

SURAT KETERANGAN

No.: 001.A-PUS/FH-UNTAR/I/2022

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

| | |
|-----------------|---|
| Judul | Perancangan Peraturan Perundang-Undangan |
| Identitas Karya | Penulis : Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H. Tahun Terbit : 2022 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, 11 Januari 2022

Perpustakaan Fakultas Hukum



Nora Varera Widyantari, S.IIP.

**TAHUN
2022**



**Perancangan
Peraturan
Perundang-
Undangan**

Disusun Oleh :

DR.AHMAD REDI, S.H., M.H

A. Latar Belakang

Peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum utama di negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system*. Indonesia merupakan negara yang sampai saat ini menganut sistem hukum Eropa Kontinental, selain bahwa di Indonesia berlaku juga sistem hukum adat dan sistem hukum Islam. Namun, secara formal ciri-ciri sistem hukum Eropa Kontinental-lah yang menjadi corak ber hukum bangsa Indonesia secara nasional.

Salah satu ciri sistem hukum Eropa Kontinental yaitu penempatan peraturan perundangundangan sebagai sumber hukum utama dalam kehidupan bernegaranya. Peraturan perUndang-Undangan menjadi rujukan dalam setiap sektor kehidupan manusia baik secara individual, bermasyarakat, berbangsa, maupun bernegara. Untuk itu peranan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting sebagai pedoman hidup manusia. Benar dan tidak benar suatu perbuatan dihukumi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini berlaku mengikat secara umum dan memiliki daya paksa berupa pengenaan sanksi bagi setiap orang baik individu

maupun badan/ lembaga yang melanggar peraturan perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Peranan dan fungsi peraturan perundang-undangan sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara. Tertib dan tidak tertibnya masyarakat dipengaruhi peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan dibentuk untuk membuat tatanan sosial yang tertib sesuai dengan cita-cita idealnya.

Untuk itu, peraturan perundang-undanganlah yang akan mendesain tatanan sosial seperti apa yang ideal sehingga hidup masyarakat menjadi baik dalam pergaulannya.

Sebagai contoh sederhana yaitu betapa begitu vital dan strategisnya kehadiran undang-undangan dibidang lalu lintas dan angkutan jalan yang mengatur mengenai segala sesuatu terkait lalu lintas dan angkutan jalan di Indonesia. Bila tidak ada pedoman berlalu lintas dalam kehidupan masyarakat maka akan terjadi ketidakteraturan berlalu lintas yang akan

mengakibatkan banyaknya terjadi kekacauan dalam berlalu lintas. Apabila undang-undang tidak mewajibkan dan mengenakan sanksi bagi pelanggar yang melanggar lampu isyarat lalu lintas dan berkendara sesuai lajur dan jalur jalan, tentu akan banyak terjadi kecelakaan lalu lintas. Terlepas masih ada pelanggaran lalu lintas maka itu merupakan domain dari aspek sosiologis utamanya kesadaran hukum masyarakatnya.

Simulasi singkat di atas menjadi hal penting bagi urgensinya suatu perancangan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan menjadi hal penting yang merupakan sarana untuk mendesain masyarakat sesuai dengan tatanan ideal suatu bangsa. Tugas perancang peraturan perundang-undanganlah yang menjadi desain tatanan kehidupan suatu masyarakat, bangsa, dan negara agar sesuai dengan tatanan ideal yang diinginkan. Baik dan buruknya tatanan kehidupan tersebut dipengaruhi oleh baik dan buruknya peraturan perundang-undangan yang dirancang oleh para perancang peraturan perundang-undangan yang kemudian atas rancangan tersebut akan disahkan oleh pejabat yang berwenang.

Mengingat betapa pentingnya peraturan perundang-undangan dan betapa pentingnya perancang peraturan perundang-undangan yang mengonstruksi rancangan peraturan perundang-undangan yang kelak menjadi suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman hidup masyarakat, diperlukan suatu pemahaman yang komprehensif mengenai berbagai hal yang terkait dengan peraturan perundang-undangan. Salah satu hal yang sangat terkait dengan pemahaman tersebut yaitu mengenai ilmu dan teori peraturan perundang-undangan. Untuk itu, dipandang perlu menyusun suatu modul mengenai Ilmu dan Teori Peraturan Perundang-undangan.

B. Deskripsi Singkat

Mata kuliah Perancangan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan dan sikap perilaku perancang peraturan perundang-undangan agar kompeten dalam merancang peraturan perundang-undangan. Materi pokok mata kuliah ini antara lain ilmu peraturan perundang-undangan dan teori peraturan perundang-undangan. Adapun metode pembelajaran yang digunakan dalam proses pembelajaran yang digunakan dalam proses pembelajaran antara lain ceramah singkat, tanya

jawab, dan diskusi kelompok.

C. Tujuan Pembelajaran

1. Kompetensi Dasar

Setelah membaca modul ini secara tuntas, peserta diharapkan memiliki pemahaman secara lengkap mengenai ilmu dan teori peraturan perundang-undangan secara baik dan benar sehingga menjadi bekal dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

2. Indikator Keberhasilan

Setelah membaca modul ini secara tuntas peserta diharapkan dapat:

- a. Menguraikan kembali ilmu dan teori peraturan perundang-undangan dengan baik dan benar;
- b. Mendeskripsikan mengenai konsep ilmu dan teori peraturan perundang-undangan dengan baik dan benar;

D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

1. Ilmu Perundang-undangan

- a. Pengertian
- b. Sejarah
- c. Kewenangan Pembentukan
- d. Peranan Peraturan Perundang-undangan
- e. Fungsi Peraturan Perundang-undangan
- f. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan
- g. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

h. Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan

2. Teori Perundang-Undangan

a. Teori Negara Hukum

b. Teori Norma *Berjenjang Hans Kelsen* dan *Nawiasky*

c. Teori Perundang-undangan dan Kenyataan Hukum *Jhon Michael Otto*

d. Teori *Morality of Law Lon F Fuller*

e. Teori Tatahan Peraturan Perundang-undangan *Philippe Nonet dan Philip Selznick*

E. Manfaat Modul

1. Bagi pengelola kuliah

Sebagai bahan acuan dalam melaksanakan pengendalian kuliah dan bahan pertanggungjawaban.

2. Bagi peserta kuliah

Sebagai bahan acuan dalam proses pembelajaran agar lebih efektif dan efisien.

3. Bagi tenaga pengajar

Sebagai bahan acuan dalam memandu proses pembelajaran dan persamaan persepsi diantara tenaga pengajar.

BAB II

ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu mengurangaikan kembali ilmu dan teori peraturan perundang-undangan dengan baik dan benar

A. Pengertian

Ilmu perundang-undangan tersusun dari 2 (dua) kosa kata yaitu “ilmu” dan “perundangundangan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia definisi ilmu adalah pengetahuan tentang suatu bidang yang disusun secara bersistem menurut metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) itu. Menurut C.A. van Peursen, ilmu, sains, atau ilmu pengetahuan adalah seluruh usaha sadar untuk menyelidiki, menemukan, dan meningkatkan pemahaman manusia dari berbagai segi kenyataan dalam alam manusia (Arief Shidarta, 2008). Untuk dapat dikatakan sebagai ilmu, menurut Ernest van Den Haag ada syarat yang harus terpenuhi, yaitu: (Harsojo, 1977 dalam Abin Syamsuddin Makmun, 2009)

1. Bersifat rasional, karena hasil dari proses berpikir dengan menggunakan akal (rasio)
2. Bersifat empiris, karena ilmu diperoleh dari dan sekitar pengalaman oleh panca indera
3. Bersifat umum, hasil ilmu dapat dipergunakan oleh manusia tanpa terkecuali.
4. Bersifat akumulatif, hasil ilmu dapat dipergunakan untuk dijadikan objek penelitian selanjutnya.

Selanjutnya perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda “Wettelijk regeling”, secara harfiah berarti “wet” (undang-undang) dan “telijk” (sesuai/berdasarkan), maka artinya sesuai/berdasarkan undang-undang didefinisikan sebagai suatu aturan berupa undang-undang tertulis memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku dan standar. Pengertian perundang-undangan berbeda dengan pengertian peraturan perundang-undangan. Perbedaan yang mendasar yaitu perundang-undangan dipahami secara sempit hanya terbatas

Pada undang-undang saja, misalnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Dengan demikian peraturan

Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan secara baku dan ketat.

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut: (Bagir Manan)

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak diajukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain:

Selanjutnya, menurut Burkhadt Krems, ilmu perundang-undangan merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan. Ilmu pengetahuan perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner. Selain itu, ilmu peraturan perundang-undangan juga berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu: (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998).

1. Ilmu perundang-undangan yaitu berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.
2. Teori perundang-undangan yaitu berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.

Selanjutnya menurut *Burkhadt Krems*, ilmu perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan yang *interdisipliner* tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare wissenschaft vonder staatlichen rechtssetzung*).

Menurut *Burkhadt Krems*, ilmu perundang-undangan terbagi ke dalam 3 (tiga) wilayah: (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998)

1. Proses perundang-undangan;
2. Metode perundang-undangan; dan
3. Teknik perundang-undangan

Dalam hal ini Ilmu perundang-undangan (dalam arti sempit) atau ilmu peraturan perundang-undangan (dalam arti luas) dapat diberikan pengertian sebagai berikut:

1. Pengetahuan tentang suatu bidang yang disusun secara sistematis menurut metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) itu;
2. Mempelajari mengenai antara lain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan asas-asas peraturan perundang-undangan, materi muatan suatu peraturan perundang-undangan proses/tahapan pembentukan perundang-undangan metode/teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Sejarah Ilmu Perundang-undangan

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. istilah lain juga sering dipakai adalah *Wetgevingswetenschap*

atau *science of legislation*.

Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *gesetzgebunglehre*, Jurgen Rodig (1975), dengan istilah *gesetzgebunglehre*, Burkhardt Krems (1979) dan Werner maihofer (1981) dengan istilah *gesetzgebungswissenschaft*. Di belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G van Der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan.

C. Sejarah Pengaturan Pembentukan Perundang-undangan

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk teknik penyusunan Peraturan Perundangundangan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu:

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb.1847: 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang undangan.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat Undang-Undang ini merupakan

Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia
Yogyakarta

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Raktar Nomor III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain peraturan tersebut, terdapat pula ketentuan :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;

- b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara, dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara
- c. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara mempersiapkan rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia;
- d. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
- e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.
- f. Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah, berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah serta pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang dan peraturan daerah usul

inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan di atas.

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengenaatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan. Penegasan dan perincian sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan diperlukan dalam rangka memberikan kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945. Perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan pengaturannya meliputi:

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Tap MPRS) Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan peraturan Perundang-undangan. Tap MPRS No. XX/MPRS/1966. Sumber tertib hukum sebagaimana tertuang dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, meliputi :
 - a. Pancasila
 - b. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945
 - c. Dekrit 5 Juli 1959

- d. Undang-Undang Dasar 1945
- e. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Sedangkan untuk tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Perpu;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan pelaksana, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

2. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tap MPR No. III/MPR/2000, 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.

Selanjutnya tata urutan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan MPR;;
- C. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden; dan
- g. Peraturan Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terdapat 3 (tiga) pertimbangan penting yang menjadi landasan pembentukan UU No. 10 Tahun 2004, yaitu:

- a. Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;

- b. Bahwa untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan
- c. Bahwa selama ini ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia.

Dalam UU No. 10 tahun 2004, tidak hanya diatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan, namun didalamnya diatur pula antara lain mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan, materi muatan, perencanaan, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan yang di dalam UU No. 10 Tahun 2010 disebut dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Namun, dalam perjalanannya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 perlu penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
- d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap Bab sesuai dengan sistematika.

4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan UU No. 12 Tahun 2011 didasari oleh pertimbangan, yaitu :

- a. Bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat mengenal pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan;
- c. Bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti

Perubahan fundamental antara UU Nomor 10 tahun 2004 dengan UU Nomor 12 Tahun 2011, antara lain mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, pengaturan perencanaan peraturan perundang-undangan, dan simplifikasi sistematika penyusunan peraturan perundang-undangan

Terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang ;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan menjadi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR yang dimaksud dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Perbedaan selanjutnya terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 yaitu adanya pengakuan terhadap jenis dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

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

Berbeda dengan UU Nomor 10 Tahun 2004 yang hanya mengatur jenis dan hieraki peraturan perundang-undangan terbatas pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah.

Adapun terhadap produk ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga negara selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia,

Keputusan Menteri, teknik penyusunan dan/atau bentuknya harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Selain itu, penyempurnaan lainnya antara lain:

1. Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk prolegnas dan prolegda melainkan juga perencanaan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya;
2. Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang
3. Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
4. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundangundangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
5. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik dalam lampiran undang-undang ini.

D. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Setiap kewenangan lembaga negara/pejabat negara harus didasarkan pada sumber kewenangan. Sumber kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Melalui norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan kewenangan itu kemudian dilaksanakan. Terhadap kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan disumberkan pada sumber hukum mulai dari UUD 1945 sampai dengan peraturan di bawahnya. Berikut pembahasan mengenai kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan

1. Kewenangan Pembentukan UUD 1945

Dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 diatur bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945).

Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 merupakan sumber kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945. Ketentuan mengenai tata cara perubahan pasal-pasal dalam UUD 1945

diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, yang substansinya sebagai berikut :

- a. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya
- c. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar Sidang majelis permusyawaratan Rakyat oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat
- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Meskipun, UU No. 12 Tahun 2011 memasukkan UUD 1945 sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan

namun tata cara pembentukan dan perubahan UUD 1945 tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 hal ini mengingat bahwa kedudukan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun law making process UUD 1945 tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai penempatan UUD 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain yang dasar pemberlakuannya sejak tanggal diundangkan dengan penempatan lembaran negara dan tambahan lembaran negara, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan

2. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang

Kewenangan pembentukan undang-undangan secara sistematis, pengaturannya dimulai dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan mengajukan rancangan undang-undang dari Presiden kepada DPR. Kewenangan tersebut bukankah

kewenangan pembentukan undang-undang

Secara konstitusional kewenangan pembentukan undang-undang berada dalam kekuasaan DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UUD 1945, yaitu:

- a. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1)) UUD 1945);
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945);
- c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (Pasal 20 ayat (3) UUD 1945);
- d. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945);
- e. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib (Pasal 20 ayat (5) UUD 1945)

Kekuasaan pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 diperkuat dengan adanya fungsi legislasi DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Bahkan secara individual anggota DPR diberikan hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUD 1945 yang mengaur bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 22D UUD 1945 diatur pula kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yaitu:

- a. DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945).
- b. DPD ikut membahas 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, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945);

Berdasarkan hal tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa :

- a. Kewenangan membentuk undang-undang berada dalam kekuasaan DPR, termasuk di dalamnya membahas dan menyetujui bersama Presiden atas setiap rancangan undang-undang;
- b. Presiden memiliki;
 - 1) Hak mengajukan rancangan undang-undangan kepada DPR;
 - 2) Membahas dan memberikan persetujuan bersama atas Setiap rancangan undang-undang; dan
 - 3) Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah Disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

c. DPD memiliki kewenangan untuk:

1) Mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat

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 Lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan Keuangan pusat dan daerah;

2) Membahas 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, serta pertimbangan keuangan pusat dan Daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-Undang anggaran pendapat dan belanja negara dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, dan

3) 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 Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti

3. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) disumberkan ada Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa :
 - a. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945);
 - b. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut ((Pasal 22 ayat (2) UUD 1945);
 - c. Jika tidak mendapatkan persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut ((Pasal 22 ayat (2) UUD 1945);

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 maka kewenangan pembentukan Perpu berada di tangan Presiden. Untuk menyatakan adanya “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa”

maka hal tersebut merupakan pendapat subjektif dari Presiden. Ketika Presiden memandang adanya suatu kegentingan yang memaksa sehingga diperlukan dibentuk Perpu maka hal tersebut bersifat subjektif

Secara umum, kegentingan yang memaksa dapat disebabkan oleh alasan:

- a. Adanya suatu keadaan yang mendesak yang memerlukan Suatu tindakan segera dari negara;
 - b. Keadaan mendesak tersebut belum diatur dalam suatu undang-undang atau bilapun telah diatur belum lengkap;
 - c. Penyelesaian keadaan mendesak tersebut tidak bisa dilaksanakan secara reguler dengan pembentukan undang-undang karena prosedur yang berbelit-belit dan waktu yang lama.
4. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah
Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden ‘ Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya.
5. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah

Dalam UUD 1945 tidak diatur mengenai jenis peraturan presiden sebagai peraturan perundang-undangan. Secara praktik, dasar pembentukan peraturan presiden disumberkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan Presiden pemerintahan ini juga dimaknai juga sebagai kekuasaan pembentukan peraturan presiden.

6. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 mengatur bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 maka kewenangan pembentukan peraturan daerah berada di tangan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah meliputi pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah.

E. Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan (Hamzah Halim, 2009) fungsi peraturan perundang undangan terdiri atas 2 (dua) fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

1. Fungsi Internal

Fungsi ini lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi penciptaan hukum (rechts chepping);
- b. Fungsi pembaharuan hukum;
- c. Fungsi Integrasi;
- d. Fungsi kepastian hukum.

2. Fungsi Eksternal:

- a. Fungsi Perubahan;
- b. Fungsi Stabilitas;
- c. Fungsi Kemudahan.

Selanjutnya menurut Seidmen, Fungsi undang-undang adalah:
(Aan Seidmenn, dkk, 2001)

E. Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Menurut Bagir Manan (Hamzah Halim, 2009) fungsi peraturan perundang undangan terdiri atas 2 (dua) fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

1. Fungsi Internal

Fungsi ini lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan perundang-undangan menjalankan fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi penciptaan hukum (rechts chepping);
- b. Fungsi pembaharuan hukum;
- c. Fungsi Integrasi;
- d. Fungsi kepastian hukum.

2. Fungsi Eksternal:

- a. Fungsi Perubahan;
- b. Fungsi Stabilitas;
- c. Fungsi Kemudahan.

Selanjutnya menurut Seidmen, Fungsi undang-undang adalah:
(Aan Seidmenn, dkk, 2001)

1. Sebagai pernyataan efektif dari kebijakan. Pada aspek ini Disebutkan bahwa pada akhirnya Pemerintah hanya akan

memiliki suatu pilihan yaitu melaksanakan kebijakan-kebijakannya melalui undang-undang. Ada dua alasan pemerintah menerjemahkan kebijakannya dalam undang-undang yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang bukan saja berlaku bagi masyarakat tetapi juga terhadap pemerintah terutama dalam hal legitimasi. Oleh karena itu, undang-undang dibutuhkan untuk memerintah dan tuntutan legitimasi.

2. Hukum sebagai langkah penting bagi Negara dalam upaya perubahan perilaku. Peraturan-peraturan dipersiapkan oleh para penyusun rancangan pola perilaku yang seharusnya dilakukan. Dalam menciptakan suatu lingkungan yang mendukung proses pembangunan maka tugas undang-undang yang paling penting adalah memberi petunjuk atau pengarahan pada perilaku kearah yang baru atau tujuan yang diharapkan. Fungsi lain peraturan perundang-undangan dapat ditinjau dari fungsi filosofis, sosilogis, dan yuridis. Penjelasan ketiga fungsi ini, yaitu:

1. Fungsi filosofis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan keadilan.

2. Fungsi sosiologis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kemanfaatan.
3. Fungsi yuridis yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kepastian hukum.

Peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi unsur keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Walau secara praktik, seringkali antara ketiganya akan terjadi pertentangan. Namun, pertentangan antara ketiganya sudah merupakan domain dari hakim bukan lagi dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Tugas dari perancang peraturan perundang-undangan yaitu merancang agar ketiga fungsi itu dapat dirumuskan dalam rancangan peraturan perundang-undangan yang disusunnya.

F. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan

1. Hamid Attamimi berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri Atas: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas Hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi Dan asas-asas lainnya, meliputi juga asas tujuan yang Jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan Materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, Asas dapatnya diknelai, asas perlakuan yang sama dalam

Hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum Sesuai dengan kemampuan individual. (A. Hamid Attamimi, 1990)

2. Maria Farida Indrati Soeprato berpendapat asas-asas pementukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh (Maria Farida Indrati Soeprato, 2007)
 - a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”;
 - b. Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);
 - c. (1) Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*Der Primat des Rechts*); (2) Asas-asas pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.
3. Van der Vlies membedakan asas-asas pembentukan pera-

turan perundang-undangan terdiri atas asas formal dan asas formal dan asas materil (A. Hamis Attamimi, 1990)

a. Asas-asas yang formal meliputi

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*)
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginselen van het juiste organ*);
- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginselen*)
- 4) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginselen van uitvoerbaarheid*);
- 5) Asas konsensus (*het beginselen van de consensus*)

b. Asas-asas yang materil meliputi:

- 1) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginselen van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginselen van de kenbaarheid*);
- 3) Asas kepastian hukum (*het rechts zekerheids beginselen*);
- 4) Asas pelaksanaan hukum;
- 5) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het recht*

sgelijkheids beginsel)

sesuai ksesuai keadaan individu (*het beginselen van individuele rechtsbedeling*);

c. Burkhard Kremes, menemukan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi: (H.A. Muin Fahmal, 2008)

1) Susunan peraturan (*Form der regelung*)

2) Metode pembentukan peraturan (*Metode der ausarbeitung der regelung*);

3) Bentuk dan isi peraturan (*Inhalt der regelung*);

4) Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der regelung*);

d. I.C. Van Der Vlies membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

(Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007)

1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);

2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);

3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);

4) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);

5) Asas konsensus (*het beginsel van consensus*);

Sedangkan asas-asas material antara lain meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechts gelijkheidsbeginsel*);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
5. Asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*);

e. UU 12/2011 membagi asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

1. Asas kejelasan tujuan;
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Asas dapat dilaksanakan;
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Asas kejelasan rumusan; dan
7. Asas keterbukaan.

Selain asas menurut para ahli dan UU No. 12/2011 di atas, asas peraturan perundang-undangan lain yaitu asas filosofis, asas sosiologis, dan asas yuridis. Asas filosofis terkait dengan nilai-nilai ideal yang menjadi jantung dari suatu perundang-undangan. Nilai-nilai ideal tersebut, misalnya kesejahteraan, keadilan, kebenaran, perlindungan hak asasi manusia, ketertiban, demokrasi. Asas sosiologis terkait dengan kenyataan yang hidup yang ada dalam masyarakat. Ia terkait dengan nilai-nilai dalam lapangan kongkret. Berbeda dengan asas filosofis yang tumbuh dalam lapangan abstrak, asas sosiologis berhubungan dengan apa yang ada dalam praktik sosial secara kongkret. Asas ini menghindari tercabutnya akan sosial yang ada di masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses berhukumnya masyarakat harus sesuai dengan kebiasaan yang telah ajeg secara turun temurun. Walau dalam praktik terdapat tranpalantasi hukum yaitu proses adopsi aturan dari luar suatu masyarakat untuk diinternalisasi ke dalam suatu masyarakat. Nilai-nilai yang baik dari luar dan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dapat diadosi menjadi hukum masyarakat tersebut.

Selanjutnya, asas yuridis terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari oleh adanya kewenangan pembentukan oleh pejabat/lembaga negara tertentu, adanya kesesuaian antara bentuk dan jenis dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, dan adanya keharusan mengikuti teknik/metode yang pembentukan yang telah pasti, baku, dan standar.

G. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Secara umum proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan:

- a. Perencanaan;
- b. Penyusunan;
- c. Pembahasan;
- d. Pengesahan atau Penetapan;
- e. Pengundangan; dan
- f. Penyebarluasan

1) Perencanaan

- a. Perencanaan Penyusunan Undang-Undang
Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam program legislasi nasional (Prolegnas).

Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas 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 prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

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 alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Adapun untuk penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR yang selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: pengesahan perjanjian internasional tertentu; akibat putusan Mahkamah Konstitusi; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Selain itu, dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- b. Perencanaan Penyusunan Peraturan Pemerintah
Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan pemerintah. Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah ini memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Adapun perencanaan penyusunan peraturan pemerintah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Rancangan Peraturan Pemerintah yang akan dimasukkan ke dalam program penyusunan peraturan pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Namun, atas program penyusunan peraturan pemerintah yang telah ditetapkan maka dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan rancangan peraturan pemerintah di luar perencanaan penyusunan peraturan pemerintah.

Rancangan peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu tersebut yaitu rancangan peraturan pemerintah dibuat berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.

c. Perencanaan Penyusunan Peraturan Presiden

Perencanaan penyusunan peraturan presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan presiden.

Perencanaan penyusunan peraturan presiden ini memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Adapun perencanaan penyusunan peraturan presiden ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Perencanaan penyusunan peraturan presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Rancangan peraturan presiden yang akan dimasukkan ke dalam program penyusunan peraturan presiden berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Namun, atas program penyusunan peraturan pemerintah yang telah ditetapkan maka dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan rancangan peraturan presiden di luar perencanaan penyusunan peraturan pemerintah.

dalam keadaan tertentu tersebut yaitu rancangan peraturan presiden dibuat berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.

d. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah

Perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dilakukan dalam prolegda provinsi dan perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dalam prolegda kabupaten/kota. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan Penyusunan Prolegda kabupaten/kota dilaksanakan oleh DPRD kabupaten/kota dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD

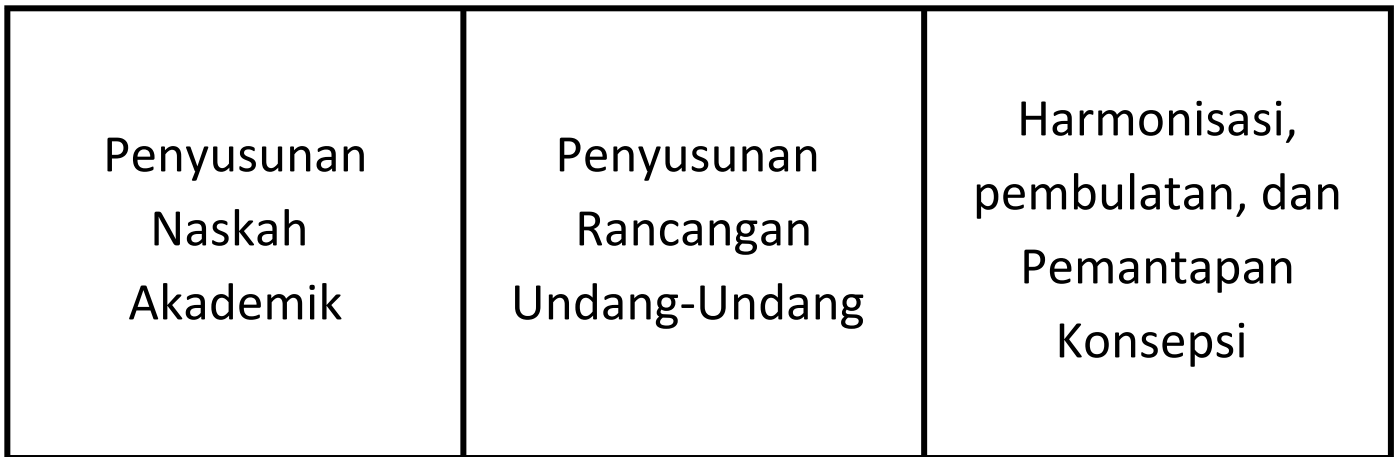
melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya, penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum untuk pemerintah provinsi dan bagian hukum untuk pemerintah kabupaten/kota dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

e. Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Lainnya.

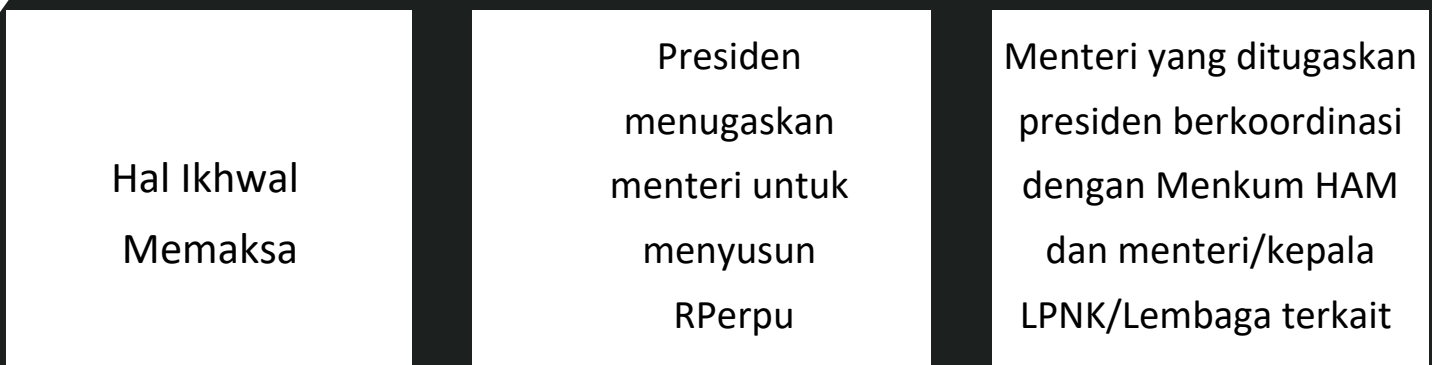
Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing. Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun

2) Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

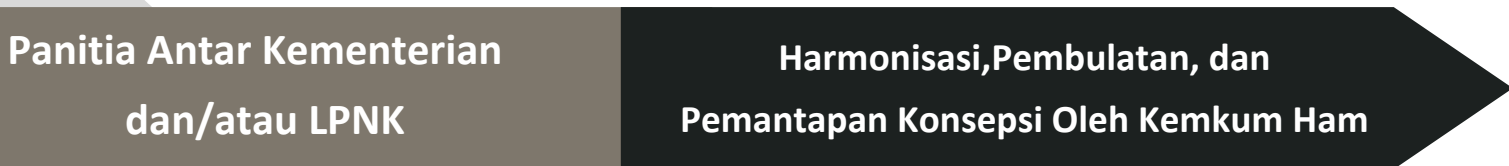
a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang



b. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang



c. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah



d. Penyusunan Rancangan Peraturan Presiden

Panitia Antar Kementerian
dan/atau LPNK

Harmonisasi, Pembedaan, dan
Pemantapan Konsepsi Oleh Kemkum Ham

e. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Penyusunan
Naskah Akademik

Penyusunan
Rancangan Perda

Harmonisasi, Pembuatan
dan Pemantapan
Konsepsi

3) Pembahasan Peraturan Perundang-undangan

a. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

- 1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.
- 2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan: otonomi daerah; pengelolaan sumber alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah; dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.
- 3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.

- 4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.
- 5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang anggaran Pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan Agama.
- 6) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas: pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.
- 7) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: pengantar musyawarah; pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan penyampaian pendapat mini
- 8) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan: penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;

pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap- tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

- 9) Dalam hal persetujuan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- 10) Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- 11) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.
- 12) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.
- 13) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.

- 14) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- 15) Ketentuan mengenai mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut: (a) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden; (b) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan (c) Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut

b. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

- 1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah.
- 2) Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- 3) Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD P yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- 4) Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah.
- 5) Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah.

4) Pengesahan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan

a. Pengesahan Rancangan Undang-Undang

- 1) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.
- 2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

- 3) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 20 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- 4) Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden 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.
- 5) Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- 6) Kalimat pengesahan yang berbunyi harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia
- 7) Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang- Undang tersebut.
- 8) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari keharusan pencantuman batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang- Undang tersebut

b. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk disiapkan menjadi Peraturan Daerah.
- 2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

- 3) Rancangan Peraturan Daerah yang akan ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.
- 4) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.
- 5) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, kalimat pengesahannya berbunyi : Peraturan Daerah dinyatakan sah.
- 6) Kalimat pengesahan yang berbunyi harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah.

5) Pengundangan

a. Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya 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; atau
- 7) Berita Daerah.

b. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- 1) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 2) Peraturan Pemerintah;
- 3) Peraturan Presiden; dan
- 4) Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

- c. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-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.
- e. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-Undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.
- f. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum
- g. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- h. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota di undangkan dalam Berita Daerah.

- i. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.
- j. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.

6) Penyebarluasan

- a. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang:
 - 1) Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
 - 2) Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

- 3) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- 4) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- 5) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh Instansi pemrakarsa.
- 6) Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.
- 7) Penyebarluasan Undang-Undang dapat dilakukan oleh DPD sepanjang 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.

