama 14

(empat belas) hari sejak rancangan undang-undang diterima (Pasal 14 dan Pasal 15 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Dalam hal Pemrakarsa melihat adanya perbedaan diantara pertimbangan tersebut, maka Pemrakarsa bersama Menteri menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga terkait. Apabila upaya penyelesaian tersebut tidak berhasil, Menteri melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada Presiden untuk mendapatkan keputusan (Pasal 16 dan Pasal 17 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Apabila rancangan undang-undang tersebut sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun segi teknik perancangan perundang-undangan, Pemrakarsa mengajukan rancangan undang-undang tersebut kepada Presiden untuk menyampaikannya kepada DPR dengan tembusan kepada Menteri (Pasal 19 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Apabila presiden berpendapat bahwa rancangan undang-undang itu masih mengandung permasalahan, Presiden akan menugaskan Menteri dan Pemrakarsa untuk mengkoordinasikan dan menyempurnakan kembali rancangan undang-undang tersebut dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak penugasan Pemrakarsa menyampaikan kepada Presiden dan tembusan kepada Menteri (Pasal 20 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

c. Penyusunan Rancangan Undang-undang di luar Prolegnas

Apabila suatu rancangan undang-undang diajukan di luar Prolegnas, maka untuk penyusunan konsepsi rancangan undang-undang tersebut, Pemrakarsa wajib mengkonsultasikannya kepada Menteri (Pasal 21 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Selanjutnya Menteri akan mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga Pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya. Apabila perlu, koordinasi tersebut dapat juga melibatkan perguruan tinggi dan/atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi dan masyarakat lainnya sesuai kebutuhan dalam penyusunan rancangan undang-undang (Pasal 22 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Dalam hal koordinasi tersebut tidak menghasilkan keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi RUU, Menteri, dan Pemrakarsa melaporkannya kepada Presiden disertai penjelasan mengenai perbedaan pendapat dan pandangan yang ada untuk memperoleh keputusan dan arahan, yang sekaligus merupakan persetujuan izin prakarsa penyusunan RUU (Pasal 23 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005).

Sesuai dengan Pasal 24 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 disebutkan bahwa dalam hal koordinasi tersebut telah menghasilkan keharmonisan, kebulatan dan kemantapan konsepsi, Pemrakarsa menyampaikan konsepsi RUU kepada

Presiden dengan tembusan kepada Menteri agar mendapat persetujuan. Berdasarkan persetujuan yang diberikan Presiden, maka Pemrakarsa akan membentuk Panitia Antar-Kementerian yang tata cara pembentukannya sesuai dengan Pasal 6 sampai dengan Pasal 20 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005.

d. Penyampaian Rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Terhadap suatu RUU yang telah disetujui oleh Presiden, selanjutnya akan disampaikan kepada DPR untuk dilakukan pembahasan (Pasal 25 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Sesuai ketentuan Pasal 26 Perpres No. 68 Tahun 2005 itu, Menteri Sekretaris Negara akan menyiapkan Surat Presiden kepada pimpinan DPR untuk menyampaikan RUU disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai RUU tersebut.

Surat Presiden tersebut antara lain memuat tentang:

- 1) Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU di DPR
- 2) Sifat penyelesaiannya RUU yang dikehendaki
- 3) Cara penanganan atau pembahasannya

Keterangan Pemerintah tersebut disiapkan oleh Pemrakarsa yang antara lain memuat:

- 1) Urgensi dan tujuan penyusunan
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan
- 3) Pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur
- 4) Jangkauan serta arah pengaturan yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU

Surat presiden tersebut ditembuskan kepada Wakil Presiden, para Menteri Koordinator, Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden/Pemrakarsa, dan Menteri yang bertugas menangani masalah perundang-undangan. Untuk pembahasan RUU tersebut, Pemrakarsa memperbanyak RUU dalam jumlah yang diperlukan.

Dalam pembahasan RUU di DPR, Menteri yang ditugasi oleh Presiden wajib melaporkan perkembangan permasalahan yang dihadapi kepada Presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan. Apabila dalam pembahasan terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah RUU, Menteri yang ditugasi mewakili Presiden wajib terlebih dahulu

melaporkannya kepada Presiden disertai dengan saran pemecahannya untuk memperoleh keputusan (Pasal 27 Perpres No. 68 Tahun 2005).

Pendapat akhir Pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR disampaikan oleh Menteri yang ditugasi mewakili Presiden, setelah terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden (Pasal 28 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Menteri yang ditugasi sebagaimana dalam Pasal 26 ayat (2) huruf a segera melaporkan RUU yang telah mendapat atau tidak mendapat persetujuan DPR kepada Presiden (Pasal 29 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005). Menurut ketentuan Pasal 30 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, RUU tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.

F. Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR

- a. Proses penyiapan RUU yang berasal dari DPR dan DPD dilaksanakan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR yang diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No.08/DPR RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Berdasarkan ketentuan pasal 130 Tata Tertib tersebut, pengajuan RUU dari DPR dilakukan sebagai berikut:
 - 1) Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang Anggota dapat mengajukan usul inisiatif RUU
 - 2) Usul RUU sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi atau Badan Legislasi
 - 3) Usul inisiatif RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (10 dan ayat (2) beserta penjelasan keterangan dan/atau naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh Anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi atau Pimpinan Badan Legislasi kepada Pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya setelah dilakukan pengharmonisan, pembulatan dan pantapan konsepsiSebagaimana dimaksud dalam pasal 42 ayat (1) huruf c
 - 4) Dalam Rapat Paripurna berikutnya setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya Usul inisiatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota

- 5) Rapat Paripurna memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsipial dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak

Terhadap RUU yang berasal dari DPR terdapat beberapa pengaturan lebih lanjut dalam Pasal 131, Pasal 132 dan Pasal 133 yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

- 1) Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul RUU belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna usul RUU tersebut
- 2) Pengusul berhak menarik usulnya selama usul RUU tersebut belum diputuskan menjadi RUU oleh Rapat Paripurna
- 3) Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) harus ditandatangani oleh semua pengusul sebagaimana dimaksud dalam pasal 130 ayat (1) dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan secara tertulis kepada seluruh anggota (pasal 131).

Bunyi Pasal 132 yaitu:

- 1) Apabila sebelum pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna, sebagaimana dimaksud dalam pasal 130 ayat (5), jumlah penandatanganan usul RUU sebagaimana dimaksud dalam pasal 130 ayat (1) tersebut menjadi kurang dari 13 (tiga belas) orang, harus diadakan penambahan penandatanganan sehingga jumlahnya menjadi sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang
- 2) Apabila sampai 2 (dua) kali Masa Persidangan jumlah penandatanganan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak terpenuhi, usul tersebut menjadi gugur dan diberitahukan dalam Rapat Paripurna

Bunyi Pasal 133 yaitu:

- 1) RUU yang berasal dari DPR yang telah dikirim kepada Presiden namun belum mendapatkan Surat Pengantar Presiden, dapat ditarik kembali berdasarkan keputusan Rapat Paripurna
- 2) RUU yang sedang dibicarakan pada Pembicaraan Tingkat I hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden

Apabila RUU tersebut diajukan oleh DPR, maka setelah melalui ketentuan pasal 130 Peraturan Tata Tertib DPR diatas, RUU tersebut kemudian diajukan kepada Presiden. Menurut Peraturan Presiden no 68 tahun 2005, RUU yang diajukan oleh DPR tersebut akan ditindaklanjuti menurut pasal 31 s.d pasal 35 yang dirumuskan sebagai berikut.