- 8) Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.
- 9) Terjemahan Peraturan Perundang-undangan perlu di terjemahkan ke dalam bahasa asing yang dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum merupakan terjemahan resmi.

b. Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

- 1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah.
- 2) Penyebarluasan) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

- 3) Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
- 4) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.
- 5) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.
- 6) Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembarah Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

H. Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan

1. Kerangka Peraturan Perundang-undangan
 1. Judul
 2. Pembukaan

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

3. Batang Tubuh

- 1) Ketentuan Umum
- 2) Materi Pokok yang Diatur
- 3) Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
- 4) Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
- 5) Ketentuan Penutup

4. Penutup

5. Penjelasan (Jika Diperlukan)

6. Lampiran (Jika Diperlukan)

2. 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

3. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan

- 1. Bahasa Peraturan Perundang-undangan
- 2. Pilihan Kata atau Istilah
- 3. Teknik Pengacuan

4. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan

- a. Bentuk rancangan Undang-Undang pada umumnya
- b. Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang Menjadi 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

I. Simpulan

Ilmu perundang-undangan merupakan suatu pengetahuan tentang aturan berupa undang-undang tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan standar. Dalam ilmu perundang-undangan terdapat bahasan, antara lain mengenai pengertian, sejarah, kewenangan pembentukan, fungsi, asas, proses pembentukan, dan teknik perancangan

J. Latihan

1. Jelaskan pengertian ilmu perundang-undangan?
2. Jelaskan sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan ?
3. Siapakah pejabat/lembaga yang berwenang membentuk suatu peraturan perundang-undangan ?
4. Sebutkan fungsi peraturan perundang-undangan, asas peraturan perundang-undangan, dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan?
5. Buatlah suatu rancangan undang-undang yang isunya sangat kontekstual dan urgensinya sangat tinggi untuk disusun berdasarkan kerangka peraturan perundang-undangan ?

BAB III**TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN****Indikator Keberhasilan**

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu mendeskripsikan mengenai konsep ilmu dan teori peraturan perundang-undangan

Pemahaman mengenai teori-teori yang terakit dengan peraturan perundang-undangan diperlukan bagi peserta pelatihan perancangan peraturan perundang-undangan. Pemahaman teoritisi ini akan membantu peserta pelatihan dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan karena pemahaman teoretis ini dengan menjadikan teori-teori sebagai pisau analisis terhadap aspek formil dan aspek substansi rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dirancang

Dengan demikian, akan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kualitas yang sangat baik secara formil dan substansi sehingga berdaya guna dan berlaku guna bagi sasaran norma. Berikut ini beberapa teori yang akan dibahas sebagai bahan untuk memperkaya

pemahaman peserta pendidikan dan pelatihan perancangan peraturan perundang-undangan.

A. Teori Negara Hukum

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Konsekuensi negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 ialah bahwa negara Indonesia harus berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*). Negara diselenggarakan dengan prinsip 'the rule of law, not of man'. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah 'rechtsstaat' itu mencakup 4 (empat) elemen penting, yaitu:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha Negara

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya 3 (tiga) ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah “The Rule of Law”, yaitu:

6. Supremacy of Law.
7. Equality before the law.
8. Due Process of Law

Selanjutnya menurut “The International Commission of Jurists” prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum adalah:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak

Menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut: (B. Arief Sidharta, 2004)

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asas Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).

2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.
3. Berlakunya Persamaan (*Similia Similius atau Equality before the Law*).
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Sebagaimana konsep negara hukum yang telah dijelaskan di atas maka perlu dibahas pula mengenai konsep negara hukum Indonesia. Jimly Asshiddiqie merumuskan 13 (tiga belas) prinsip negara hukum Indonesia yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (The Rule of Law, ataupun Rechtsstaat) dalam arti yang sebenarnya, yaitu :

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*).
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*).
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*).
4. Pembatasan Kekuasaan.
5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen.
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak.
7. Peradilan Tata Usaha Negara.
8. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*).
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia.
10. Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*).
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*).
12. Transparansi dan Kontrol Sosial.
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Sebagai negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 maka setiap sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara diselenggarakan berdasarkan hukum. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan pedoman hukum yang menjadi instrumen pelaksanaan Indonesia sebagai negara hukum.

B. Teori Norma Berjenjang Hans Kelsen dan Hans Nawiasky

Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Kelsen meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum, dan aspek dinamis (*nomodinamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut: (W. Friedmann, penerjemah Mohamad Arifin, 1993)

1. Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.
2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam
4. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.
5. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus.

Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata. Teori Hans Kelsen yang hingga saat ini menjadi rujukan ilmu hukum yaitu *Stufenbau Theory*. Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul *General Theory of Law and State* oleh Anders Wedberg bahwa: “*The creation of one norm – the power one – is determined by another – the higher – the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regresses is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity*”

(Kelsen, [1925] 2006)

Menurut Hans Kelsen, norma dasar (*basic norm grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *grundnorm* itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*

Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky murid Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (*Staats fundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar Negara/ aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung & autonome satzung*)

Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiaky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah: (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998)

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*)

Staatsfundamentalnorm merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu.

(Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998)

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (basic norm) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai staatsgrundnorm melainkan staatsfundamentalnorm, atau norma fundamental negara. Grundnorm pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. (A. Hamid A. Attamimi, 1999)

- i. Staatsfundamentalnorm: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- ii. Staatsgrundgesetz: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- iii. Formell gesetz: Undang-Undang.

iv. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamental-norm* pertama kali disampaikan oleh

Notonagoro <http://www.blogger.com/post-create.g?blogID=5482608638098922693> -_edn30. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif.

Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. (A. Hamid A. Attamimi, 1999)

Teori norma berjenjang atau *Stufenbau Theory* dari Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky sangat erat terkait dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan,

baik berdasarkan Hans Kelsen maupun berdasarkan Hans Nawiasky yang menemaptkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi atau yang paling dasar ke yang paling rendah.

C. Teori Perundang-Undangan Dengan Kenyataan Jhon Michael

Menurut Jhon Michael Otto antara perundang-undangan dengan kenyataan kita temukan adanya jurang yang lebar. Dengan kata lain, hanya ada sedikit 'kepastian hukum yang nyata (real legal certainty). (Michael Otto, 2012). Menurutnya kepastian hukum nyata sesungguhnya mencakup pengertian kepastian hukum yuridis, namun sekaligus lebih dari itu. Jhon Michael Otto mendefinisikannya sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

1. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*) diterbitkan oleh atau diakui karena (kekuasaan) negara;
2. Bahwa instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadapanya;
3. Bahwa pada prinsipnya bagian terbesar atau mayoritas dari warga negara menyetujui muatan isi dan karena itu

menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;

4. bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak (*independent and impartial judges*) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum yang dibawa ke hadapan mereka;
5. Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan. Menurut Jhon Michael Otto semakin baik suatu negara hukum berfungsi, maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum nyata. Sebaliknya bila suatu negara tidak memiliki sistem hukum yang berfungsi secara otonom, maka kecil pula tingkat kepastian hukum.

Terlepas dari negara (berkembang) manapun yang menjadi fokus kajian, kita akan segera kembali berhadapan dengan pertanyaan pokok seperti: sejauh mana atau pada tingkat apa kita dapat temukan kepastian hukum nyata?

Faktor-faktor yuridis dan non yuridis apakah yang menentukan hal ini? dan apa yang dapat kita lakukan untuk memperbesar tingkat kepastian hukum nyata demikian ?

Di sini dapat dikatakan bahwa tingkat kepastian hukum nyata hampir selalu dapat digambarkan beranjak dari tiga jenis faktor. Pertama dari aturan-aturan hukum itu sendiri, kedua dari instansi-instansi (*kelembagaan/institutions*) yang membentuk dan memberlakukan serta menerapkan hukum dan yang bersama-sama dengan hukum membentuk sistem hukum, dan ketiga dari lingkungan sosial yang lebih luas: faktor-faktor politik, ekonomi dan sosial-budaya. Sebab itu pula kajian-kajian (hukum) yang biasa kita lakukan, entah mengenai pengaturan tata guna air atau kebebasan pers, mencakup tiga lapis analisis : yuridis, ilmu (administrasi) pemerintahan (*bestuurkundige*), dan analisis ilmu-ilmu sosial yang lebih luas.

D. Teori Morality of Law Lon F Fuller

Menurut Lon F Fuller terdapat 8 (delapan) hal yang menjadi penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan.

Delapan kegagalan hukum tersebut dapat dihindari bila

terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan dengan 8 (delapan) persyaratan moral tertentu yang meliputi: (Lon F Fuller, 1964)

1. Laws should be general

Harus ada aturan-aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan sehingga perlunya sifat tentang persyaratan sifat keumuman. Aturan-aturan ini menjadi pedoman kepada otoritas sehingga keputusan otoritatif tidak dibuat atas suatu dasar *ad hoc* dan atas dasar kebijakan yang bebas, melainkan atas dasar aturan-aturan yang umum.

2. *They should be promulgated, that citizens might know the standards to which they are being held*

Setiap aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan melainkan harus diumumkan (publikasi). Persyaratan bahwa hukum harus *dipromulgasi* (dipublikasikan) karena orang tidak akan mematuhi hukum yang tidak diketahui oleh pihak yang menjadi sasaran penerapan hukum (*norm adressaat*).

3. *Retroactive rule-making and application should be minimized*

Aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan di masa mendatang sehingga hukum diminimalisasi berlaku surut.

4. *Laws should be understandable*

Hukum harus dibuat agar dapat dimengerti oleh rakyat

5. *Free of contradiction*

Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain baik secara vertikal maupun horizontal.

6. *Laws should not require conduct beyond the abilities of those effected*

Aturan-aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku atau perbuatan di luar kemampuan pihak-pihak yang terkena akibat hukum, artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan.

7. *They should remain relatively constant through time*

Hukum tidak boleh diubah sewaktu-waktu, sehingga hukum harus tegas.

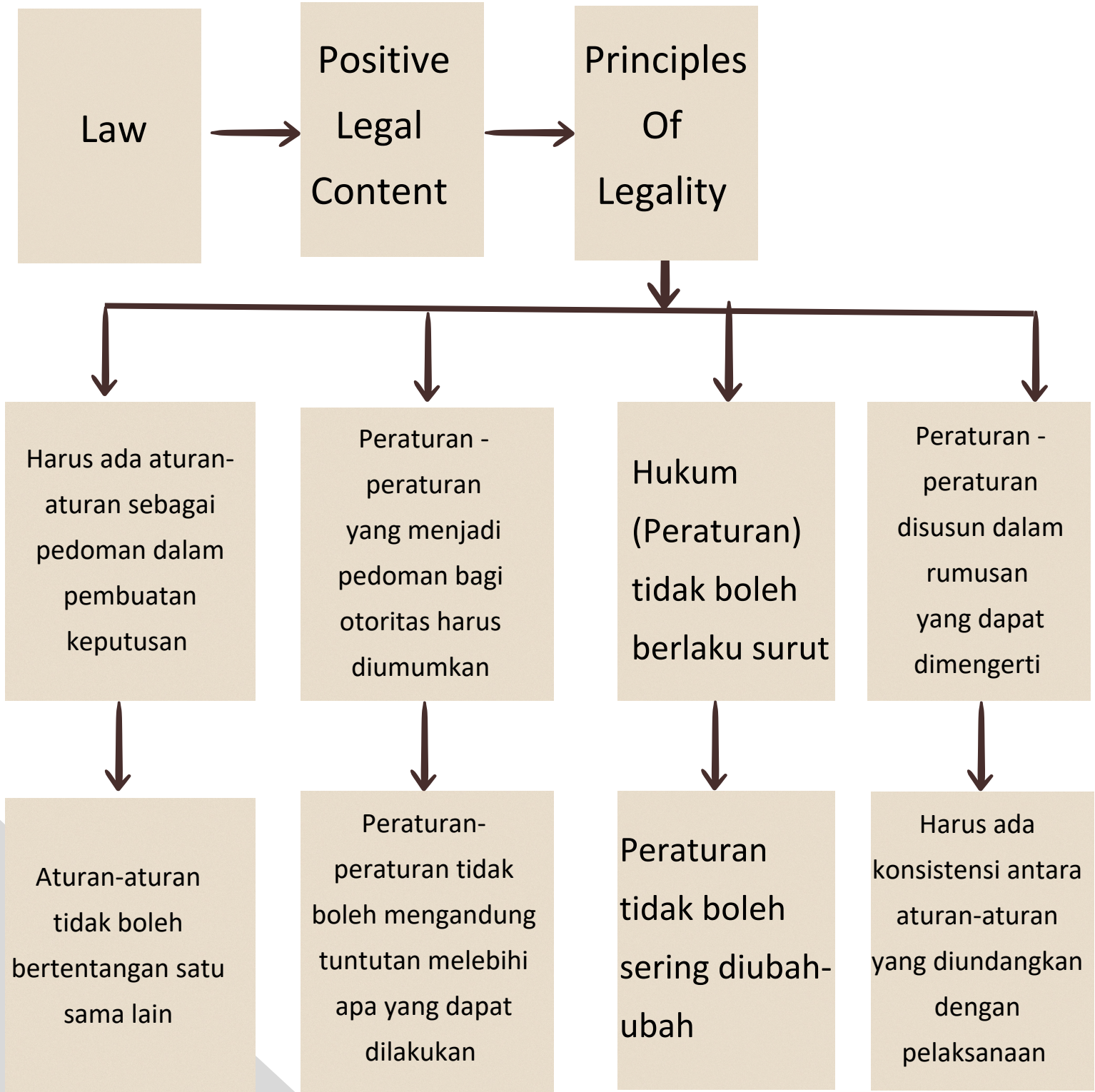
8. *They should be a congruence between the laws as announced and their actual administration.*

Hukum harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan kenyataannya.

Fuller berpendapat bahwa hukum (peraturan perundang-undangan) akan menimbulkan masalah ketika hukum menyimpang dari 8 (delapan) persyaratan tersebut.

“The eight principals constitute a morality, Lon Fuller will say, because of two reasons. One being that law leads to social order which needs moral values, and two being that it does so by respecting individuality and the right to self guidance, because as Lon Filler will state, rules guide behavior. One cannot be autonomous and follow the principles of legality, without there being some sort of inherent moral value. This is the connection between law and morality; morals and principles inherently and internally construct and hold together laws.” (Kim Graham, 2006)

Lebih lanjut sebagaimana digambarkan dalam gambar dibawah ini:



Gambar 2.1. Syarat Hukum Agar Tidak Gagal Menurut Lon L Fuller

Delapan kriteria tersebut, diperlukan sebagai kondisi dalam melaksanakan kegiatan pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membuat peraturan perundang-undangan (*law making process*) sehingga kegagalan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dihindari

E. Teori Tatahan Peraturan Perundang-undangan Philippe Nonet dan Philip Selznick

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum secara tertulis. Sebagai hukum tertulis maka tatanan peraturan perundang-undangan mengikuti perubahan tatanan hukum. Tatanan hukum itu sendiri mengalami perkembangan secara perlahan (*evolution*). Philippe Nonet dan Philip Selznick menggambarkan perkembangan tatanan hukum sebagai berikut: (Phillippe Nonet dan Philip Selznick, 1978)

1. Tatanan Hukum Represif, yakni hukum dipandang sebagai abdi kekuasaan repsesif dan perintah dari yang berdaulat. Ciri Tatatan Hukum Represif adalah :
 - a. Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum, sehingga tata hukum praktis menjadi identik

dengan negara, dan hukum disubordinasi pada *'raison d'etat'*.

- b. Konservasi otoritas menjadi preokupasi berlebihan para pejabat hukum yang memunculkan 'perspektif pejabat' yakni perspektif yang memandang keraguan harus menguntungkan sistem, dan sangat mementingkan kemudahan administratif.
 - c. Badan kontrol khusus menjadi pusat kekuasaan independen yang terisolasi dari konteks sosial yang memoderatkan dan kapabel melawan otoritas politik.
 - d. Rezim 'hukum-ganda' menginstitutionalisasi keadilan kelas yang mengkonsolidasi dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial.
 - e. Perundang-undangan Pidana mencerminkan *'dominant mores'* yang sangat menonjolkan *'legal moralism'*
2. Tatanan Hukum Otonomus, yakni hukum dipandang sebagai i institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri.

Tata hukum ini berintikan pemerintah 'Rule of Law', subordinasi putusan pejabat pada hukum, integritas hukum, dan dalam kerangka itu, insitusi hukum serta era berpikir mandiri memiliki batas-batas yang jelas. Ciri tatanan hukum Otonomus adalah :

- a. Hukum terpisah dari politik yang mengimplikasikan kewenangan kehakiman yang bebas dan separasi fungsi legislatif dan fungsi judicial.
- b. Tata hukum mengacu 'model aturan'. Dalam kerangka ini, maka aturan membantu penegakan penilaian terhadap pertanggungjawaban pejabat. Selain itu, aturan membatasi kreatifitas institusi-institusi hukum dan peresepan hukun ke dalam wilayah politik.
- c. Prosedur dipandang sebagai inti hukum, dan dengan demikian maka tujuan pertama dan kompetensi utama Tata Hukum adalah regulasi dan kelayakan.
- d. Loyalitas pada hukum yang mengharuskan kepatuhan semua pihak pada aturan hukum positif. Kritik terhadap aturan hukum positif harus dilaksanakan melalui proses politik.

3. Tatanan Hukum Responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Pandangan ini mengimplikasikan dua hal. Pertama, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional. Kedua, tujuan berfungsi sebagai norma kritik dan dengan demikian mengendalikan diskresi administratif serta melunakkan resiko "*institutional surrender*". Dalam tipe ini, aspek ekspresi dari hukum lebih mengemuka ketimbang dalam dua tipe lainnya, dan keadilan substantif juga dipentingkan di samping keadilan prosedur.

F. Simpulan

Dalam teori peraturan perundang-undangan terdapat beberapa teori yang dapat dijadikan pendukung pemahaman perancang peraturan perundang-undangan, yaitu teori negara hukum, teori norma berjenjang Han Kelsen dan Hans Nawlaky, teori perundang-undangan dengan kenyataan *Jhon Michael Otto*, teori *Morality of Law Lon L Fuller*, teori peraturan perundang-undangan Philippe Nonet dan Philip Selznick

G. Latihan

8. Sebutkan ciri negara hukum menurut Stahl, A.V Dicey, dan *The International Commission of Jurist*?
9. Jelaskan pokok-pokok pikiran teori ‘Norma Berjenjang’ Hans Kelsen dan Hans Nawiasky ?
10. Sebutkan dan jelaskan 8 (delapan) prinsip moralitas hukum Lon F Fuller ?
11. Apa yang dimaksud *real legal certainty* yang dikemukakan oleh Jhon Michael Otto ?
12. Jelaskan perkembangan tatanan hukum menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick ?

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

14. Ilmu pengetahuan perundang-undangan terdiri atas ilmu perundang-undangan dan teori perundang-undangan dan teori perundang-undangan.
15. Ilmu pengetahuan perundang-undangan, ilmu perundang-undangan, dan teori perundang-undangan dalam modul ini dipahami terbatas pada 'undang-undang' semata, sehingga perluasan 'undang-undang' menjadi 'peraturan perundang-undangan' dilakukan dengan memperluas ilmu pengetahuan perundang-undangan menjadi ilmu pengetahuan peraturan perundang-undangan menjadi ilmu peraturan perundang-undangan, dan teori perundang-undangan menjadi teori peraturan perundang-undangan
16. Ilmu peraturan perundang-undangan mempelajari mengenai
17. Ilmu peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang

dalam ilmu pengetahuan perundang-undangan terdapat juga teori peraturan perundang-undangan.

18. Ilmu perundang-undangan membahas mengenai antara lain kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan, fungsi peraturan perundang-undangan, asas-asas peraturan perundang-undangan, proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teknik perancangan peraturan perundang-undang.
19. Teori peraturan perundang-undangan merupakan pisau analisis yang digunakan dalam rangka melakukan *law making process* sehingga produk rancangan yang diciptakan memiliki kebenaran secara materil. Beberapa teori yang dapat menjadi pisau analisis antara lain Teori Negara Hukum, Teori Norma Berjenjang Hans Kelsen, Teori Norma Berjenjang Nawiasky, Teori Perundang-undangan dan kenyataan hukum Jhon Michael Otto, Teori Morality of Law Lon F Fuller, dan Teori Tatahan Peraturan Perundang-undangan Phillippe Nonet dan Philip Selznic.

B. Tindak Lanjut

Agar peserta diklat memahami secara lengkap mengenai ilmu perundang-undangan maka peserta diklat dapat membaca rujukan yang ada dalam modul ini, selain bahwa penguasaan secara teori dan praktik isi dari undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta. 2006
- Asshiddiqie, Jimly. Gagasan Negara Hukum Indonesia.
http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf
- Attamimi, A. Hamid S. Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan (hukum tata Negara). Jakarta, Universitas Indonesia.1990
- Attamimi, A. Hamid S. Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Universitas Indonesia. 1990.
- Fahmal, H.A. Muin. Peran asas-asas Umum Pemerintahan yang layak Dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih, Total Media Cet. ke 2. 2008
- Fuller, Lon, L. The Morality of Law. London: Yale University Pres, 1969.
- Friedmann, W. Teori & Filsafat Hukum, Susunan II, Penerjemah: Muhammad Arifin. PT. Raja Grafindo, Jakarta. 1994.
- Graham, Kim, Benita Strickland, Modern Natural Law Theory, diunduh dari [http://www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=17585321&searchTerm=graha m+s](http://www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=17585321&searchTerm=graha+m+s), 2012

- Halim, Hamzah. Persekongkolan Rezim Politik Lokal: Studi atas Relasi antara Relasi Eksekutif dan Legislatif, Pukap, Tamalanrea Makassar 2009.
- Kelsen, Hans General Theory of Law and State, trans. Anders Wedberg. New Brunswick, ([1925] 2006), NJ: Transaction Publishers.
- Seidmenn, Aan, et.all. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang demokratis : Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang. Jakarta, ELIPS. 2001
- Syamsuddin Makmun. Psikologi Kependidikan. Psikologi Kepndidikan Bandung, PT. Remaja Rosdakarya, 2009.
- Sidharta, B. Arief. Apakah Filsafat dan Filsafat Ilmu itu ? Bandung, Pustaka Sutra, 2008.
- Sidharta, B, Arief. Jentera (Jumat Hukum), Edisi 3 Tahun II, November 2004: 124-12
- S, Maria Farida Indrati. Ilmu Perundang-Undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Jakarta, Kanisius. 2007.
- S, Maria Farida Indrati Ilmu Perundang-undangan 2, Proses dan Teknik Pembentukannya Jakarta, Kanisius. 2007
- Lawrence M, Friedman, American Law: An Introduction, New York: W.W Norton & CO. 1984.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznic. Law and Society in Transition Toward Responsive Law. New York, New York and Woe. 1978.

- Otto, Jan Michael, 2012. Kepastian Hukum Yang Nyata di Negara berkembang. Denpasar:Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen, 2012.
- Yuliandri. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik: Gagasan Terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bekerlanjutan: Jakarta, Rajawali Press, 2009
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

SISTEM HUKUM DAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
LEGAL DRAFTING

JAKARTA 2022

Disusun oleh :

DR. AHMAD REDI, S.H., M.H

DAFTAR ISI

| | |
|--------------------------------------|-----------|
| BAB I | |
| PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Deskripsi Singkat | 5 |
| C. Tujuan Pembelajaran | 6 |
| D. Materi Pokok dan Sub Materi pokok | 6 |
| E. Manfaat Modul | 7 |
| | |
| BAB II | 8 |
| SISTEM HUKUM DAN SISTEM | |
| PEMERINTAHAN DI INDONESIA | 8 |
| A. Sistem Hukum | 8 |
| B. Sistem Pemerintahan | 24 |
| C. Simpulan | 45 |
| D. Latihan | 45 |
| | |
| BAB III | 46 |
| PENUTUP | 46 |
| A. Kesimpulan | 46 |
| B. Tindak Lanjut | 48 |
| DAFTAR PUSTAKA | 49 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan 'Negara Indonesia adalah negara hukum'. Apa yang tertulis pada pasal tersebut menjadi penanda bahwa hukum harus menjadi panglima dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, karena UUD 1945 sebagai suatu sistem maka keberadaan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 harus selalu dikaitkan dengan Pembukaan UUD 1945. Dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 ditetapkan tujuan dan fungsi negara, dan dengan adanya keberadaan Pasal 1 Ayat (3) tersebut bermakna bahwa hukum hanyalah sebagai salah satu sarana yang digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan tujuan negara. Sehingga dapat dikatakan tujuan akhir yang hendak diwujudkan oleh hukum adalah sebagai berikut:

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, maka disusunlah Kemerdekaan

Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada 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 (cetak miring, pen)

Pada saat hukum dipercaya sebagai alat untuk mencapai tujuan. Maka hendaknya hukum diperlakukan sebagai sebuah sistem. Sistem tersebut bernama sistem hukum (*legal system*). Berbicara mengenai sistem hukum, Lawrence M. Friedman dalam bukunya berjudul "*The Legal System: A Social Science Perspective*" mengatakan hukum sebagai sebuah sistem mengandung 3 (tiga) komponen yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal tructure*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Lawrence Friedman memaknai substansi hukum sebagai aturan atau norma, dengan mengatakan *substance is what we call the actual rules or norms used by institutions, (or as the case may be) the real observable behavior patterns of actors within the system"* (Lawrence M. Friedman, 1969:17).

Wujud konkret substansi hukum dengan demikian adalah segala jenis produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga yang berwenang. Selanjutnya struktur hukum didefinisikan oleh Friedman sebagai *is the body, the framework, the longlasting shape of the system; the way courts of police depatements are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization* (Lawrence M. Friedman, 1969:16).

Berbagai lembaga hukum yang dibentuk oleh Pemerintah menunjukkan bentuk dari struktur hukum. Terakhir kultur hukum diartikan...*attitude and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values affecting behavior related to law and its institutions, ether positively or negatively*(Lawrence M. Friedman, 1969). Teori sistem hukum yang dibangun oleh Friedman memberikan pemahaman bahwa untuk membangun sistem hukum maka yang diperbaharui bukan hanya substansi hukum tetapi juga meliputi struktur dan kultur hukum. Karena masing-masing sub-sistem hukum tersebut memegang peranannya masing-masing.

Soetandyo Wignjosoebroto dalam tulisannya berjudul "Hukum yang Tak Kunjung Tegak: Apa yang Salah dengan Kerja Penegakan Hukum di Negeri ini?" menegaskan (Soetandyo Wignjosoebroto, 2012):

*Sungguh benar apa yang dikemukakan Lawrence Friedman (dalam bukunya *The Legal System: A Social Science Perspective*, 1975) bahwa untuk kepentingan analisis teoretik, demi kedayagunaannya yang praktis, hukum nasional itu, sebagai suatu sistem institusional, mestilah dikenali dalam tiga gatranya. Disebutkan dan dibentangkan secara agak terurai, ketiga gatra itu ialah substansi perundangundangan, struktur organisasi pengadaan beserta penegakannya, dan yang ketiga ialah kultur yang akan ikut menjadi determinan bermakna-tidaknya hukum dalam kehidupan nasional dari hari ke hari. Adalah suatu kekeliruan apabila upaya mengefektifkan bekerjanya hukum – atau yang diistilahi “menegakkan hukum” dalam perbincangan kali ini – orang yang hanya berkonsentrasi pada kerja memperbaiki atau mengamandemen hukum perundangungannya saja tanpa membenahi struktur organisasi yang ada pada sistem hukum nasional. Demikian juga permasalahannya, apabila dalam kerja-kerja penegakan hukum orang hanya berkonsentrasi pada intensi kekuatan struktural dan mengabaikan interpretasi kultural para insan pencari keadilan, *vis versa*.*

Paparan tersebut semakin memberikan keyakinan bahwa pemahaman mengenai hukum sebagai sebuah sistem menjadi sangat penting untuk dipahami. Sehingga pada

akhirnya pembaharuan hukum tidak lagi hanya berhenti pada pembaharuan substansi hukum, melainkan juga struktur dan kultur hukumnya. Setiap negara pada dasarnya pula memiliki sistem hukumnya masing-masing, yang dibangun dan dikembangkan sesuai dengan nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofis dan sosio-kulturalnya sendiri. Untuk itu Indonesia juga memiliki sistem hukumnya yang dibangun atas nilai-nilai tadi.

Selain memiliki sistem hukumnya sendiri, setiap negara juga menganut sistem pemerintahan masing-masing. Sistem pemerintahan yang dianutpun akan berubah dan berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi. Seperti Indonesia yang mengalami perubahan sistem pemerintahan. Misalnya pada masa berlakunya UUD RIS dan UUDS 1950 Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer. Terakhir pada saat setelah amandemen UUD 1945, Indonesia mengklaim menganut sistem pemerintahan presidensial

B. Deskripsi Singkat

Diklat yang bertemakan “Perancangan Peraturan Perundang-Undangan” yang dilaksanakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan informasi dan sofistikasi pengetahuan perancang peraturan perundang-undangan sehingga pada akhirnya kompetensi dan produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan berada dalam kualitas yang baik.

Materi pokok yang pada diklat ini adalah mengenai sistem hukum dan sistem pemerintahan Indonesia. Adapun metode pembelajaran yang digunakan dalam proses pembelajaran antara lain ceramah singkat, tanya jawab dan diskusi kelompok.

C. Tujuan Pembelajaran

1. Kompetensi Dasar

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan pemahaman melalui modul ini diharapkan peserta memiliki pemahaman komprehensif mengenai sistem hukum dan sistem pemerintahan Indonesia secara lebih baik.

2. Indikator Keberhasilan

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan membaca secara tuntas modul ini, peserta diharapkan dapat:

- a. Memahami dan menguraikan sistem hukum
- b. Memahami dan menjelaskan materi sistem pemerintahan

D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Berikut ini materi pokok dan sub materi pokok yang akan diuraikan pada diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” dan modul ini antara lain

1. Sistem Hukum

- a. Pengertian Sistem Hukum
- b. Macam-Macam Sistem Hukum
- c. Sistem Hukum Indonesia

2. Sistem Pemerintahan

- a. Pengertian Sistem Pemerintahan
- b. Macam-Macam Sistem Pemerintahan
- c. Sistem Pemerintahan Indonesia

E. Manfaat Modul

Manfaat disusunnya modul ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak antara lain

1. Bagi pengelola diklat

Sebagai bahan acuan dalam melaksanakan pengendalian diklat dan bahan pertanggungjawaban.

2. Bagi peserta diklat

Sebagai bahan acuan dalam proses pembelajaran agar lebih efektif dan efisien.

3. Bagi tenaga pengajar

Sebagai bahan acuan dalam memandu proses pembelajaran dan persamaan persepsi di antara tenaga pengajar.

BAB II

SISTEM HUKUM DAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu:

1. memahami dan menguraikan sistem hukum dan sistem pemerintahan
2. Memahami dan menjelaskan materi sistem pemerintahan

A. Sistem Hukum

1. Pengertian Sistem Hukum

Untuk dapat lebih memahami apa itu sistem hukum, dipandang perlu diawali dengan mengemukakan definisi dari masing-masing kata yaitu “sistem” dan “hukum”. Tidak terdapat kesatuan pendapat mengenai apa itu “sistem”. Definisi sistem yang pertama dapat merujuk pada *Webster’s New World College Dictionary*, “a set or arrangement of thing so related or connected as to form a unity or organic whole (a solar system, school system, system of high ways). Definisi yang kedua dikemukakan oleh Alexander Laszlo dan Stanley Krippner dalam tulisannya yang berjudul “*System Theories: Their Origins, Foundation, and Development*” mengatakan “a system”

may be described as a complex of interacting components together with the relationships among them that permit the identification of a boundary-maintaining entity or process (J.S. Jordan, 1998).

Pengertian berikutnya disampaikan oleh Bachsan Mustofa. sistem sebagai jenis satuan yang dibangun dengan komponen-komponen sistemnya yang berhubungan secara mekanik fungsional yang satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan sistemnya (Bachsan Mustofa, 2003:5). Berbagai definisi sistem tersebut memperlihatkan bahwa karakteristik dari sebuah sistem yaitu:

- a. seperangkat, susunan atau komponen;
- b. adanya saling ketergantungan, keterjalinan atau keterhubungan;
- c. terdapat suatu tujuan yang hendak dituju.

Definisi selanjutnya adalah mengenai hukum. Sama hal dengan sistem, tidak ada kesatuan pendapat pula mengenai hukum. Sampai saat ini pakar hukum masih sibuk mencari definisi yang lengkap mengenai hukum. Soetandyo Wignjosebroto mengemukakan 5 (lima) konsep hukum, yaitu:

- a. Hukum adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal;
- b. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional

- c. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim in *concreto* dan tersistematisasi sebagai *judge-made-law*;
- d. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empiric;
- e. Hukum adalah manifestimh makna-makna simbolis para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi di antara mereka (Shidarta, 2013:20)

Setelah melihat definisi dari sistem dan hukum sebagaimana disebutkan diatas maka tepat apabila pada akhirnya disimpulkan apa itu sistem hukum. Sudikno Mertokusumo mengemukakan, hukum itu sendiri bukanlah sekedar kumpulan peraturan-peraturan yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Arti pentingnya suatu peraturan hukum ialah karena hubungannya yang sistematis dengan peraturan-peraturan hukum lain. (Sudikno Mertokusumo, 2010:159). Sudikno menambahkan hukum merupakan sistem berarti bahwa hukum itu merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.

Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum (Sudikno Mertokusumo, 2010:159-160).

Apabila dikaitkan dengan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, maka sistem hukum dapat dimaknai sebagai suatu kesatuan sub-sub sistem hukum (substansi, struktur dan kultur hukum), yang saling berinteraksi atau berhubungan satu sama lain, dimana masing-masing sub-sistem tersebut memiliki peranan dan saling berkerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini semata karena hukum hanyalah alat untuk mencapai tujuan, sehingga sistem hukum adalah sistem yang bertujuan atau memiliki tujuan. Tujuan hukum yang hendak diwujudkan oleh sistem bernama sistem hukum adalah sebagaimana disampaikan oleh Gustave Radbruch yakni keadilan (*Gerechtigkeit/justice*), kemanfaatan (*Zweckmässigkeit /purposiveness*) dan kepastian (*Rechtssicherheit/legal certainty*) (Frank Haldemann, 2005:164-165; Esmi Warassih, 2011:12; Satjipto Rahardjo, 2010:17).

2. Macam-Macam Sistem Hukum

Setiap negara di dunia, memiliki sistem hukumnya masing-masing. Sistem hukum tersebut dibangun

sesuai dengan nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofis dan sosio-kulturalnya. Sehingga sistem tersebut berakar pada nilai-nilai yang hidup pada masyarakat yang bersangkutan. Karena sistem hukum adalah sistem yang bersifat terbuka, maka masing-masing sistem tersebut dapat saling berinteraksi satu sama lain. Hasil interaksi tersebut saling memperkaya sistem hukum yang ada, dan memunculkan persamaan pada sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain

Pada dasarwarsa saat ini, telah dikenal luas berbagai pengelompokan sistem hukum yang ada dibelahan dunia. Sangat mudah ditemukan berbagai teori mengenai jenis-jenis sistem hukum yang dalam istilah kepustakaan asing lebih dikenal dengan *parent legal system, legal family atau major legal systems*. Shidarta dalam bukunya yang berjudul “Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum” pernah menginventarisir berbagai teori keluarga sistem hukum. Selengkapnya hasil inventarisir tersebut antara lain

a. Esmein (1905)

Lima keluarga sistem hukum yaitu: (1) *Romanistic*, (2) *Germanic*, (3) *Anglo Saxon*, (4) *Slavic*, dan (5) Islam.

b. *Zweigert dan Kotz* (1977)

Mengklasifikasikan lebih banyak lagu, yaitu: (1) *Romanistic*, (2) *Germanic*, (3) *Nordic*, (4) *Common Law Families*, (5) *Socialist*, (6) *Far Eastern System*, (7) *Islamic System*, (8) *Hindu Law*.

c. David dan Brierley

Enam keluarga sistem hukum, yaitu (1) *Romano-Germanic*, (2) *Common Law*, (3) *Socialist*, (4) *Islamic*, (5) *Hindu dan Jewish*, (6) *Far East* dan *Black African*.

Berbagai klasifikasi sistem hukum tersebut diatas menunjukkan kompleksitas untuk dapat memahaminya. Terkait dengan banyaknya klasifikasi yang diberikan oleh para ahli, Shidarta mengatakan di dunia ini biasanya dikemukakan ada tiga keluarga sistem hukum yaitu (1) *civil law system*, (2) *common law system*, (3) *socialist law system*. Kelompok yang ketiga, *socialist law system*, sering tidak disinggung secara khusus dalam banyak tulisan karena dianggap berakar pada *civillaw system* (Shidarta, 2013:128). Untuk itu dalam tulisan ini hanya akan dipaparkan 2 (dua) jenis sistem hukum yaitu *civil law* dan *common law*.

a. Civil Law

Sistem hukum *Civil Law* sering pula diistilahkan dengan sistem hukum eropa continental. Sistem hukum ini memandang sumber hukum utama adalah

undang-undang, kodifikasi atau hukum tertulis (*written law*). Hukum dengan demikian dapat ditemukan dalam hukum positif (hukum yang berlaku) atau *state law*. Wujud peraturan perundang-undangan menjadi dasar mengikat dari hukum.

Sejalan dengan ditempatkannya undang-undang sebagai sumber utama hukum dalam keluarga *civil law*, maka dengan sendirinya pembentuk undang-undang mempunyai peranan penting untuk menetapkan corak sistem hukum positif negara (Shidarta, 2013:130). Berbeda halnya dengan sistem *common law* yang akan dibicarakan selanjutnya, sistem *civil law* menuntut pembentuk undang-undang sebagai pihak yang aktif dalam membentuk hukum. Posisi legislator sebagai pembentuk hukum menjadi penanda bahwa reformasi hukum (*law reform*) atau pembangunan hukum (*law development*) juga sangat bergantung pada kinerja legislator. Semakin berkualitas kinerja pembentuk undang-undang, maka akan berbanding lurus dengan kualitas reformasi hukumnya.

Pada keluarga sistem hukum *civil law*, peran aktif diharapkan datang dari pembentuk undang-undang dan bukan pada hakim (*judges*). Pembentuk undang-undang sedapat mungkin merumuskan peraturan perundang-undangan selengkap mungkin.

Segala masalah hukum semaksimal mungkin telah mendapatkan pengaturannya oleh pembentuk undang-undang. Kemampuan untuk menelaah dan menerawang masalah-masalah hukum yang terjadi saat ini dan yang akan terjadi di masa datang harus sudah dapat diprediksi oleh legislator dan kemudian diatur dalam aturan tertulis. Tujuannya adalah agar hakim tidak berperan sebagai pembentuk hukum. Hakim dalam kerangka yuridis keluarga sistem hukum civil law hanya berperan untuk menerapkan aturan. Kalaupun hakim akan menafsirkan peraturan, tafsiran tersebut harus tetap sejalan dengan peraturan perundang-undangan atau dalam batas wewenangnya.

Senada dengan hal tersebut Shidarta mengemukakan dalam konteks ini, para pembentuk undang-undang dituntut berfikir sekomprehensif mungkin agar semua kasus yang dipersepsikan akan muncul di kemudian hari dapat tercakup dalam pengaturan undang-undang itu. Makin detail dan eksplisit suatu peraturan diformulasikan, makin ringan pekerjaan hakim di lapangan (Shidarta, 2013:131). Negara civil law meyakini tujuan hukum yang utama adalah kepastian hukum (legal certainty atau Rechtssicherheit) yang diwujudkan dalam bentuk aturan yang tertulis. Sedangkan keadilan (justice atau Gerechtigkeit) dan kemanfaatan (purposiveness atau

Zweckmässigkeit) dipandang telah diakomodir pada saat pembentuk undang-undang memulai proses untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Pada negara yang menganut sistem hukum civil law karakteristik yang muncul adalah terdapat kodifikasi. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Charles Arnold Baker yang mengemukakan “kodifikasi

selama ini menjadi ciri dari civil law system yang merupakan sistem hukum yang diilhami dari hukum Romawi dengan ciri ditulis dalam suatu kumpulan, dikodifikasi, dan tidak dibuat oleh hakim” (Ade Adhari, 2015:63). Berkenaan dengan tradisi civil law system, William Tetley dari McGill University dalam tulisannya yang berjudul “Mixed Jurisdiction: Common Law vs Civil Law (Codified and Uncodified)” menerangkan:

Civil law may be defined as that legal tradition which has its origin in Roman law, as codified in the Corpus Juris Civilis of Justinian, and as subsequently developed in Continental Europe and around the world. Civil law eventually divided into two streams: the codified Roman law (as seen in the French Civil Code of 1804 and its progeny and imitators – Continental Europe, Québec and Louisiana being examples); and uncodified Roman

law (as seen in the French Civil Code of 1804 and its progeny and imitators – Continental Europe, Québec and Louisiana being examples); and uncodified Roman law (as seen in Scotland and South Africa). Civil law is highly systematised and structured and relies on declarations of broad, general principles, often ignoring the details (Ade Adhari, 2015:63).

Dengan demikian ide kodifikasi sudah ada sejak lama. Kodifikasi bukanlah ide baru. Maria Luisa Murilo dalam tulisannya “The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification” menjelaskan bahwa kodifikasi merupakan sebuah fenomena sosio-historis yang unik, yang dikembangkan dalam tradisi “civil law” pada saat abad ke-19. Proses penyusunan kodifikasi sangat berbeda dengan “the compilations of the Roman”, “Canonic law” atau “other codes”. Selanjutnya ditambahkan olehnya, sejatinya kodifikasi berakar pada adanya “revolusi intelektual/intelectual revolution” yang berlangsung di Eropa pada abad ke-18 yang didasarkan atas prinsip atau doktrin “enlightenment”, “Ius rationalism”, “secular Natural Law”, “Bourgeois” “liberalism” dan “Nationalism” (Ade Adhari, 2015:64). Mengenai apa itu kodifikasi, sulit untuk ditemukan kesepakatan ahli mengenai definisi kodifikasi. Sebagai pegangan, dapat digunakan

definisi kodifikasi Nicholas Kasirer seorang guru besar dari McGill University, codification as a modern legislative technique and on how historically contingent this legislative technique may in fact be (Nicholas Kasirer, 1990:866).

Negara-negara yang menganut civil law system juga mengenal adanya sumber hukum lain di luar undang-undang atau kodifikasi, yaitu kebiasaan atau yurisprudensi. Walaupun kebiasaan menjadi salah satu sumber hukum, namun ia bukanlah sumber hukum yang utama. Begitupula dengan yurisprudensi. Hakim tidak terikat untuk mengikuti putusan hakim terdahulu seperti halnya di negara-negara *common law system*. Cukup banyak negara-negara yang tergolong dalam kelompok keluarga sistem hukum ini, antara lain Prancis, Jerman, Italia, Indonesia, Swiss, Austria, dan lain sebagainya.

b. *Common Law*

Keluarga sistem hukum *common law* mengakui sumber hukum utama adalah putusan hakim (*judge-made law*). Kalaupun di negara-negara *common law* terdapat undang-undang (*state law*) tetapi ia tidak berkedudukan sebagai sumber yang utama seperti halnya di negaranegara *civil law*. Disini terlihat hakim memiliki peran yang aktif dalam proses pembentukan dan pembangunan hukum.

Keaktifkan hakim tersebut terlihat seperti yang digambarkan oleh Shidarta, Undang-undang bukanlah sesuatu yang dapat diandalkan oleh mereka dalam menghadapi situasi terberi (*given situation*) di pengadilan. Dalam pencarian sumber hukum, perhatian mereka pertama-tama tidak tertuju kepada undang-undang, tetapi lebih kepada konstelasi hubungan para pihak yang bersengketa. Sekalipun ada undang-undang yang dapat dijadikan sumber acuan, hakim tetap diberi kesempatan untuk menemukan hukum lain di luar undang-undang, dengan bertitik tolak dari pandangan subjektifnya atas kasus yang dihadapi. Cara berfikir pragmatis ini mengarahkan hakim-hakim dari keluarga sistem common law untuk meletakkan nilai kemanfaatan (*daya guna, zweckmasigkeit*) pada tempat pertama. Kemanfaatan di sini tentu pertama-tama dilihat dari optic kepentingan para pihak yang bersengketa, namun konsep “pihak” di sini dapat saja diperluas, khususnya dalam sengketa hukum public. Pada kasus-kasus demikian, hakim dituntut untuk menyelaraskan makna kemanfaatan itu tadi dengan kepentingan masyarakat luas, sehingga tercapai pula dimensi keadilan (*gerechtigkeite*) dalam putusannya. Untuk melembagakan semangat berkeadilan inilah, antara lain lalu dihadirkan dewan juri di pengadilan sebagai pranata khas common law. Demikian juga dengan eksistensi pranata equity yang lahir sebagai alternatif dari pengadilan *common law*.

Selanjutnya, agar nilai kepastian hukum juga tercakup dalam putusan hakim, maka asas preseden yang mengikat (*the binding force of precedent*) diterapkan. *Peter de Cruz* memberikan fitur kunci tradisi sistem hukum *common law*, yaitu:

- a. Sistem hukum yang berbasis perkara yang berfungsi melalui penalaran logis;
- b. Sebuah doktrin preseden yang hierarkis;
- c. Sumber-sumber hukumnya meliputi undang-undang dan perkara;
- d. Memiliki institusi-institusi yang khas seperti trust (hak pengelolaan), hukum kesalahan, *estoppels*, dan agensi (keagenan);
- e. Gaya hukum khusus yang pragmatis dan mengandalkan improvisasi;
- f. Memiliki kategori-kategori hukum seperti kontrak dan kesalahan sebagai kumpulan hukum yang tersendiri dan juga dua kumpulan hukum utama: *common law* dan *equity*, yang meskipun demikian, dapat dikelola oleh pengadilan yang sama;
- g. Tidak ada pembedaan hukum privat/publik secara struktural atau substantif seperti yang terdapat di dalam sistem hukum *civil law* (*Peter de Cruz, 2013 :145-146*).

Negara-negara yang dapat dikualifikasi masuk dalam keluarga sistem hukum *common law* antara lain Amerika Serikat, Inggris, Australia, Nigeria, Kenya, Zambia,

Selandia Baru, Kanada dan lain sebagainya.

3. Sistem Hukum Indonesia

Keluarga sistem hukum merupakan produk historis, yakni wujud pergumulan nilai-nilai budaya, sosial, politik, ekonomi dan berbagai aspek nilai lainnya yang diakomodasi ke dalam sistem hukum suatu negara atau bagian dari suatu negara. Sistem hukum Indonesia, misalnya, terbentuk dari

pergumulan nilai-nilai yang sebagian besar disokong oleh corak keluarga Eropa Kontinental (Romawi-Jerman atau *Civil Law System*). Kehadiran corak keluarga sistem hukum ini merupakan produk historis yang dibawa oleh Kolonial Belanda, yang kemudian mengejahwantah ke dalam aspek substansi, struktur dan budaya hukum itu sampai sekarang (Shidarta, 2013:127).

Indonesia termasuk dalam kelompok negara yang menganut *civil law system*. Hal ini dapat diidentifikasi dari berbagai karakteristik sistem hukumnya. Pertama, Indonesia mengenai adanya pembagian atau pembedaan bidang hukum menjadi hukum public dan hukum private. Hal ini merupakan karakteristik dari keluarga *civil law* yang tidak dikenal oleh keluarga *common law*.

Pembedaan hukum public dan hukum private terlihat dari substansi hukumnya dengan adanya kodifikasi di bidang hukum public seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dan kodifikasi di bidang hukum

privat yakni dengan adanya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Selain itu dilihat dari aspek struktur hukumnya juga dibedakan peradilan untuk bidang hukum publik. dan yang diperuntukan bidang hukum private.

Kedua, seperti disampaikan diatas kodifikasi merupakan karakteristik dari negara *civil law system*. Hingga detik ini Indonesia masih menggunakan kodifikasi yang diberlakukan berdasarkan asas konkordansi, kodifikasi tersebut antara lain KUHP, KUHPer dan KUHD. Bahkan Indonesia sudah sejak lama sedang melakukan upaya rekodifikasi terhadap kitab undangundang yang dimilikinya dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana dan lain sebagainya.

Ketiga, sumber hukum utama pada keluarga sistem hukum civil law adalah sumber hukum yang tertulis. Selain Indonesia mengakui kodifikasi sebagai sumber hukum, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang diakui sebagai sumber hukum.

Jenis peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, UndangUndang atau

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta jenis peraturan perundang-undangan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (2) UU 12/2011 yakni peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Segala jenis peraturan perundang-undangan lainnya tersebut berfungsi untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau guna melaksanakan kewenangan. Walaupun dalam konstitusi masih diakui adanya sumber hukum yang tidak tertulis berupa hukum adat sebagai bagian dari sumber hukum, akan tetapi kedudukannya bukan sebagai sumber hukum yang utama.

Keempat, di Indonesia tidak berlaku asas preseden yang mengikat (*binding force of precedent*) seperti halnya yang terdapat pada negara-negara yang menganut *common law system*.

Ketika hakim dihadapkan pada problem hukum maka ia tidak diwajibkan untuk mengikuti putusan hakim terdahulu. Para hakim cenderung akan melihat pada peraturan perundang-undangan yang ada untuk kemudian mencari dan menemukan hukumnya.

B. Sistem Pemerintahan

1. Pengertian Sistem Pemerintahan

Memahami segala sesuatu tepat apabila dimulai dari sebuah definisi. Untuk itu penting untuk mengetahui makna secara harafiah dari sistem pemerintahan. Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983:171).