Pasal 31: terhadap RUU yang disusun dan disampaikan oleh DPR, Presiden menugaskan Menteri yang tugas pokoknya membidangi substansi RUU tersebut untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri dan Menteri/Lembaga Pemerintah non-kementerian terkait

Pasal 32: Menteri yang ditugasi sebagaimana dimaksud dalam pasal 31 menyiapkan pandangan dan pendapat Pemerintah serta menyiapkan saran penyempurnaan yang diperlukan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dengan berkoordinasi dengan Menteri dan Menteri/Lembaga Pemerintah non kementerian terkait. Selanjutnya menurut ayat (2) dalam hal terdapat perbedaan pendapat dalam penyiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri dan Menteri yang ditugasi melaporkan kepada Presiden untuk memperoleh keputusan atau arahan.

Pandangan dan pendapat Pemerintah serta DIM sebagaimana dimaksud dalam pasal 32 kemudian disampaikan kepada Presiden (pasal 33).

Presiden akan menunjuk Menteri yang mewakilinya untuk pembahasan di DPR dan menyampaikan penunjukan tersebut kepada Pimpinan DPR.

b. Proses pembahasan rancangan undang-undang

Pembahasan rancangan undang-undang di DPR diatur dalam pasal 65 s.d pasal 71 Undang-Undang no 12 tahun 2011. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

- 1) Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi
- 2) Pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD hanya pada Pembicaraan Tingkat I, DPD juga memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU tentang pajak, pendidikan dan agama.
- 3) Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Pembicaraan Tingkat I (dalam rapat, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus) dan Pembicaraan Tingkat II (dalam Rapat Paripurna). Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan atau pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM) dan penyampaian pendapat mini. Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan sebagai berikut:

- a) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD dan hasil Pembicaraan Tingkat I.
 - b) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap fraksi dan anggota secara lisan.
 - c) penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh Menteri yang ditugasi.
 - d) persetujuan bisa musyawarah untuk mufakat atau suara terbanyak (voting).
- c. Proses Pengesahan Rancangan Undang-undang

Pengesahan rancangan undang-undang diatur dalam UUD 1945 Pasal 20 ayat (4) dan (5) yang berbunyi: Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya UU No 12 Tahun 2011 mengatur secara lebih terperinci mengenai pengesahan rancangan undang-undang dalam Pasal 72 s.d Pasal 74 yang isinya sebagai berikut:

- 1) Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-undang
- 2) Penyampaian rancangan undang-undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama
- 3) Rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- 4) Dalam hal rancangan undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalimat tersebut dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang.

9

PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN II

A. Proses Pembentukan Perpu

Landasan hukum proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22 yang berhubungan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintahan itu harus dicabut.

Dari ketentuan pasal 22 tersebut, selanjutnya ditindak lanjuti dalam Undang-undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Khususnya pasal 52 yang berbunyi sebagai berikut, Peraturan Pemerintahan Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan Perpu dilakukan dalam bentuk Pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Perpu menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu. Dalam hal Perpu mendapat persetujuan DPR dalam Rapat Paripurna, Perpu tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Dalam hal Perpu tidak mendapatkan persetujuan DPR dalam Paripurna, Perpu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. Dalam hal Perpu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku, DPR dan Presiden mengajukan

rancangan Undang-Undang tentang pencabutan perpu. Rancangan Undang-Undang Tentang Pencabutan Perpu ditetapkan menjadi Undang-Undang Tentang Pencabutan Perpu dalam rapat paripurna.

Sebagaimana diketahui bahwa peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam situasi dan kendali yang tidak normal atau biasa disebut hal ihwal kegentingan yang memaksa. Oleh karena itu, proses pembentukan Perpu agak berbeda dengan proses Pembentukan Undang-Undang seperti hal-hal sebagai berikut:

1. Dibentuk dalam hal ikhwal kegentingan memaksa
2. Tidak menggunakan Naskah Akademik sewaktu menetapkan dan pencabutan Perpu
3. Dibentuk dan disahkan oleh Presiden tanpa persetujuan DPR di rapat paripurna
4. Sebagai “*Noodverordeningsrecht*” presiden (hak Presiden untuk mengatur kegentingan yang memaksa)
5. Proses pembentukan berjalan singkat, beberapa mata rantai proses perubahan dipersingkat
6. Ketentuan mengenai tata cara penyusunan rancangan perpu diatur dengan Peraturan Presiden(Pasal 53 UU No. 12 Tahun 2011)

Didalam Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan RancanganUndang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, RancanganPeraturanPemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, khususnya Pasal 25, Pasal 26, Pasal 36, Pasal 37, dan Pasal 38 dijelaskan hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Perpu;
2. Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Perpu kepada Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya mengenai materi yang akan diatur dalam Perpu tersebut, yang dalam penyusunannya Menteri tersebut berkoordinasi dengan menteri dan Menteri/pimpinan terkait;
3. Setelah Perpu ditetapkan Presiden, Menteri tersebut kemudian menyusun rancangan undang-undangan mengenai Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang, yang selanjutnya RUU tersebut ditempatkan kepada pimpinan DPR oleh Menteri Sekretaris Negara melalui Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Masyarakat;

4. Sesuai dengan sifat dari Perpu, maka setelah ditetapkan oleh Presiden dan diundangkan, Perpu tersebut dapat langsung berlaku dan mengikat umum.

Proses penetapan dan pengundangan Perpu diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan, yang rumusannya sebagai berikut:

Presiden menetapkan rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, rancangan Peraturan Pemerintah dan rancangan Peraturan Presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Undang-Undang, rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, rancangan Peraturan Pemerintah, dan rancangan Peraturan Presiden.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan Perpu, kemudian Presiden menetapkan Perpu dengan membubuhkan tanda tangan sesuai Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007. Nomor dan tahun pada naskah Perpu disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan (Pasal 8 ayat 4 huruf a Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007). Selanjutnya dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Perpu, dan kemudian menyampaikannya pada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai Pasal 10 Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007.

Rancangan Undang-Undang mengenai Perpu selanjutnya dikirimkan ke DPR untuk dibahas pada sidang yang berikut berdasarkan prosedur Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Pemerintah. Selama masa pembahasan Rancangan Undang-Undang mengenai Perpu menjadi Undang-Undang diadakan di DPR, maka Perpu tersebut dinyatakan tetap mempunyai daya laku dan tetap mengikat umum sebagai Perpu, sampai suatu saat ia dinyatakan ditolak atau disetujui oleh DPR. Apabila DPR setuju, maka Perpu itu menjadi suatu Undang-Undang, sedangkan apabila ditolak oleh DPR, maka Perpu tersebut harus dicabut.

B. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lain

1. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah

- a. Proses pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) lebih mudah dari pada pembentukan suatu Undang-Undang/Perpu, sebab pembentukan suatu PP

merupakan kewenangan presiden dalam melaksanakan amanat undang-undang yang tidak perlu melibatkan DPR atau DPD. Landasan hukum yang digunakan dasar mutlak pembentukan peraturan pemerintah (PP) adalah UUD 1945, Pasal 5 ayat (3) yang berbunyi bahwa presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjadikan undang-undang sebagaimana mestinya. Disamping itu UU No. 12 Tahun 2011, Pasal 24, 25, 26, 27, 28, dan Pasal 29 yang berbunyi sebagai berikut:

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah, yang memuat daftar Judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah, yang ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun. Perencanaan dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Rancangan PP berasal dari Kementerian dan/atau lembaga pemerintah Non-Kementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, Kementerian atau lembaga pemerintah non-kementerian dapat mengajukan rancangan PP di luar perencanaan penyusunan PP. Rancangan PP dalam keadaan tersebut dibuat berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung, Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan penyusunan peraturan pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

Didalam Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Persatuan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Persatuan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, khususnya Pasal 39 menyebutkan bahwa dalam penyusunan rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antar-departemen, Pengharmonisan, Penyusunan, dan Penyampaian rancangan PP kepada Presiden.

Didalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan dirumuskan bahwa: "Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan pemerintah dan rancangan peraturan presiden.

Dalam jangka melaksanakan ketentuan tersebut, Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah RPP, kemudian Presiden menepkan Peraturan Pemerintah dengan membubuhkan tandatangan sesuai Pasal 8 ayat (2) huruf

a dan ayat (3) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007. Sesudah itu, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah PP untuk disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.

Menteri akan mengundang PP tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor. Selanjutnya Menteri akan menandatangani pengundangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Pemerintah dan kemudian menyampaikannya kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai Pasal 10 Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007.

2. Proses Pembentukan Peraturan Presiden

Sesuai dengan Pasal 55 UU No. 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa dalam penyusunan rancangan Peraturan Presiden (Perpres), Pemrakarsa membentuk Panitia antar-kementerian dan/atau antar-nonkementerian. Pengharmonisan, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan Perpres dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Dalam Pasal 40 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tersebut dirumuskan bahwa dalam penyusunan rancangan Perpres, pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antardepartemen dan tata cara pembentukan Panitia, pengharmonisan, penyusunan dan penyampaian rancangan Perpres kepada Presiden.

Dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan dirumuskan bahwa: Presiden menetapkan rancangan Perpu, rancangan PP, rancangan Perpres yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan UU, rancangan Perpu, rancangan PP dan rancangan Perpres.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut, Sekretaris Kabinet melakukan penyiapan naskah rancangan Perpres, kemudian Presiden menetapkan Perpres dengan membubuhkan tandatangan sesuai Pasal 8 Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007. Sesudah itu, naskah Perpres disampaikan kepada Menteri yang ditunjuk. Menteri akan mengundang Perpres tersebut dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor.

Selanjutnya Menteri akan menandatangani pengundangan Perpres dengan membubuhkan tandatangan pada naskah Perpres tersebut, dan kemudian menyampaikan kepada Sekretaris Kabinet untuk disimpan. Penyampaian Perpres yang telah diundangkan tersebut kepada Sekretaris Kabinet dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Presiden No. 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet yang mulai berlaku pada tanggal 19 April 2005.

10

KERANGKA (BENTUK LUAR/ KONVORM) DAN BAGIAN ESENSIAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Kerangka, Bentuk Luar, Konvorm

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya Pasal 64 menyebutkan bahwa penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya didalam lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dengan sistematika sebagai berikut:

Bab I Kerangka Peraturan Perundang-Undangan

A. Judul

B. Pembukaan

1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Dictum

- C. Batang Tubuh
 - 1. Ketentuan umum
 - 2. Materi pokok yang diatur
 - 3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 - 4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 - 5. Ketentuan Penutup
- D. Penutup
- E. Penjelasan (jika diperlukan)
- F. Lampiran (jika diperlukan)

Bab II Hal-hal khusus:

- A. Pendelegasian Kewenangan
- B. Penyidikan
- C. Pencabutan
- D. Perubahan Peraturan Perundang-undangan
- E. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang
- F. Pengesahan Perjanjian Internasional

Bab III Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan:

- A. Bahasa Peraturan Perundang-undangan
- B. Pilihan Kata atau Istilah
- C. Teknik Pengacuan

Bab IV Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan

- A. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pada Umumnya
- B. Bentuk rancangan Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- C. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional Yang Tidak Menggunakan Bahasa Indonesia Sebagai Salah Satu Bahasa Resmi
- D. Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang
- E. Bentuk rancangan undang-undang pencabutan undang-undang

- F. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- G. Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- H. Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah
- I. Bentuk Rancangan Peraturan Presiden
- J. Bentuk Rancangan Peraturan Menteri
- K. Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi
- L. Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Dari keempat bab tersebut di atas, yang termasuk Kerangka (Bentuk Luar, Konvorm) Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- A. Judul: memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan, atau penetapan dan nama peraturan perundang-undangan yang dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan satu kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya mencerminkan isi peraturan perundang-undangan. Contoh: Yayasan atau Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum. Judul ditulis seluruhnya dengan huruf capital (besar) ditengah margin (contring) tanpa tanda baca, tanpa akronim (singkatan). Penjelasan tentang judul dapat dilihat pada Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 nomor 2-13.
- B. Pembukaan: terdiri dari Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Jabatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Konsiderans, Dasar Hukum, dan Diktum.
 - 1. Frasa “Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa” ditulis dengan huruf capital yang mencerminkan bahwa rumusan dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk tersebut mengalir atau dipenuhi oleh Rahmat Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu dalam setiap pembukaan peraturan perundang-undangan tingkat pusat maupun daerah harus dicantumkan rumusan frasa tersebut.
 - 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan adalah penyebutan terhadap lembaga Negara atau pejabat yang berwenang untuk mengesahkan atau menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya: Presiden Republic Indonesia untuk pembukaan UU, perpu, PP ataupun perpres dan kepres, menteri untuk pembukaan peraturan menteri, gubernur untuk Perda Provinsi dan sebagainya. Ditulis seluruhnya dengan huruf capital yang diletakkan ditengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

3. **Konsiderans** yang diawali dengan kata *menimbang* memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pokok pikiran pada konsiderans UU, Pada Provinsi atau Perda Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis. Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta filsafat bangsa Indonesia huruf bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD Tahun 1945. Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk guna memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumukan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata “*bahwa*” dan diakhiri dengan tanda baca titik koma. Untuk Undang-Undang dan Peraturan Daerah, biasanya menggunakan beberapa rumusan pertimbangan, sedangkan untuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota menggunakan cukup satu rumusan pertimbangan.
4. **Dasar Hukum:** diawali dengan kata *Mengingat* memuat dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan peraturan perundang-undangan. Dasar hukum yang diambil dari UUD 1945 harus menyebutkan pasal dan/atau ayatnya, sedangkan yang diambil dari selain UUD 1945, cukup menyebutkan nama peraturan perundang-undangan saja. Penulisan perundang-undangan, kedua huruf ditulis dengan huruf capital. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari Presiden adalah Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR atau DPD adalah Pasal 20 dan Paal 22 D ayat (1) UUD 1945. Dasar hukum pembentukan Perrpu adalah Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Dasar hukum pembentukan-pembentukan Undang-Undang tentang Pencabutan Perpu adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan Pasal 22 ayat (3) UUD 1945. Dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945. Dasar hukum pembentukan Peraturan Presiden adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945. Dasar hukum yang berasal dari Peraturan

Perundang-undangan zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, ditulis terlebih dahulu terjemahannya dalam bahasa Indonesia kemudian judul asli Bahasa Belanda, dilengkapi dengan tahun dan nomor Staatsblad yang dicetak miring diantara tanda baca kurung. Contoh:

Mengingat: Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Wetboek van Koophandel Staatsblad 1847:23)

5. Diktum: terdiri atas kata Memutuskan Menetapkan serta jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan. Kata memutuskan ditulis dengan huruf kapital diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan ditengah marjin. Kata menetapkan dicantumkan sesudah kata memutuskan. Contoh dengan Undang-Undang Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA DAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MEMUTUSKAN Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

B. Bagian Esensial dari Peraturan Perundangan-Undangan

Maksud dari bagian esensial (penting) dan setiap peraturan perundang-undangan terletak pada isi batang tubuhnya yang memiliki sistematika dan ketentuan tehnik penyusunan peraturan perundangan-undangan meliputi ketentuan umum, materi pokok yang diatur, ketentuan peralihan (jika diperlukan), dan ketentuan penutup. Dalam hal ini, *Jimly Asshiddiqie* (perihal Undang-undang, 2006) menjelaskan bahwa penyusunan materi undang-undang yang terdapat di dalam Batang Tubuh merupakan sesuatu yang esensial (penting) bagi para perancang peraturan undang-undang yang berhasil disusun selalu diharapkan dapat membawa perbaikan dalam sistem hukum yang akan diberlakukan mengikat umum. Menyadari akan hal itu para perancang harus benar-benar memahami prinsip-prinsip umum yang berlaku dalam proses penyusunan materi dan prinsip-prinsip yang hendak dituangkan menjadi norma hukum yang akan dibentuk, para perancang harus mengerti secara garis besar kebijakan yang akan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan itu melalui proses “*outline building*” yang bersifat komprehensif dan menyeluruh (*comprehensible*).