Selain definisi secara harafiah diatas, pengertian sistem pemerintahan pun dapat ditinjau dari pendapat para sarjana. Terdapat banyak definisi dari sistem pemerintahan yang telah dikemukakan oleh para ahli. Sekedar menyebutkan beberapa diantaranya, Moh. Mahfud MD mengemukakan

sistem pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara (Saldi Isra, 2010:23). Dalam kesempatan yang berbeda Mahfud memberikan pengertian sistem pemerintahan negara sebagai mekanisme kerja dan koordinasi atau hubungan antara ketiga cabang kekuasaan yaitu, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pendapat lainnya diberikan oleh Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regerringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif (Jimly Asshiddiqie, 2007:311). Berpijak pada pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem yang mengatur bagaimana tata penyelenggaraan pemerintahan oleh cabang kekuasaan negara itu dijalankan.

2. Macam-Macam Sistem Pemerintahan

Terdapat banyak varian sistem pemerintahan (*systems of Government*) yang dikemukakan oleh berbagai ahli. Salah satu diantaranya adalah Jimly Asshiddiqie dan Sri Soemantri mengemukakan terdapat 3 (tiga) jenis sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem parlementer (*parliamentary system*), dan sistem pemerintahan campuran (*mixed system* atau *hybrid system*) (Saldi Isra, 2010:24-25). Klasifikasi sistem pemerintahan

biasanya didasarkan pada hubungan anatara cabang kekuasaan negara antara eksekutif dan legislatif. Hal yang perlu dicatat adalah salah satu dari ketiga jenis sistem pemerintahan tersebut umumnya dianut oleh negara-negara di dunia.

Dalam kepustakaan asing istilah sistem presidensial dikenal dalam beberapa istilah "*preidency*", "*presidential system*", dan "*presidential government*". Istilah tersebut pertama kali diciptakan oleh Walter Bagehot pada tahun 1867. Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi mengemukakan Sembilan karakteristik dari sistem pemerintahan presidensial. Terdapatnya karakteristik sistem pemerinthan tersebut dapat menandakan sistem pemerintahan presidensial yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Berikut ini karakteristik yang dimaksud:

- 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 saja;
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan;

- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
- g. Berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat;

Pendapat lainnya mengenai cirri-ciri sistem pemerintahan presdensial dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest. Keduanya menyatakan cirri cirinya adalah sebagai berikut:

- a. *It is based upon the separation of power principle;*
- b. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership;*
- c. *There is no mutual responsibility between the President and his Cabi-net; the latter is wholly responsible to the Chief Executive.*
- d. *The executive (the Chief Executive) is chosen by the electorate (Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, 1963:8-9).*

Sistem pemerintahan yang kedua adalah sistem pemerintahan parlementer. Dalam kepustakaan asing sistem pemerintahan parlementer sering disebut atau diistilahkan dengan "*the parliamentary-cabinet government*" atau "*the parliamentary executive.*" Menurut Miriam Budiardjo dalam sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang "bertanggung jawab" diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan matihidupnya kabinet tergantung pada dukungan dalam badan legislatif (asas tanggung jawab menteri) (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983:172). Selain itu, Saldi Isra mengemukakan dalam sistem pemerintahan parlementer terdapat pemisahan jabatan kepala negara (head of state) dengan kepala pemerintahan (head of government), karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Apalagi, eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislatif. Oleh karena itu parlemen menjadi pusat kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer (Saldi Isra, 2010:30-31). Secara garis besar ciri ciri pemerintahan parlementer dapat merujuk pada pendapat S.L.

Witman dan J.J. Wuest yang mengemukakan sebagai berikut:

- a. *It is based upon the diffusion of power principle;*
- b. *There is mutual responsibility between the executive and legislative; hence the executive may dissolve the legislative or he must resign together with the rest of the cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership of the legislature;*
- c. *There is also mutual responsibility between the executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) and the Cabinet;*
- d. *The executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) is chosen by the titular Head of the State (Monarch or President), according to the support of the majority in the legislature (Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, 1963:8-9).*

Selanjutnya sistem pemerintahan yang ketiga. Saldi Isra mengatakan sistem pemerintahan campuran (*mixed system* atau *hybrid system*) adalah sistem pemerintahan yang berupaya mencarikan titik temu antar sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan. Namun sebagai kepala pemerintahan, presiden berbagi kekuasaan dengan perdana menteri yang menimbulkan *dual executive*

system (Saldi Isra, 2010:48). Kemudian beliau menambahkan, berdasarkan pola hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislatif, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara *mix system* dapat menjadi sistem semi-presidensial dan semi-parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semipresidensial. Sebaliknya jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-parlementer.

3. Sistem Pemerintahan Indonesia

a. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia

Berdasarkan UUD 1945 Sebelum Amandemen

Dalam perspektif teori jenjang norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky diketahui bahwa Undang-Undang Dasar 1945 masuk dalam kelompok norma aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*). Aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) kedudukannya satu tingkat dibawah norma fundamental negara. Dikatakan sebagai norma aturan pokok negara karena kelompok norma ini berisi aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan umum yang hakikatnya bersifat garis besar.

Kedudukan UUD 1945 sebagai bagian dari aturan dasar negara dapat dilihat pada bagian penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen, yang pokoknya menyatakan:

Undang-Undang Dasar suatu negara ialah **hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu**. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya 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 ditulis

.....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 pokok**, sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada

undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah, dan mencabut.

Apa yang tertulis pada bagian penjelasan diatas mengingatkan kepada kita bahwa UUD 1945 memuat aturan-aturan pokok penyelenggaraan kehidupan bernegara. Berbagai aturan pokok tersebut dituangkan dalam batang tubuh yang berwujud pasal-pasal. Apabila diuraikan maka karakteristik sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen karakteristiknya adalah sebagai berikut:

- 1) Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*).
- 2) Sistem Konstitusi
Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutism (kekuasaan yang tidak terbatas)
- 3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezante Staatgewalt liegi allein bei der Majelis*)
Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).

Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden).

Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis.

Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis.

4) Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis

Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*)

5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Di sampingnya Presiden adalah Dewan perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang

(*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Staatsbegroting*) Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan.

6) Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu presiden.

7) Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas Meskipun Kepala Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan “**dictator**”, artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Diatas telah ditegaskan bahwa ia bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah Kuat. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat.

Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden.

Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa. Meskipun kedudukan menteri tergantung dari pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktik. Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Memang yang dimaksudkan ialah, para menteri itu pemimpin-

pemimpin negara. Untuk itu politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

Berdasarkan 7 (tujuh) karakteristik dari sistem pemerintah negara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Penjelasan UUD 1945 yang kemudian dikutipkan diatas maka dapat disimpulkan sistem pemerintahan Indonesia pada masa berlakunya UUD 1945 sebelum amandemen menganut sistem pemerintahan presidensial. Salah satu karakteristik yang menonjol dari sistem pemerintahan presidensial adalah kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan. Posisi persiden yang memegang fungsi ganda tersebut merupakan cirri utama dari sistem pemerintahan presidensial. Selain itu diketahui bahwa presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu presiden dan para menteri tersebut bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Karakteristik presidensial yang terlihat berikutnya adalah Presiden tidak dapat membubarkan parlemen dan yang terpenting juga dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus senantiasa berdasarkan pada konstitusi atau disini dikenal dengan prinsip supremasi konstitusi karena Presiden harus menjalankan

pemerintah sesuai dengan haluan negara yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

Berkenaan dengan simpulan apakah sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen menganut presidensial atau parlementer sebetulnya juga terjadi perbedaan pendapat diantara para ahli. Hal ini yang ditangkap oleh Bagir Manan. Beliau mengemukakan terdapat dua pendapat yang lazim digunakan, yaitu:

Kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem presidensial dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem campuran. Para ahli yang berpendapat sebagai sistem presidensial karena presiden adalah kepala pemerintahan dan ditambah dengan karakter: (a) ada kepastian masa jabatan presiden, yaitu lima tahun; (b) presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; dan (c) presiden tidak dapat membubarkan DPR.

Sementara itu, yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem pemerintah campuran karena selain terdapat karakter sistem pemerintahan presidensial terdapat pula karakter sistem parlementer. Ciri parlementer yang dimaksudkan adalah presiden bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat yang

dalam hal ini MPR (Bagir Manan, 1995:78-79).

b. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen

Reformasi 1998 yang terjadi beberapa tahun silam menghasilkan 6 tuntutan, yaitu penegakan supremasi hukum, pemberantasan KKN, adili mantan presiden Soeharto dan kroninya, amandemen konstitusi, pencabutan dwifungsi TNI/Polri dan pemberian otonomi daerah seluasluasnya. Salah satu tuntutan reformasi 1998 tersebut telah melahirkan perubahan yang mendasar terhadap ketatanegaraan Indonesia melalui amandemen UUD 1945.

Dalam UUD 1945 pasca amandemen juga telah ditetapkan sistem pemerintahan Indonesia, perbedaannya adalah dalam UUD 1945 sebelum amandemen, sistem pemerintahan negara diberikan penjelasan dalam Penjelasan UUD 1945. Namun kemudian gambaran mengenai sistem pemerintahan negara Indonesia tetap dapat ditemukan dalam pasal-pasal (batang tubuh) UUD 1945. Karena hal-hal yang dimuat dalam Penjelasan UUD 1945 telah dituangkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Ini merupakan salah satu dari 5 (lima) kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD 1945. Kesepakatan yang dimaksud tersebut antara lain:

- 1) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
- 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh).
- 5) Melakukan perubahan dengan cara adendum.

Mencermati pasal demi pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen, maka dapat disimpulkan pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia yang mencerminkan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Pokok-pokok yang dimaksud antara lain:

- 1) Indonesia adalah negara berdasar atas hukum
Salah satu norma dalam Penjelasan UUD 1945 diformulasikan ke dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut berfungsi mempertegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Segala kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara harus berdasarkan pada hukum. Disini berlaku supremasi hukum, dalam artian hukum menjadi panglima dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan.

2) Supremasi Konstitusi

Adanya supremasi konstitusi dalam sistem pemerintahan pasca amandemen terlihat pada kebijakan perumusan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia harus menjadi panduan dalam pemerintahan negara Indonesia. Kekuasaan pemerintahan tidak bersifat *absolutisme* melainkan senantiasa dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

3) Kekuasaan Negara yang tertinggi di Tangan Rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945 Karakteristik dari sistem pemerintahan negara Indonesia yang khas adalah kekuasaan negara yang tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini karena MPR dipandang sebagai penjelmaan langsung dari rakyat Indonesia. Mengenai konstruksi baru bahwa rakyat selalu pemegang kekuasaan negara yang tertinggi ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945.

4) Pemisahan Kekuasaan

Sistem pemerintahan negara Indonesia menganut adanya doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang berbeda dengan konstruksi sebelum amandemen yang lebih bersifat pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pada masa setelah amandemen, konstitusi telah memisahkan tiga cabang kekuasaan negara secara tegas, yakni kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden Republik Indonesia berdasarkan Pasal 4 yang menetapkan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Selanjutnya kekuasaan legislatif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, hal ini terlihat pada rumusan Pasa; 20 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Serta kekuasaan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945.

5) Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan

Sebagaimana disinggung diatas, dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen Presiden Republik Indonesia berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Karena Ia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Selain dapat dilihat dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan dapat pula diidentifikasi dalam pasal-pasal lainnya misalnya mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5 Ayat (1)), menetapkan peraturan pemerintah (Pasal 5 Ayat (2)), membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan kepada presiden (Pasal 16), mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 Ayat (2)), membahas dan member persetujuan atas RUU bersama DPR serta mengesahkan RUU (Pasal 20 Ayat (2) dan (4)), menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ikhwal kegentingan memaksa (Pasal 22 Ayat (1)), mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 Ayat (2)), meresmikan keanggotaan BPK yang dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23F Ayat (1)),

menetapkan hakim agung dari calon yang diusulkan komisi yudisial dan disetujui DPR (Pasal 24B Ayat (3)), dan mengajukan tiga orang calon hakim konstitusi dan menetapkan Sembilan orang hakim konstitusi (Pasal 24C Ayat (3)).

Disamping sebagai kepala pemerintahan, Presiden Republik Indonesia juga berkedudukan sebagai kepala negara. Hal ini dapat diidentifikasi dari beberapa pasal dalam UUD 1945 antara lain:

- a) Pasal 10 UUD 1945, memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara;
- b) Pasal 11 Ayat (1) UUD 1945, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
- c) Pasal 11 Ayat (2) UUD 1945, membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR;
- d) Pasal 12 UUD 1945, menyatakan keadaan bahaya;
- e) Pasal 13 Ayat (1) dan (2) UUD 1945 mengangkat duta dan konsul. Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR;
- f) Pasal 13 Ayat (3) UUD 1945, menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
- g) Pasal 14 Ayat (1) UUD 1945, member grasi,

- rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
- h) Pasal 14 Ayat (2) UUD 1945, memberi *amnesty* dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR; dan
- i) Pasal 15 UUD 1945, memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.
- 6) Presiden Tidak Bertanggung jawab Kepada Dewan Perwakilan Rakyat melainkan kepada melainkan kepada Rakyat yang Berdaulat UUD 1945 pasca amandemen menetapkan presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6A UUD 1945. Ini berimplikasi presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR melainkan kepada rakyat secara langsung karena ia dipilih secara langsung oleh Rakyat Indonesia.
- 7) Presiden Tidak Dapat Membubarkan Parlemen Segi normatif yang menegaskan bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dipertegas dalam Pasal 7C UUD 1945.
- 8) Menteri adalah Pembantu Presiden Dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya sebagai kepala pemerintahan,

Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 17 UUD 1945. Selain itu karena menteri-menteri diangkat oleh Presiden maka ia tidak bertanggungjawab kepada DPR melainkan langsung kepada Presiden.

C. Simpulan

.....

D. Latihan

.....

BAB III

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian diatas maka adapun simpulan yang dapat dikemukakan pada bagian ini adalah

1. Terdapat banyak variasi teori mengenai pengelompokkan sistem hukum. Namun umumnya terdapat dua sistem hukum yang besar yaitu *civil law system* dan *common law system*. Masing-masing sistem hukum tersebut memiliki cirri-cirinya masing-masing. Untuk sistem hukum *civil law* karakteristik utamanya adalah sumber hukum yang diakui adalah undang undang (*act*) atau kodifikasi (*code*) yang keduanya merupakan hukum yang tertulis (*written law*) atau hukum yang dibuat oleh negara (*state law*). Diluar dari hukum yang demikian, maka bukanlah sumber hukum yang utama. Pada keluarga sistem hukum ini, keaktifan untuk membentuk hukum berada ditangan otoritas legislatif. Untuk itu pembangunan atau pembaharuan hukum (*law development/law reform*) berada dipundak lembaga legislatif. Semakin berkualitas peraturan perundang-undangan yang dibuat, maka semakin berkualitas pula pembangunan hukumnya. Sementara itu, pada sistem hukum *common law system* keaktifan untuk membentuk hukum berada ditangan hakim. Dengan kata lain prinsip *judge made law* sangat diakui pada keluarga sistem hukum ini.

Pada saat hakim dihadapkan pada *problem* hukum maka pemecahan masalahnya diserahkan sepenuhnya kepada hakim. Hakim akan secara aktif melihat problem yang sedang diperiksa tersebut dengan mencermati betul konstelasi hubungan para pihak yang bersengketa. Walaupun terdapat undang-undang yang mengatur, hakim diberikan keleuasaan untuk memuatus diluar apa yang tertulis dalam undang-undang. Karena dalam keluarga sistem hukum ini, sumber hukum utama adalah *common law*. Melihat karakteristik dari keluarga sistem hukum yang ada, Indonesia termasuk negara dengan sistem hukum civil law. Hal ini terlihat dari sumber hukum utamanya adalah kodifikasi atau undang-undangan sebagai hukum yang tertulis (*written law*), selain itu di Indonesia tidak berlaku asas preseden, dalam artian ketika hakim dihadapkan pada masalah hukum maka ia tidak terikat terhadap putusan hakim yang terdahulu. Ia diberikan kebebasan untuk mencari hukumnya dengan mengandalkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utamanya dan masih terdapat cirri-ciri lainnya yang memberikan keyakinan bahwa Indonesia menganut sistem hukum *civil law*.