Tujuan pokok yang hendak dicapai dengan pengaturan materi muatan peraturan perundang-undangan adalah membuat produk hukum itu menjadi sejelas dan seberguna mungkin (*as clean and useful as possible*). Para perancang harus memilih dengan hati-hati hal-hal yang akan dituangkan dan mengaturnya sedemikian rupa

agar dapat ditemukan, dimengerti dan diunjuk dengan mudah dan paling ringan. Penyusunan pertauran perundang-undangan ditentukan oleh kepentingan pihak yang akan melaksanakan peraturan perundang-undangan itu. Oleh karena itu penyusunan harus berhubungan dengan:

1. Perbuatan (*conduct*)
2. Hak-hak (*rights*)
3. Keutamaan (*privileges*)
4. Tugas-tugas (*duties*)
5. Sudut yang akan diatur

Di samping itu, pengaturan susunan materi selalu diharuskan bersifat "*functional*" artinya penyusunan materi muatan pertauran perundang-undangan harus selalu mengacu kepada kebutuhan untuk memnuhi tujuan atau untuk maksud mencapai tujuan yang terencana garis besar adalah dirumuskan. Persoalan pokok yang selalu timbul dalam setiap upaya penyusunan konsep materi peratutran perundangan-undangan ialah:

1. Penentuan hierarki gagasan yaitu berkenaan dengan pyramid logika.
2. Pada setiap lapisan hierarki gagasan itu menentukan pilihan mengenai prinsip tata urutan yang paling dianggap membantu dalam perumusan materi, para perancang biasa menghadapi tiga persoalan yaitu:
 - Problem pembagian materi
 - Problem pengelompokan materi
 - Problem pengurutan atau penyusunan materi

Problem pembagian materi berkaitan dengan penentuan masing-masing landasan pemikiran yang menyebabkan bagian-bagian materi pokok dan materi penunjang yang bersangkutan disusun. Dalam penyusunan materi, yang selalu didahulukan adalah bagian yang dianggap lebih penting dalam pengelompokan materi, sedapat mungkin dihindari adanya bab ketentuan lain, substansi yang berupa sanksi administratif atau keperdataan atau pelanggaran norma dirumuskan menjadi satu bagian dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan. Pengelompokan materi dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian dan paragraf. Urutan pengelompokan dalah sebagai berikut:

1. Bab dengan pasal tanpa bagian dan paragraf
2. Bab dengan bagian dan pasal tanpa paragraf

3. Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal

Untuk bab diberi nomor urut dengan angka romawi dan judul bab seluruhnya ditulis dengan huruf kapital. Contoh:

BAB I KETENTUAN UMUM

Untuk bagian diberi nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul. Huruf awal kata bagian, urutan bilangan dan setiap kata pada judul bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal kata partikel, contoh:

Bagian Kelima

Persyaratan Teknis Kendaraan Bermotor, Kereta Gandengan dan Kereta Tempelan.

Untuk paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul, huruf awal dari kata paragraf dan setiap kata pada judul paragraf ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal kata partikel yang tidak terletak pada awal. Contoh:

Paragraf 2

Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim

Pasal adalah satuan aturan dalam peraturan perundang-undangan yang membuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas dan lugas. Materi lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada kedalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat. Pasal diberi nomor urut dengan angka Arab. Huruf awal kata pasal yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kapital. Contoh:

Pasal 34

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 20 dan pasal 26 tidak meniadakan kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam pasal 33.

Satu pasal dapat dirinci kedalam beberapa ayat, Ayat diberi nomor urut dengan angka Arab diantara tanda baca Ajjik, Satu ayat hanya memuat satu norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh, Huruf awal kata ayat yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil. Contoh:

1. Satu permintaan pendaftaran merek hanya dapat diajukan untuk 1 (satu) kelas barang.
2. Permintaan pendaftaran merek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebutkan jenis barang atau jasa yang termasuk dalam kelas yang bersangkutan.

Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, mereka disamping dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, dapat pula dirumuskan dalam bentuk tabulasi. Contoh bentuk rincian yaitu:

Pasal 17

Yang dapat diberi hak pilih ialah warga negara Indonesia yang telah sesusia 17(tujuh belas) tahun atau telah kawin dan terdaftar sebagai atau pada daftar pemilih.

Contoh bentuk Tabulasi:

Pasal 17

Yang dapat diberi hak pilih ialah warga negara Indonesia yang:

- a. Telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin; dan
- b. Telah terdaftar pada daftar pemilih.

Dalam membuat rumusan pasal atau ayat dengan bentuk tabulasi perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan tense pembuka;
- b. Setiap rincian diawali dengan huruf (abjad) kecil dan diberi tanda baca titik;
- c. Setiap prose dalam rincian diawali dengan huruf kecil;
- d. Setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma;
- e. Jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur yang lebih kecil, maka unsur tersebut dituliskan masuk kedalam;
- f. Di belakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua;
- g. Pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik; angka Arab diikuti dengan tanda baca titik; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup, angka Arab dengan tanda baca kurung tutup;
- h. Pembagian rincian hendaknya tidak melebihi empat tingkat, jika rincian melebihi empat tingkat, perlu dipertimbangkan pemecahan pasal yang bersangkutan ke dalam pasal atau ayat lain.

Perlu diperhatikan beberapa kata penghubung yaitu dan artinya kumulatif, atau artinya alternatif, sedangkan kata dan/atau artinya kumulatif dan alternatif.

Contoh:

Pasal 2

(1)

(2)

a ;

b... ;(dan, atau, dan/atau)

c ;

1.....;

2... ;(dan, atau, dan/atau)

3.....;

a ;

b... ;(dan, atau, dan/atau)

c ;

1).....; 2).....;(dan,atau, dan/atau)

3).....;

Ketentuan Umum diletakkan dalam bab 1, yang dapat memuat lebih dari satu pasal, yang berisi:

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi;
- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Contoh batasan pengertian atau definisi: menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang keuangan. Spasial adalah aspek keuangan suatu objek atau kejadian yang mencakup lokasi, letak dan posisinya. Contoh singkatan: badan pemeriksa keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara. Contoh akronim: asuransi kesehatan yang selanjutnya disebut ASKES adalah..... Frasa pembuka dalam ketentuan umum undang-undang berbunyi: dalam undang-undang ini yang dimaksud:

Kalimat dalam ketentuan umum ditulis dengan diberi: nomor urut angka Arab, diawali huruf kapital, dan diakhiri dengan tanda baca titik. Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti aturan sebagai berikut:

- a. Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. Pengertian yang terdapat lebih dahulu didalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian diatasnya diletakkan berdekatan secara berurutan

Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah ketentuan umum. Pembagian materi pokok kedalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut criteria yang dijadikan dasar pembagian yaitu:

- a. Pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi (KUHP):
 - 1) Kejahatan terhadap keamanan negara;
 - 2) Kejahatan terhadap martabat presiden
 - 3) Kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya
 - 4) Kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan dan norma perintah. Untuk itu perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalm buku kesatu KUHP. Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta kesalahan unsur kesalahan pelaku.

Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Ketentuan pidana yang berlaku bagi siapapun, subjek dari ketentuan pidan dirumuskan dengan frasa setiap orang, sedangkan bagi subjek tertentu, subjek itu dirumuskan secara tegas misalnya orang asing, pegawai negeri.

Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi dari perbuatan yang

- 5) Kejahatan terhadap ketertiban umum dst.
- b. pembagian berdasarkan urutan/kronologis dimulai penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan disidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi dan peninjauan kembali, sesuai dengan hukum acara pidana.

- c. pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan seperti jaksa angung, wakil jaksa agung dan jaksa agung muda.

Dalam peraturan perundang-undangan, pengaturan ketentuan pidana tidak bersifat keharusan, melainkan fakultatif atau jika diperlukan sesuai dengan pasal 15 undang-undang nomor 12 tahun 2011, yang berbunyi bahwa materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah kabupaten/kota. Khusus untuk peraturan daerah, ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,-(lima puluh juta rupiah). Diancam dengan pidana itu, sebagai pelanggaran atau kejahatan.

Tiga kualifikasi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif (dan), alternatif (atau) dan kumulatif alternatif (dan/atau).

Contoh:

- a. Setiap orang menyiarkan sadism dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,-.
- b. dipidana penjara paling lama delapan tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 800.000.000,-.
- c. Dipidana penjara paling singkat satu tahun dan paling lama lima tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp.50.000.000,-dan paling banyak Rp. 250.000.000,-
.....

Ketentuan pidana bisa dirumuskan dengan mengacu pada undang-undang lain, misalnya pelanggaran ekonomi mengacu pada UU No 7 dst tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi. Tindak pidana dapat dilakukan oleh orang perorangan atau korporasi yaitu badan hukum (perseroan, perkumpulan, yayasan, koperasi) dan pemberi perintah atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana.

Ketentuan peralihan (jika diperlukan) memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum
- b. Menjamin kepastian hukum

- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara

Ketentuan peralihan dimuat dalam bab ketentuan peralihan yang ditempatkan diantara bab ketentuan pidana dan bab ketentuan penutup. Jika suatu peraturan perundang-undangan diberlakukan surut hendaknya dimuat ketentuan mengenai status dari tindakan hukum yang terjadi atau hubungan hukum yang ada didalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangnya. Penentuan daya laku surat tidak diberlakukan bagi ketentuan pidana.

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir. Pada umumnya ketentuan penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. Penunjukkan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan peraturan perundang-undangan;
- b. Nama singkat peraturan perundang-undangan;
- c. Status peraturan perundang-undangan yang sudah ada: dan
- d. Saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

Penutup merupakan bagian akhir peraturan perundang-undangan yang memuat:

- a. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan peraturan perundang-undangan dalam lembaran negara Republik Indonesia, berita negara Republik Indonesia, lembaran daerah provinsi, lembaran daerah kabupaten/kota, berita daerah provinsi atau berita daerah kabupaten/kota; contoh: agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan (jenis peraturan perundang-undangan) ini dengan penempatannya dalam..... (sesuai jenisnya)
- b. Penandatanganan pengesahan atau penetapan peraturan perundang-undangan, yang memuat:
 - 1) Tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
 - 2) Nama jabatan;
 - 3) Tanda tangan pejabat; dan
 - 4) Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.

Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan disebelah kanan. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma. Contoh:

1) Disahkan di Jakarta

pada tanggal 22 Juli 2011

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

2) Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 22 Juli 2011

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

c. pengundangan peraturan perundang-undangan memuat:

1) Tempat dan tanggal pengundangan;

2) Nama jabatan yang berwenang mengundangkan;

3) Tanda tangan; dan

4) Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.

Tempat dan tanggal pengundangan peraturan perundang-undangan diletakkan disebelah kiri (dibawah penandatanganan pengesahan dan penetapan). Nama jabatan dan anama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh:

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal 22 Juli 2011

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA

tanda tangan

PATRIALIS AKBAR

Perlu diketahui bahwa jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Presiden tidak menandatangani Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nam pejabat yang mengundang yang berbunyi: Undnag-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Gubernur atau Bupati/Walikota tidak menandatangani Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang, yang berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Pada akhir bagian penutup dicantumkan lembaran Negara Republik Indonesia. Beserta Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi, atau Berita Daerah Kabupaten/Kota. Penulisan frasa lembaran Negara Republik Indonesia atau Lembaran Daerah ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

Contoh:

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN.....

.....NOMOR.....

LEMBARAN DAERAH PROVINSI (KABUPATEN/KOTA).....

.....TAHUN.....NOMOR.....

Terkait dengan hal-hal tersebut diatas dalam pasal 81, pasal 82, pasal 83, pasal 84, pasal 85, pasal 86, pasal 87, Undang-Undang No.12 Tahun 2011 dijelaskan sebagai berikut:

- a. Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dalam:
 - 1) Lembaran Negara Republik Indonesia;
 - 2) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
 - 3) Berita Negara Republik Indonesia;
 - 4) Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
 - 5) Lembaran Daerah;
 - 6) Tambahan Lembaran Daerah;
 - 7) Berita Daerah;
- b. Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi:

- 1) Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 2) Peraturan Pemerintah;
 - 3) Peraturan Presiden; dan Peraturan Perundang-undangan lain, yang menurut Peraturan
 - 4) Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- c. Peraturan Perundang-undangan yang diundangka dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundnag-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.
 - d. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penejelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.
 - e. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintaha di bidang hukum.
 - f. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretatis Daerah.
 - g. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain didalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

11

PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Perubahan

Perubahan suatu peraturan perundang-undangan dilakukan apabila terdapat ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi yang berlaku dalam masyarakat. Perubahan peraturan perundang-undangan meliputi:

1. Menambah atau menyisipkan ketentuan baru, menyempurnakan atau menghapus ketentuan yang sudah ada, baik yang berbentuk bab, bagian, paragraf, pasal, ayat maupun perkataan, angka, hurud, tanda baca dan lainnya;
2. Mengganti suatu ketentuan dengan ketentuan lain, baik yang berbentuk bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, maupun perkataan, angka, huruf, tanda baca dan lainnya.

Dalam mengadakan perubahan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, hal-hal yang harus diperhatikan adalah sebagai berikut;

1. Perubahan dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan pada prosedur yang berlaku dan hanya suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis atau setingkat.
2. Perubahan suatu peraturan perundang-undangan diharapkan dilakukan secara baik tanpa mengubah sistematika dari peraturan perundang-undangan yang diubah.