2. Secara teoritis dikenal varian sistem pemerintahan. Umumnya sistem pemerintahan terbagi atas tiga jenis yaitu sistem pemerintahan presidensial, parlementer dan campuran. Masing-masing sistem pemerintahan tersebut memiliki karakteristik yang khas yang

yang sehingga menjadi unsur yang membedakan dengan sistem pemerintahan lainnya. Di Indonesia apabila merujuk pada UUD 1945 sebelum amandemen, dapat dikatakan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial dengan pokok-pokok pemerintahan negara yang dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945. Setelah amandemen UUD 1945, pemahaman sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia dapat dicermati dari beberapa formulasi pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945. Pokok-pokok sistem pemerintahan yang dianut pasca amandemen UUD 1945 antara lain Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), adanya supremasi konstitusi (*the supreme of constitution*), kekuasaan negara yang tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*), Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan (*single executive*), Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat melainkan kepada rakyat yang berdaulat, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, Menteri adalah pembantu Presiden dan lain sebagainya.

B. Tindak Lanjut

.....

DAFTAR PUSTAKA

- Adhari, Ade, *Kebijakan Hukum Pidana mengenai Kodifikasi Hukum Pelaksanaan Pidana Nasional*, Thesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta; Buana Ilmu, 2007).
- Cruz, Peter de, *Perbandingan Sistem Hukum: Common Law, Civil Law dan Socialist Law*, (Bandung:Nusamedia, 2013).
- Haldemann, Frank, *Gustav Radbruch vs. Hans Kelsen: A Debate on Nazi Law*, Ratio Juris. Vol. 18 No. 2 June 2005 (162-78), Blackwell Publishing Ltd 2005, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden 02148, USA.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).
- J.S. Jordan (Ed). *Systems Theories and A Priori Aspects of Perception*. Amsterdam: Elsevier Science, 1998. Ch. 3, pp. 47-74.
- Kasirer, Nicholas, *Canada's Criminal Law Codification Viewed and Reviewed*, McGill Law Journal 1990, McGill University.

- Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York, Russel Sage Foundation: 1969.
- Manan, Bagir, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995).
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010).
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983).
- Mustofa, Bachsan, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003).
- Rahardjo, Satjipto, *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).
- Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, *Comparative Government*, New Jersey: Littlefield, Adams & Co, 1963.
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum: Buku I Akar Filosofis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013).
- Warassih, Esmi, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2011).

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum yang Tak Kunjung Tegak:*

Apa yang Salah dengan Kerja Penegakan Hukum di Negeri ini?, dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, Cetakan Pertama, Juli 2012.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undang.

JENIS, HINERARKI, MATERI MUATAN DAN FUNGSI PRODUK HUKUM

PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
LEGAL DRAFTING

JAKARTA 2022

Disusun oleh :

DR. AHMAD REDI, S.H., M.H

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

| | |
|--------------------------------------|-----|
| DAFTAR ISI | LIV |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Deskripsi Singkat | 7 |
| C. Tujuan Pembelajaran | 7 |
| D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok | 8 |
| E. Manfaat Modul | 10 |

BAB II JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

| | |
|---|----|
| A. Hierarki Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan | 11 |
| B. Sejarah Pengaturan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan | 19 |
| C. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat | 20 |
| D. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Surat Presiden No. 3639/HK/59 Tanggal 26 November 1959 | 22 |
| E. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 | 22 |
| F. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 | 27 |
| G. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | 33 |

DAFTAR ISI

| | |
|---|-----------|
| H. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undang Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | 36 |
| I. Simpulan | 39 |
| J. Latihan | 40 |
| BAB III MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN | 41 |
| K. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 | 41 |
| L. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 | 43 |
| M. Simpulan | 51 |
| N. Latihan | 52 |
| BAB IV FUNGSI PRODUK HUKUM | 53 |
| O. Fungsi Undang-Undang Dasar 1945 | 53 |
| P. Fungsi Undang-Undang atau Perpu | 54 |
| Q. Fungsi Peraturan Pemerintah | 59 |
| R. Fungsi Peraturan Presiden | 60 |
| S. Fungsi Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/ Kota | 60 |
| T. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Lainnya | 60 |
| U. Simpulan | 61 |
| V. Latihan | 62 |
| BAB V PENUTUP | 63 |
| W. Simpulan | 63 |
| X. Tindak Lanjut | 65 |
| DAFTAR PUSTAKA | 67 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang untuk pertama kalinya ditetapkan oleh para pendiri negara pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai hukum dasar, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan hanya merupakan dokumen hukum tetapi juga mengandung aspek lain seperti pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara. Sebagai sumber hukum tertinggi, Undang-Undang Dasar itu hendaknya menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan kehidupan berbangsa, serta pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bawahnya (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011:9).

Satjipto Rahardjo menyatakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai jantung dan jiwa negara. Undang-undang dasar suatu negara memberi tahu kepada kita tentang apa maksud bentuk negara, bagaimana cita-citanya dengan bernegara, apa yang ingin dilakukannya, serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Dengan undang-undang dasar, suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang dicita-citakan (Satjipto Rahardjo, 2009:81-81).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen pada bagian penjelasannya dinyatakan

“Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*). Pernyataan hukum (*legal statment*) yang tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 tersebut harus dijadikan sebagai patokan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Karena apa yang tertuang dalam UUD 1945 adalah sebagai sumber tertib hukum yang tertinggi. Apa yang tertulis dalam Penjelasan Umum UUD 1945 tersebut kemudian diperkuat melalui amandemen UUD 1945.

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi negara hukum atau “*rechtsstaat*” yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” (Jimly Asshiddiqie, 2011:1). Perubahan tersebut menjadi momentum yang sangat penting karena adanya kepastian hukum bahwa penyelenggaraan negara akan selalu dipandu oleh hukum dan bukan kekuasaan.

Penetapan norma hukum yang tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 setidaknya mengandung makna bahwa hukum merupakan salah satu sarana yang diyakini dapat dijadikan sebagai alat untuk mewujudkan tujuan dan fungsi negara sebagaimana tertuang dalam Alinea keempat

Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada 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 (cetak miring, pen).

Pemahaman bahwa hukum merupakan sebagai alat dalam mencapai tujuan negara Indonesia sebagaimana dinyatakan diatas perlu ditegaskan karena dalam tataran praktis sering kali hukum diletakan sebagai tujuan. Padahal dalam ranah sejatinya, hukum hanyalah alat yang berfungsi mencapai suatu tatanan yang dicita-citakan oleh suatu bangsa. Sehingga logis ketika hukum diletakan sebagai alat, maka alatnya harus senantiasa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi suatu masyarakat dimana hukum tersebut akan digunakan

Dalam perspektif teori dan praktis konsepsi negara hukum berkaitan erat dengan keluarga sistem hukum. Sistem hukum yang dianut suatu bangsa akan mempengaruhi konsepsi negara hukumnya. Apabila hukum diibaratkan suatu bangunan, maka sistem hukum berfungsi sebagai fondasi dari bangunan bernama hukum. Sebagai fondasi, sistem hukum akan menentukan bagaimana hukum dibangun dan dikembangkan oleh suatu negara. Sehingga wajar apabila sistem hukum dapat dipandang sebagai hal yang esensial dari negara hukum.

Shidarta menegaskan bahwa sistem hukum adalah sistem yang terbuka, dalam arti dipengaruhi dan mempengaruhi sistem-sistem lain diluar hukum (Shidarta, 2013:127).

Walaupun setiap negara memiliki sistem hukumnya masing-masing, namun sifat terbuka dari sistem hukum inilah yang kemudian membuat adanya keterjalinan hubungan antar berbagai sistem hukum tadi. Sehingga tidak dapat disangkal sering ditemukan adanya persamaan antara sistem hukum yang dianut suatu negara dengan negara lain. Titik persinggungan sistem hukum yang melahirkan persamaan antar berbagai sistem hukum tersebut menjadi dasar bagi para pakar perbandingan hukum untuk memperkenalkan pengklasifikasian berbagai keluarga sistem hukum. Terdapat cukup banyak klasifikasi keluarga sistem hukum namun umumnya terbagi menjadi tiga keluarga sistem hukum yaitu *civil law system*, *common law system*, dan *socialist law system*

Terdapat pemahaman bahwa keluarga sistem hukum merupakan produk historis, yakni wujud pergumulan nilai-nilai budaya, sosial, politik, ekonomi, dan berbagai aspek nilai lainnya yang diakomodasi ke dalam sistem hukum suatu negara atau bagian dari suatu negara atau bagian dari suatu negara. Sistem hukum Indonesia, misalnya, terbentuk dari pergumulan nilai-nilai yang sebagian besar disokong oleh corak keluarga Eropa Kontinental (Romawi-Jerman atau *Civil Law System*). Kehadiran corak keluarga sistem hukum ini merupakan produk historis yang dibawa oleh Kolonial Belanda, yang kemudian mengejawantah ke dalam aspek substansi, struktur, dan budaya hukum Indonesia itu sampai sekarang (Shidarta, 2013:127)

Apabila saat ini ada pemahaman, Indonesia sebagai negara hukum civil law system maka pemahaman tersebut beralasan. Karena Indonesia tidak dapat memungkiri sistem hukum Indonesia saat ini sangat dipengaruhi oleh konsepsi yuridis yang dimiliki oleh negara-negara civil law system, karena dalam jangka waktu yang lama sistem hukum Indonesia dipengaruhi oleh sistem hukum yang dibawa oleh para penjajah yang bercorak keluarga sistem hukum civil law.

Pada dasarnya setiap keluarga sistem hukum mempunyai kerangka berfikir yuridisnya masing-masing. Kerangka berfikir inilah yang akan memandu suatu penganut sistem hukum dalam mengembangkan pranata hukumnya. Dalam konteks negara *civil law system* seperti Indonesia, sumber hukum

utama berupa peraturan perundang-undangan (*statutory or state law*). Sebab peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama maka mengandung konsekuensi pengembangan peraturan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai usaha konkret membangun hukum yang lebih baik.

Kedudukan peraturan perundang-undangan yang demikian membuat posisi pembentuk peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting. Ditangan dan dipundak merekalah pembangunan hukum positif di Indonesia dijalankan. Otoritas legislatif memegang peranan pembentukan hukum yang nantinya akan digunakan dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Berfungsinya hukum untuk mencapai tujuan negara juga berarti sangat ditentukan pula oleh kinerja dari pemegang otoritas legislatif dalam membuat suatu aturan hukum.

Selain produk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan memiliki fungsi, diketahui pula kewenangan membuat aturan perundang-undangan tidak berada ditangan satu lembaga, melainkan pada dasarnya setiap lembaga memiliki kewenangan untuk membuat suatu aturan. Hal ini memunculkan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang hakikatnya sama-sama berfungsi untuk mengatur. Dilain sisi ternyata lembaga yang membuat dan menetapkan aturan juga berimplikasi produk hukum yang dihasilkan.

Ini dapat dipahami karena secara yuridis telah ditetapkan adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut diketahui memiliki materi muatannya sendiri. Berdasarkan uraian tersebut menjadi sangat penting untuk dapat memahami secara lebih komprehensif persoalan jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan serta fungsi dari peraturan perundang-undangan yang ada tersebut

B. Deskripsi Singkat

Diklat yang bertemakan “Perancangan Peraturan Perundang-Undangan” yang dilaksanakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan informasi dan sofistifikasi pengetahuan perancang peraturan perundang-undangan sehingga pada akhirnya kompetensi dan produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan berada dalam kualitas yang baik. Materi pokok yang pada diklat ini adalah mengenai jenis, hierarki materi muatan dan fungsi produk hukum. Adapun metode pembelajaran yang digunakan dalam proses pembelajaran antara lain ceramah singkat, tanya jawab dan diskusi kelompok.

C. Tujuan Pembelajaran

3. Kompetensi Dasar

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan pemahaman

melalui modul ini diharapkan peserta memiliki pemahaman komprehensif mengenai jenis, hieraki, materi muatan dan fungsi produk hukum secara lebih baik.

4. Indikator Keberhasilan

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan membaca secara tuntas modul ini, peserta diharapkan dapat:

- c. Memahami dan menguraikan kembali jenis, dan hieraki peraturan perundang-undangan;
- d. Memahami dan menjelaskan materi muatan peraturan perundang-undangan;
- e. Memahami dan menghayati fungsi suatu produk perundang-undangan yang telah ditetapkan atau disahkan

D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Berikut ini materi pokok dan sub materi pokok yang akan diuraikan pada diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” dan modul ini antara lain:

- 1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan
 - a. Hierarki Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan;
 - b. Sejarah Pengaturan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan;
 - c. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950

tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat

- d. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Surat Presiden No. 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959
- e. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut ketetapan MPRS NO. XX/MPRS/1966;
- f. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut ketetapan MPR NO. XX/MPR/2000;
- g. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- h. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

2. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

- a. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945
- b. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan sesudah perubahan Undang-Undang Dasar 1945

3. Fungsi Produk Hukum

- a. Fungsi Undang-Undang Dasar 1945
- b. Fungsi Undang-Undang atau Perpu

- c. Fungsi Peraturan Pemerintah
- d. Fungsi Peraturan Presiden
- e. Fungsi Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota
- f. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan lainnya

E. Manfaat Modul

Manfaat disusunnya modul ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak antara lain:

4. Bagi pengelola diklat

Sebagai bahan acuan dalam melaksanakan pengendalian diklat dan bahan pertanggungjawaban.

5. Bagi peserta diklat

Sebagai bahan acuan dalam proses pembelajaran agar lebih efektif dan efisien

6. Bagi tenaga pengajar

Sebagai bahan acuan dalam memandu proses pembelajaran dan persamaan persepsi di antara tenaga pengajar

BAB II

JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu memahami dan menguraikan kembali jenis, dan hieraki peraturan perundang-undangan

A. Hierarki Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan

Tidak ada kesatuan pendapat mengenai apa itu norma. Secara sederhana norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungannya (Maria Farida Indarti,2013:18). Selain tidak ada kesepakatan mengenai definisi dari norma, juga terdapat keberagaman dalam penggunaan istilah. Selain istilah norma, ada pula pakar lain yang menggunakan istilah kaidah sebagai istilah lain dari norma (Soerjono Soekanto dan Purbacaraka, 1989:6; Sudikno Mertokusumo, 2010:7).

Norma sebagai patokan dalam berperilaku atau bersikap lahir dan berkembang dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat sendiri dapat dijumpai berbagai jenis norma. Norma-norma yang dimaksud antara lain: norma adat, norma agama, norma moral dan norma hukum negara.

Dalam kesempatan ini, tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membicarakan seluruh jenis norma yang terdapat dalam masyarakat. Melainkan hanya sekedar akan menjelaskan salah satu norma yang sangat berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah norma hukum. Karena apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang dibentuk secara tertulis. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh D. W. P. Ruiters, yang dimaksud peraturan perundang-undangan atau wet in materiele zin mengandung tiga unsur, yaitu: norma hukum (*rechtsnorm*); berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*) (Maria Farida Indarti, 2013:35).

Norma hukum sebagai unsur dari suatu peraturan perundang-undangan dapat berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinkan (*toestemming*); dan pembebasan (*vrijstelling*). Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh negara dapat berisi keempat hal tersebut yaitu memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, melarang untuk berbuat sesuatu, memberikan izin atau memberikan pembebasan. Berbicara mengenai norma hukum diketahui bahwa norma hukum pada hakikatnya berjenjang dan berlapis.

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, 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 (*grundnorm*) (Maria Farida Indarti, 2013:41).

Teori yang disampaikan oleh Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang merupakan salah seorang murid Hans Kelsen. Pengembangannya adalah bahwa norma hukum suatu negara tidak hanya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) melainkan juga saling mengelompok dalam suatu pengelompokan norma hukum. Terdapat 4 (empat) kelompok norma menurut Hans Nawiasky yaitu :

- norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*),
- aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*),
- norma undang-undang formal (*formell gesetz*) dan
- aturan pelaksana & aturan otonom (*verordnung* dan *autonome satzung*)

Norma fundamental negara 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 merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi (Maria Farida Indarti, 2013:46).

Dalam konteks Indonesia norma fundamental negara disini adalah Pancasila. Sehingga dalam hal ini Pancasila merupakan norma tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagai norma yang tertinggi maka segala norma hukum yang masuk dalam ketiga kelompok norma yaitu aturan dasar negara/aturan pokok negara (staatsgrundgesetz), norma undang-undang formal (formell gesetz) dan aturan pelaksana & aturan otonom (verordnung dan autonome satzung) tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Pancasila harus menjadi bintang pemandu dalam penyusunan norma dalam ketiga kelompok norma tersebut. Dasar keberlakuan dan validasi dari ketiga kelompok norma tersebut adalah Pancasila.