3. Dalam suatu perubahan, perumusan judul hendaknya disebut peraturan perundang-undangan mana yang diubah dan untuk perubahan yang kedua kali dan selanjutnya disebutkan dengan jelas perubahan yang keberapa kalinya.
4. Dalam konsiderans dari peraturan perundang-undangan yang diubah harus dikemukakan alasan-alasan atau pertimbangan-pertimbangan lainnya mengapa peraturan yang lama perlu diadakan perubahan.
5. Batang tubuh suatu peraturan perundang-undangan yang diubah hanya terdiri atas dua pasal, yang ditulis dengan angka romawi, dalam kedua pasal tersebut dimuat ketentuan sebagai berikut:
 - a. Pasal I memuat segala sesuatu perubahan dengan diawali penyebutan peraturan perundang-undangan yang diubah, dan urutan perubahan-perubahan tersebut hendaknya ditulis dengan angka Arab 1,2,3 dan seterusnya.
 - b. Pasal II memuat ketentuan mengenai mulai berlakunya peraturan perubahan tersebut.
6. Apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah mengalami perubahan berulang kali, maka sebaiknya peraturan perundang-undangan tersebut dicabut dan diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Walaupun dimungkinkan adanya perubahan terhadap suatu peraturan perundang-undangan, akan tetapi apabila perubahan tersebut mengakibatkan:

1. Sistematisa peraturan perundang-undangan yang lama menjadi berubah;
2. Materi peraturan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen) atau esensinya,

Maka peraturan perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut, dan disusun kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut. Selain itu, apabila suatu peraturan perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna peraturan perundang-undangan tersebut, sebaiknya peraturan perundang-undangan tersebut diumumkan kembali menurut bunyi yang baru sesuai dengan perubahan-perubahan yang telah dilakukan dengan mengadakan penyesuaian pada:

1. Urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka atau butir;
2. Penyebutan-penyebutab;
3. Ejaan, jika peraturan perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

Penyesuaian dan pengumuman kembali peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan agar peraturan perundang-undangan tersebut lebih mudah diketahui masyarakat.

B. Perubahan Berdasarkan Uu No. 12 Tahun 2011

Menurut Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa perubahan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan:

- a. Menyisip atau menambah materi ke dalam peraturan perundang-undangan.
- b. Menghapus atau mengganti sebagian materi peraturan perundang-undangan.

Perubahan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan terhadap:

- a. Seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat;
- b. Kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.

Jika peraturan perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, peraturan perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat peraturan perundang-undangan yang diubah.

Pada dasarnya batang tubuh peraturan perundang-undangan perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal I memuat judul peraturan perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan diantara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab. Contoh Nomor 1:

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang

Nomor..... Tahun.....

tentang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun.....Nomor..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor.....)

diubah sebagai berikut:

- 1) Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:.....
- 2) Ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 8 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Contoh Nomor 2:

Pasal I

Ketentuan Pasal..... dalam Undang-Undang
Nomor.....

Tahun....tentang(Lembaran Negara Republik Indonesia
Tahun....Nomor... , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor...)
diubah sehingga berbunyi sebagai berikut.....

Apabila peraturan perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali,
contohnya sebagai berikut:

Pasal I

Undang-Undang Nomor....Tahun....tentang..... (Lembaran Negara
Republik Indonesia Tahun....Nomor...., Tambahan Lembaran Negara Republik
Indonesia, Nomor) yang telah beberapa kali diubah dengan Undang-
Undang:

- a. Nomor....Tahun.....(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun.....
Nomor...., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor.....);
- b. Nomor....Tahun.....(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun.....
Nomor...., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor.....);

diubah sebagai berikut:

1. Bab V dihapus.
2. Ketentuan Pasal 12 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan Peralihan dari peraturan perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari peraturan perundang-undangan yang diubah.

Jika dalam peraturan perundang-undangan ditambahkan atau disisipkan bab, bagian, paragraf, atau pasal baru, maka bab, bagian, paragraf atau pasal baru tersebut dicantumkan pada tempat yang sesuai dengan materi yang bersangkutan. Adapun uraiannya sebagai berikut:

- a. Penyisipan Bab, contohnya:

Diantara BAB IX dan BAB X disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB IX A, sehingga berbunyi sebagai berikut:

BAB IXA
INDIKASI GEOGRAFI DAN INDIKASI ASAL

b. Penyisipan Pasal, contohnya:

Diantara Pasal 128 dan Pasal 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 128 A

Dalam hal terbukti adanya pelanggaran Paten, hakim dapat memerintahkan hasil-hasil pel anggaran Paten tersebut dirampas untuk negara untuk dimusnahkan.

Jika dalam 1 (satu) pasal yang terdiri dari beberapa ayat disisipkan ayat baru, penulisan ayat baru tersebut diawali dengan angka Arab sesuai dengan angka ayat yang disisipkan dan ditambahkan dengan huruf kecil a,b,c, yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

Di antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 18 disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (1a) dan ayat (1b) sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

(1).....

(1a).....

(1b).....

(2).....

Jika dalam suatu peraturan perundang-undangan dilakukan penghapusan atas suatu bab, bagian, paragraf, pasal atau ayat, maka urutan babn bagian, paragraph, pasal atau ayat tersebut tetap dicantumkan dengan diberi keterangan dihapus.

Contoh:

Pasal 18

(1).....

(2) Dihapus

(3).....

Jika suatu perubahan peraturan perundang-undangan mengakibatkan;

- a. sistematika peraturan perundang-undangan berubah;
- b. materi peraturan perundang-undang berubah lebih dari 50% (lima puluh persen) atau
- c. esensinya berubah.

maka peraturan perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.

Jika suatu peraturan perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna peraturan perundang-undangan, sebaiknya peraturan perundang-undangan disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan dengan mengadakan penyesuaian pada:

- a. urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir.
- b. penyebutan-penyebutan.
- c. ejaan, jika peraturan perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

12

PENCABUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Secara teoritis, menurut Maria Farida Indrati dalam buku Ilmu Perundang-undangan dikatakan bahwa pencabutan peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam yaitu pencabutan dengan penggantian dan pencabutan tanpa penggantian. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut:

A. Pencabutan Dengan Penggantian

Suatu pencabutan dengan penggantian terjadi apabila suatu peraturan perundang-undangan yang ada digantikan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang baru. Kerangka (kenvorm) dari peraturan perundang-undangan yang baru ini sama seperti lazimnya pada peraturan perundang-undangan lainnya, hanya bedanya peraturan perundang-undangan yang baru ini memuat adanya pencabutan terhadap perundang-undangan yang lama. Dalam pencabutan penggantian ini, ketentuan pencabutan tersebut dapat diletakkan di depan (dalam pembukaan), ataupun diletakkan di belakang (dalam ketentuan penutup). Apabila ketentuan pencabutan tersebut diletakkan di depan (dalam pembukaan), maka ketentuan pencabutan ini berakibat bahwa peraturan perundang-undangan yang dinyatakan dicabut tersebut akan tercabut beserta akar-akarnya, dalam arti peraturan perundang-undangan tersebut tersebut tercabut beserta seluruh peraturan pelaksanaannya. Contoh perumusan pencabutan di dalam pembukaan adalah sebagai berikut:

Memutuskan:

Dengan mencabut: Undang-Undang Nomor Tahun Tentang

.....

Apabila ketentuan pencabutan tersebut diletakkan di belakang (dalam ketentuan penutup), peraturan perundang-undangan yang dicabut tersebut akan tercabut, tetapi tidak beserta akar-akarnya dalam arti peraturan perundang-undangan tersebut tercabut akan tetapi peraturan pelaksanaannya masih dapat dinyatakan berlaku. Contohnya:

Ketentuan Penutup

Pasal

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, maka Undang-Undang Nomor Tahun tentang dinyatakan tidak berlaku (dicabut)

B. Pencabutan Tanpa Penggantian

Dalam pencabutan suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan tanpa penggantian, kerangka (konvorm) dari peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kesamaan dengan perubahan peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa dalam batang tubuh peraturan perundang-undangan tersebut akan terdiri atas dua pasal dengan yang diberi angka Arab, dimana masing-masing pasal tersebut berisi:

1. Pasal 1: berisi tentang ketentuan pencabutan
2. Pasal 2: berisi tentang ketentuan mulai berlakunya peraturan perundang-undangan tersebut.

Seperti dalam perubahan suatu peraturan perundang-undangan, pencabutan suatu peraturan perundang-undangan juga dilakukan oleh pejabat yang berwenang membentuknya, berdasarkan pada prosedur yang berlaku dan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

C. Pencabutan Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Dalam Lampiran II UU No.12 Tahun 2011 pada huruf C berbunyi bahwa Pencabutan diatur sebagai berikut:

1. Jika ada peraturan perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut peraturan perundang-undangan yang tidak diperlukan itu.
2. Jika materi dalam peraturan perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam peraturan perundang-undangan yang lama, di dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh peraturan perundang-undangan yang lama.
3. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi
4. Pencabutan melalui peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.
5. Jika peraturan perundang-undangan baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan pencabutan peraturan perundang-undangan itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari peraturan perundang-undangan yang baru dengan menggunakan rumusan dicabutlah dinyatakan tidak berlaku.
6. Pencabutan peraturan perundang – undangan yang sudah di undangkan tetapi belum mulai berlaku dapat dilakukan dengan peraturan tersendiri dengan menggunakan rumusan ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.
7. Jika pencabutan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri, peraturan pencabutan tersebut pada dasarnya memuat dua pasal yang ditulis dengan angka Arab yaitu sebagai berikut:
 - a. Pasal 1 memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya peraturan perundang-undangan yang sudah diundangkan
 - b. Pasal 2 memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan pencabutan yang bersangkutan. Contoh:

Pasal 1:

Undang-Undang Nomor Tahun.... Tentang (Tambahan Negara Republik Indonesia.... Tahun... Nomor...., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor.....) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 2:

Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan..

8. Pencabutan peraturanperundang-undangan yang menimbulkan perubahan dalam peraturan perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah peraturan perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.
9. Pencabutan perundang-undangan atau ketentuan yang telah dicabut, tetap tidak berlaku meskipun peraturan perundang-undangan yang mencabut di kemudian hari dicabut pula.
10. Penyusunan judul peraturan perundang-undangan pencabutan dirumuskan dengan menyisipkan kata pencabutan di depan nama peraturan perundang-undangan yang dicabut. Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 10 TAHUN 1985 TENTANG
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG NOMOR 4
TAHUN 1970 TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH PERDAGANGAN
BEBAS
DAN PELABUHAN BEBAS SABANG.

13

PENJELASAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Penjelasan

Dalam beberapa peraturan perundang-undangan kadang-kadang diperlukan adanya suatu penjelasan. Penjelasan merupakan interpretasi resmi (authentik) dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud atau latar belakang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut serta menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan.

Naskah penjelasan suatu peraturan perundang-undangan hendaknya dipersiapkan bersama-sama rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Judul dari suatu penjelasan dituliskan sesuai judul dari peraturan perundang-undangan yang hendak dijelaskan, seperti terlihat dalam contoh sebagai berikut:

**PENJELASAN ATAS UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA
NOMOR 1 TAHUN 1974 TENTANG PERKAWINAN**

Setiap Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diberi Penjelasan. Peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang (selain Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota) dapat diberi Penjelasan jika diperlukan. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu,

Penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut, dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma. Penjelasan terdiri dari Penjelasan Umum dan Penjelasan Pasal Demi Pasal, yang ditulis dengan angka Romawi dan huruf Capital. Contoh:

- I. UMUM
- II. PASAL DEMI PASAL

1. Penjelasan Umum Dan Pasal Demi Pasal

Penjelasan Umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud dan tujuan penyusunan dalam butir konsiderans, asas atau materi pokok dalam batang tubuh. Perumusan Penjelasan Pasal Demi Pasal harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- b. Tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada;
- c. Tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur;
- d. Tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum;
- e. Tidak memuat rumusan pendelegasian.

Pada pasal atau ayat yang tidak memerlukan Penjelasan, ditulis frasa cukup jelas. Contoh:

Pasal 7

Cukup jelas

Pasal 8

Cukup jelas

Pasal 9

Ayat (1)

Cukup jelas

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Ayat ini dimaksudkan untuk memberi kepastian hukum kepada hakim dan para pengguna hukum.

Penjelasan suatu peraturan perundang-undangan dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara. Dalam Pasal 84 UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa:

- a. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia
- b. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia

Ada ketentuan yang tidak boleh ditinggalkan yaitu jika suatu istilah/kata/frasa dalam suatu pasal atau ayat yang memerlukan penjelasan, harus digunakan tanda baca petik (“...”) pada kata/istilah/frasa tersebut. Contoh:

Pasal 25

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang itu ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Cukup jelas

b. Lampiran

Dalam hal peraturan perundang-undangan memerlukan Lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa Lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari peraturan perundang-undangan. Lampiran dapat memuat antara lain: uraian, daftar, tabel, gambar dan sketsa. Jumlah Lampiran lebih dari satu, ditulis: LAMPIRAN I dan LAMPIRAN II. Contoh:

LAMPIRAN I

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 12 TAHUN 2011

TENTANG

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pada halaman akhir tiap Lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan atau menetapkan peraturan perundang-undangan, ditulis dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma. Contoh:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

JOKO WIDODO

14

BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Bahasa

Dalam buku Ilmu Perundang-undangan, Hamid Attamimi berpendapat bahwa bahasa Indonesia dalam peraturan perundang-undangan adalah tetap bahasa Indonesia yang harus tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang umum dan baku. Bahasa Indonesia perundang-undangan adalah suatu ragam bahasa Indonesia yang karena sifat dan tujuannya mengandung ciri yang khas sehingga berbeda dengan ragam bahasa Indonesia lainnya.

Sebagai suatu ragam bahasa, bahasa Indonesia perundang-undangan mempunyai susunan kalimat yang tidak mengandung ketidaksempurnaan tingkat pertama dan tidak pula ketidaksempurnaan tingkat kedua. Ketidaksempurnaan tingkat pertama meliputi kandungan makna ganda, kabur dan terlalu luas. Ketidaksempurnaan tingkat kedua meliputi ketidaktepatan kata dan ungkapan (untuk hal yang sama digunakan kata dan ungkapan berbeda), ketidaktetapan kepentingan (kata dan ungkapan yang sama digunakan untuk kepentingan berbeda), berlebihan, bertele-tele, kacau, ketiadaan bantuan tanda baca untuk kalimat-kalimat panjang dan ketidakteraturan susunan.

Dalam buku perihal Undang-Undang, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pada pokoknya bahasa peraturan perundang-undangan tunduk kepada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, ejaan dan tanda bacanya. Di samping itu, bahasa peraturan

perundang-undangan dapat dikatakan mempunyai corak tersendiri. Bahasa peraturan mempunyai ciri-ciri kejelasan pengertian, kejernihan dan kelugasan perumusan, kebakuan, keserasian, dan ketaatasasan dalam penggunaan kata-kata sesuai dengan kebutuhan hukum yang dihadapi. Oleh karena itu, dalam merumuskan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan, para perancang biasanya diharuskan menggunakan kalimat-kalimat yang singkat, tegas, jelas dan mudah dimengerti oleh masyarakat.

Penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan dan penerapan wawasan dan gagasannya ke dalam kata-kata, kalimat, dan ungkapan perlu dilihat juga dari perspektif pembacanya yakni bagaimana pembaca mengartikannya, memahaminya atau menafsirkannya. Nasehat Montesquieu sebagaimana dikutip oleh C.K.Allen, menyatakan bahwa dalam rangka menyusun peraturan perundang-undangan, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut;

1. gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana;
2. istilah yang dipilih sedapat mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif agar dapat meninggalkan sesedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual;
3. hendaknya membatasi diri pada yang riil dan actual serta menghindarkan diri dari kiasan dan dugaan;
4. hendaknya tidak halus sehingga memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang sedang-sedang saja, tidak untuk kasihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia;
5. hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, pembatasan atau perubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu;
6. hendaknya tidak memancing perdebatan atau perbantahan;
7. hendaknya benar-benar dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis.

Dalam rangka mewujudkan penggunaan bahasa yang teknis-yuridis, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. perlu ada penjelasan dan penyuluhan lebih banyak mengenai latar belakang lahirnya peraturan perundang-undangan serta keadaan yang mempengaruhinya sehingga penggunaan kata-kata, kalimat, dan ungkapan di dalamnya dapat dipahami lebih baik;
- b. penggunaan ragam bahasa teknis wewenang tidak dapat dihindarkan dimana-mana tetapi penggunaan ragam bahasa teknis perundang-undangan dapat diatur lebih

baik dari pada ragam bahasa teknis lainnya. Jargon atau bahasa yang ridikal dan khas dibidang hukum dapat diganti misalnya, meskipun ciptaan-ciptaan baru hendaknya tidak semakin menyulitkan.

- c. Definisi yang dapat menjelaskan di sana-sini boleh digunakan untuk memberi ketepatan pengertian. Tetapi arti kata-kata yang sudah diketahui masyarakat tidak perlu di definisikan, apabila definisi sulit dirumuskan, maka uraian pengertian dapat digunakan.

B. Bahasa Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dijelaskan bahwa bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan maupun pengejaannya. Namun, bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

Ciri-ciri bahasa dalam peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan.
2. Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai.
3. Objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud)
4. Membahasakan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten.
5. Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
6. Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak terlalu dirumuskan dalam bentuk tunggal;
7. Penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan, atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/ lembaga pemerintah/ketenagakerjaan, dan jenis peraturan perundang-undangan dan rancangan peraturan perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf capital.

Di samping itu, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Perumusan menggunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat dan mudah dimengerti.

2. Tidak menggunakan kata atau frasa yang artinya tidak menentu atau konteknya dalam kalimat tidak jelas.
3. Gunakanlah kaedah tata bahasa Indonesia yang baku
4. Untuk memberikan perluasan pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum, gunakan kata “meliputi”.
5. Untuk mempersempit pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui, gunakan kata “tidak meliputi”
6. Tidak memberikan arti kepada kata atau frasa yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam bahasa sehari-hari.
7. Di dalam peraturan perundang-undangan yang sama, tidak menggunakan:
 - a. Beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu pengertian yang sama
 - b. Satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda
8. Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, tidak boleh menggunakan frasa tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi atau tanpa menyimpannya dari.
9. Untuk menghindari perubahan nama kementerian, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada urusan pemerintahan di maksud.
10. Penyerapan kata, frasa atau istilah bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah bahasa Indonesia dapat digunakan jika:
 - a. Mempunyai konotasi yang cocok
 - b. Lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam bahasa Indonesia
 - c. Mempunyai corak internasional
 - d. Lebih mempermudah tercapainya kesepakatan
 - e. Lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam bahasa Indonesia
11. Penggunaan kata, frasa atau istilah bahasa asing hanya digunakan di dalam penjelasan peraturan perundang-undangan. Kata, frasa, atau istilah bahasa asing itu didahului oleh padanannya dalam bahasa Indonesia, ditulis miring dan diletakkan diantara tanda baca kurung.

Dalam melakukan pilihan kata akan istilah perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Menggunakan kata “paling” untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu

2. Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:
 - a. Penggunaan frasa “paling lama” atau “paling singkat” untuk menyatakan jangka waktu
 - b. Penggunaan frasa “paling lambat” atau “paling cepat” untuk menyatakan batas waktu.
 - c. Penggunaan frasa “paling sedikit” atau “paling banyak” untuk jumlah uang
 - e. Penggunaan frasa “paling rendah” atau “paling tinggi” untuk jumlah non-uang
3. Untuk menyatakan makna “tidak termasuk”, gunakan kata “kecuali” yang letaknya;
 - a. Di antara kalimat jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat;
 - b. Di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.
4. Untuk menyatakan makna “termasuk”, gunakan kata selain.
5. Untuk menggunakan makna “pengandaian, kemungkinan”, gunakan kata “jika, apabila, dalam hal”, sebagai berikut;
 - a. Kata “jika” digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kausal (pola karena-maka)
 - b. Kata “apabila” digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.
 - c. Frasa “dalam hal” digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka)
6. Frasa “pada saat” digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.
7. Untuk menyatakan sifat kumulatif, digunakan kata “dan”.
8. Untuk menyatakan sifat alternatif, digunakan kata “atau”
9. Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, digunakan frasa “dan/atau”
10. Untuk menyatakan adanya suatu hak, digunakan kata “berhak”
11. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga, digunakan kata “berwenang”

12. Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, digunakan kata “dapat”
13. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, digunakan kata “wajib”. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.
14. Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, digunakan kata “harus”. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.
15. Untuk menyatakan adanya larangan, digunakan kata “dilarang”
16. Teknik pengacuan yang digunakan untuk menghindari pengulangan rumusan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau yang lain, dengan menggunakan frasa “sebagaimana dimaksud dalam pasal..... atau ayat.....”
17. Untuk menyatakan peraturan pelaksanaan dari suatu peraturan perundang-undangan, digunakan frasa “dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam.....(jenis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan) ini, atau frasa “dinyatakan tetap berlaku, kecuali.....”
18. Naskah peraturan perundang-undangan diketik dengan jenis huruf Bookman oleh Style, dengan huruf 12, diatas kertas F4.

DAFTAR PUSTAKA

- Ade Maman Suhevan, Pengantar Sistem Hukum, PT. Raja Quajindo Persada, Jakarta, 2004.
- A Hamid S.Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Fakultas Pascasarjana UI, Jakarta, 1990 (disertasi).
- B.H. Cipto Handoyo, Prinsip-prinsip Legal Drafting & Design Naskah Akademik, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008.
- Budiman Sinaga, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Natabaya, Sistem Peraturan Perundang-undangan, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, 2005.
- Hans Kelsen, Teori Hukum Murni.
- Jasim Hamdi dan Budiman Sinaga, Pembentukan Peraturan Perundang- undangan dalam Sorotan, PT Tatanasa, Jakarta, 2005.
- Jeremy Bentham, Teori Perundang-undangan Prinsip-prinsip Legislasi, Hukum Pidana dan Hukum Perdata, Penerjemah Nurhadi, Nusamedia, Bandung, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-undang, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara, Pasca Reformasi, Konstitusi Press, Jakarta, 2010.

Maria Farida Indradi Suprpto, Ilmu Perundang-undangan, I dan II, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2006.

Montesquieu, *The Spirit of Law*, Nusamedia, Bandung, 2007.

Rosyidi Ranggawidjaja, Pengantar Hukum Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003.

Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tata Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Hukum Perundangan RI dan Sistem Susunan Kekuasaan di dalam Negara Republik Indonesia.

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Peraturan Mahkamah Konsititusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1999 Tentang Hak Uji Materil.