Kelompok norma yang kedua adalah aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya satu tingkat dibawah norma fundamental negara. Dikatakan sebagai norma aturan pokok negara karena kelompok norma ini berisi aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan umum yang hakikatnya bersifat garis besar. Menurut Hans Nawiasky, suatu aturan dasar negara/aturan pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *staatsgrundgesetz* Melihat pandangan Hans Nawiasky diatas, dapat disimpulkan bahwa aturan dasar negara Indonesia karena dituangkan di dalam beberapa dokumen negara maka dapat digolongkan sebagai *staatsgrundgesetz*. Aturan pokok negara di Indonesia dengan demikian tidak hanya terdapat di dalam UUD 1945 melainkan juga tertuang dalam Ketetapan MPR dan di dalam Hukum Dasar yang tidak tertulis yang dikenal dengan Konvensi Ketatanegaraan. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen pada bagian penjelasannya juga menyatakan hal yang sama yakni:

Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang di sampingnya 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 ditulis

..... 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 pokok**, sedang aturanaturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah, dan mencabut.

Pada kelompok norma yang ketiga yang dikenal dengan “formell gesetz” maka norma ini berada dibawah norma fundamental negara (Pancasila) dan norma aturan dasar negara (UUD 1945, Ketetapan MPR dan Konvensi Ketatanegaraan). Berbeda dengan norma fundamental yang masih bersifat abstrak dan norma aturan dasar yang bersifat pokok/umum dan belum dapat begitu saja berlaku dimasyarakat, norma dalam suatu undang-undang sudah bersifat lebih konkret, rinci dan dapat berlaku di masyarakat. Karena sifat dari norma aturan undang-undang

formal yang konkret dan rinci tersebutlah yang menyebabkan ia sebagai pedoman perilaku sudah dapat diimplementasikan. Wujud konkret dari norma undang-undang formal adalah undang-undang yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Posisi dari norma undang-undang formil yang dibawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara menyebabkan, ia tidak boleh bertentangan dengan dibawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara. Dalam menyusun suatu UU dengan demikian, legislator harus senantiasa menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum dan sumber tertib hukum tertinggi di Indonesia.

Kelompok norma hukum yang keempat adalah norma peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom. Norma hukum yang tertuang dalam peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini letaknya di bawah norma fundamental negara, norma aturan pokok, dan norma undang-undang formal. Peraturan pelaksanaan ini bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Van Wijk/Konijnenbelt menjelaskan atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (attributie van wetgevingsbevoegdheid) ialah pemberian

kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh Grondwet (Undang-Undang Dasar) atau wet (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/ pemerintahan (Maria Farida Indarti, 2013:55). Sifat yang khas dari kewenangan atribusi adalah kewenangan ini melekat (inherent) terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Wujud konkret dari adanya norma aturan otonom adalah penyusunan suatu norma aturan oleh suatu lembaga atau pemerintah yang diamanatkan oleh UUD 1945 atau UU yang dibentuk oleh legislatif. Misalnya, Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 telah memberikan mandat kepada Presiden untuk dapat membentuk Perpu dalam hal ikhwal kegentingan memaksa.

Delegasi kewenangan merupakan sumber adanya norma aturan pelaksanaan. Menurut Maria Farida Indarti, delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan tegas maupun tidak (Maria Farida Indarti, 2013:56). Berlainan dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan melaikan “diwakilkan” dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan

sepanjang pelimpahan tersebut masih ada (Maria Farida Indarti, 2013:56). Misalnya adalah kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan undang-undang yang dimiliki oleh presiden merupakan suatu pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dan begitu pula pembentukan perda oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. Sejarah Pengaturan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Pada paparan awal telah ditegaskan bahwa norma hukum mengenai adanya jenjang dan pengelompokkan. Sehingga wajar dikenal adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Berbicara mengenai sejarah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan akan sangat panjang. Karena hingga detik ini, sudah mengalami perubahan rezim hukum sebanyak 6 (enam) kali mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Rezim hukum mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia pertama kali ditetapkan melalui Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, kemudian Surat Presiden No. 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959, kemudian mengalami perubahan berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, diubah kembali dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

Selanjutnya perubahan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Serta terakhir perbaikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setiap rezim hukum tersebut diatas menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara berbeda. Namun yang pasti jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi pada masa itu

C. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat

Pertama kali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditetapkan melalui Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-undang tersebut ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Jenis peraturan perundang-undangan pada masa itu dinyatakan dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (UU No. 1/1950). Pasal 1 UU No. 1/1950 menyatakan bahwa:

Pasal 1

Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- b. Peraturan Pemerintah,
- c. Peraturan Menteri.

Sedangkan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 2 UU No. 1/1950 yang menegaskan “Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1. Arti dari ketentuan normatif tersebut adalah jenis peraturan yang ditetapkan dalam Pasal 1 UU No. 1/1950 telah ditetapkan secara hierarki. Dalam artian peraturan yang disebutkan lebih dahulu memiliki hierarki atau derajatnya lebih tinggi dari peraturan yang disebutkan kemudian. Pada urutan pertama adalah undang-undang dan Perpu. Dibawah keduanya ada PP dan dibawah PP adalah Peraturan Menteri.

Terkait dengan rumusan Pasal 1 dan Pasal 2 UU No. 1/1950, Maria Farida Indarti mengatakan:

“berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak dibawah Peraturan Pemerintah (dan bukan dibawah keputusan

Presiden) secara hierarkhis dapat dimenegerti, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut sistem parlementer, sehingga presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur (Maria Farida Indarti, 2013:71).”

D. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Surat Presiden No 3639/HK/59 Tanggal 26 November 1959.

Rezim hukum mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia selanjutnya ditetapkan melalui Surat Presiden Nomor 3639/HK/59 Tanggal 26 November 1959. Dalam surat yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno ditetapkan bentuk bentuk peraturan negara setelah Undang-Undang Dasar yaitu:

1. Undang-Undang,
2. Peraturan Pemerintah,
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
4. Penetapan Presiden,
5. Peraturan Presiden,
6. Keputusan Presiden, dan
7. Peraturan/Keputusan Menteri

E. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

Pada tanggal 9 Juni 1966 ditetapkan sebuah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Semnetara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Adapun dasar menimbang ditetapkannya ketetapan tersebut antara lain :

1. Bahwa tuntutan suara hati nurani Rakyat mengenai pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen adalah tuntutan Rakyat, pemegang kedaulatan dalam negara;
2. Bahwa untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 perlu adanya perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia;
3. Bahwa Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966, yang telah diterima secara bulat oleh DPR-GR, memuat perincian dan penegasan termaksud sebagai hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dan Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U /MPRS/61 mengenai "Penentuan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Sesuai dengan judul ketetapan MPRS tersebut,

setidaknya didalamnya mengatur mengenai dua hal yakni pertama, sumber tertib hukum Republik Indonesia adalah Pancasila yang diletakan sebagai sumber dari segala sumber hukum. Mengenai makna peletakan Pancasila yang demikian dijelaskan oleh ketetapan MPRS tersebut berikut ini:

Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai "sumber dari segala sumber hukum" adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari Rakyat negara yang bersangkutan.

Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, peri-kemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan Negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada Budi Nurani Manusia.

Pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu pada 18 Agustus 1945 telah dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan atas nama Rakyat Indonesia

menjadi Dasar Negara Republik Indonesia, yakni Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Keadilan Sosial.

Kedua, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditetapkan dalam Lampiran II Ketetapan MPRS tersebut yang secara jelas menyatakan hal-hal sebagai berikut:

1. Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan
 - a. **Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah sebagai berikut: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; Ketetapan MPR. Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: — Peraturan Menteri Instruksi Menteri — dan lain-lainnya**
 - b. Sesuai dengan sistim konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang Undang Dasar 1945, bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan bawahan dalam Negara.
 - c. Sesuai pula dengan prinsip Negara hukum, maka

setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.

2. Undang-Undang Dasar

Ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden.

3. Ketetapan MPR

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

4. Undang-undang

- a. Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang Undang Dasar atau Ketetapan MPR. 13 TAP MPRS No.XX/MPRS/1966.
- b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang-undang.
 - 1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

5. Peraturan Pemerintah

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

6. Keputusan Presiden

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

7. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya. Peraturan - peraturan pelaksanaan lainnya seperti. Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

F. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

Pada tanggal 18 Agustus 2000 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang pada saat itu diketuai oleh Prof. Dr. H. M. Amien Rais menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (Tap MPR No. III/2000). Adapaun alasan yang mendasari lahirnya ketetapan MPR tersebut yaitu :

1. bahwa dari pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan, maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh;
2. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia;
3. Bahwa untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya.
4. Bahwa dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan;
5. Bahwa sumber tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan;

6. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a,b,c,d, dan e dipandang perlu menetapkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia, Pancasila diletakan sebagai sumber tertib hukum Republik Indonesia, berbeda dengan Tap MPR No. III/2000 yang meletakan Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Dalam Pasal 1 Tap MPR Nomor III/2000 ditegaskan hal tersebut:

Pasal 1

- (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

Selanjutnya mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dijelaskan dalam Pasal 2 dan 3 Tap MPR No. III/2000. Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundangundangan Republik 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;
7. Peraturan Daerah

Berbeda dengan ketetapan MPR sebelumnya yang tidak memasukkan UUD 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Pada Tap MPR No. III/2000, UUD 1945 menempati posisi hierarki peraturan perundang-undangan yang paling tinggi. Undang-Undang Dasar 1945 dipandang sebagai hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Pada urutan yang kedua terdapat ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Republik Indonesia yang merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Setelah UUD 1945 dan Tap MPR, pada urutan yang ketiga ada Undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Di urutan keempat terdapat Peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
- c. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.

Di urutan selanjutnya terdapat Peraturan pemerintah yang dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Selain PP, diakui juga keputusan presiden sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Keppres tersebut bersifat mengatur dibuat oleh Presiden

untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.

Oleh sebab, Tap MPR No. III/2000 dibuat pada masa semangat otonomi daerah yang diusung oleh reformasi 1998 wajar jika pada Tap MPR No. III/2000 diakui jenis peraturan perundang-undangan berikutnya yaitu peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

- a. Peraturan daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
- c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

G. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Rezim tata urutan perundang-undangan berikutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 10/2004). Undang-Undang tersebut ditetapkan di Jakarta, 22 Juni 2004. Adapun alasan lahirnya UU No. 10/2004 telah ditegaskan dalam ketentuan menimbang yang berbunyi :

1. Bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;
2. Bahwa untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Bahwa selama ini ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Pasal 2 mendudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. UU No. 10/2004 menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Artinya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah pula ditetapkan dalam Pasal 7 UU No. 10/2004.

Selengkapnya berikut adalah bunyi pasal tersebut :

Pasal 7

(1) Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945;

- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah;

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

(4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

(5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana di maksud pada ayat (1).

H. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang H. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang.

Pada tanggal 12 Agustus 2011 Pemerintah telah berhasil mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011). Diundangkannya UU No. 12/2011 tersebut menjadi penanda berakhirnya rezim hukum UU No. 10/2004. Landasan hukum yang melahirkan undang-undang tersebut antara lain:

1. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang

mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan;

3. bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundangundangan yang baik sehingga perlu diganti.

Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang baru tersebut menempatkan Pancasila kembali kepada posisi sumber dari segala sumber hukum negara. Segi normatif yang demikian dipandang tepat, karena penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Disamping Pancasila, UU No. 12/2011 menyatakan Undang-

-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Adapun makna yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sama halnya dengan UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 12/2011 juga mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7. Berikut ini adalah bunyi Pasal 7 UU No. 12/2011:

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan Pasal 7, masih diakui pula jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan lainnya tersebut antara lain peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

I. Simpulan

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia dalam lintasa sejarah, dimulai pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Surat Presiden Nomor 3639/HK/59 tanggal 26 November 1959, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPRS Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

J. Latihan

1. apa yang dimaksud dengan Stufentheorie?
2. Sebutkan 4 (empat) kelompok norma menurut Hans Nawiasky?
3. Apa perbedaan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011?
4. Mengapa Pancasila disebut sebagai hukum dasar?
5. Bagaimanakah kekuatan hukum mengikat jenis peraturan perundang-undangan yang tidak masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011?

MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu memahami dan menjelaskan materi muatan peraturan perundang-undangan

K. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

Sebagaimana diutarakan oleh Maria Farida Indarti, istilah ‘materi muatan undang-undang’ pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi, dalam majalah hukum dan Pembangunan Nomor 3 Tahun ke IX, Mei 1979, sebagai terjemahan dari “het eigenaardig onderwerp der wet” (Maria Farida Indarti, 2013:234). Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan uraian terdahulu diketahui bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terbagi dalam beberapa rezim hukum yakni Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Surat Presiden No. 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959 dan menurut Ketetapan

MPRS No. XX/MPRS/1966. Karena ketidaksamaan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maka pada bagian ini akan diuraikan materi muatan berdasarkan rezim hukum yang terdekat dengan amandemen UUD 1945 yaitu Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebetulnya sudah menjelaskan materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan antara lain.

1. Undang-Undang Dasar

Ketentuan-ketentuan yang tercantum didalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, Undang-undang atau Keputusan Presiden.

2. Ketetapan MPR

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

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

3. Undang-Undang

a. Undang-Undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR. 13|TAP MPRS No.XX/MPRS/1966.

b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden

berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti Undang-undang.

- 1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- 2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

4. Peraturan Pemerintah

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

5. Keputusan Presiden

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

6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

L. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

Setelah amandemen UUD 1945 dilakukan, berbicara mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan landasan yuridisnya dapat ditemukan dalam Tap MPR

No. III/2000, UU No. 10/2004 dan UU No. 12/2011.

Namun dari ketiganya aturan mengenai materi muatan yang saat ini berlaku adalah yang terdapat dalam UU No. 12/2011. Dalam rangka memberikan pemahaman yang lengkap maka uraian dibawah ini akan diuraikan secara keseluruhan aturan materi muatan peraturan perundang-undangan dari ketiga rezim hukum tersebut.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Pengaturan mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Tap MPR III/2000 dapat ditemukan dalam Pasal 3. Walaupun pasal tersebut tidak secara tegas menyebut materi muatan namun dapat disimpulkan pengaturan dalam pasal tersebut pada pokoknya menjabarkan secara singkat materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam Pasal 2 Tap MPR III/2000. Berikut selengkapnya materi muatan jenis peraturan perundang yang dimaksud:

a. Undang-Undang Dasar 1945

Merupakan hukum dasar tertulis negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Materi muatan UUD 1945 berarti berkenaan dengan dasar dan garis besar hukum penyelenggaraan negara yang antara lain meliputi: Bentuk dan Kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat

Kekuasaan Pemerintahan Negara, Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah dan lain sebagainya.

b. Ketetapan MPR

Pasal 3 Ayat (2) Tap MPR III/2000 menegaskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari sini diketahui materi muatan dari ketetapan MPR adalah segala sesuatu yang ditetapkan dalam sidang MPR yang berisi pengembalian kedaulatan rakyat.

c. Undang-Undang

Materi muatan dari suatu undang-undang adalah berisi pengaturan untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal ini ketika Undang-Undang Dasar mengamanatkan untuk diadakan pengaturan lebih lanjut dalam suatu undang-undang, maka pembentuk undang-undang harus membentuk suatu undang-undang yang materinya adalah aturan lebih lanjut dari apa yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang

tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Maka atas dasar amanat pasal tersebut maka badan legislative wajib membentuk suatu undang-undang yang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai “pemerintahan daerah”.

d. Perpu

Pasal 3 Ayat (4) Tap MPR III/2000 tidak menyatakan secara tegas materi muatan dari Perpu. Pasal tersebut hanya menegaskan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut: Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut. Materi muatan Perpu dengan demikian segala pengaturan terkait hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Dikarenakan Pasal 2 Tap MPR III/2000 meletakkan hierarki UU dan Perpu tidak sederajat maka tidak mungkin disimpulkan materi muatan perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Walaupun

sebetulnya jika membaca Pasal 3 Ayat (4) Tap MPR III/2000 setelah melalui persidangan dan DPR menerima Perpu tersebut, maka perpu tersebut akan menjadi undang-undang.

e. Peraturan Pemerintah

Peraturan pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah adalah pengaturan lebih lanjut dari undang-undang atau pelaksanaan perintah pengaturan dalam bentuk peraturan pemerintah atas amanat suatu undang-undang.

f. Keputusan Presiden

Keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. Materi muatan Keppres berarti pengaturan pelaksanaan administrasi dan administrasi pemerintahan.

g. Peraturan Daerah

Materi muatan peraturan daerah adalah pengaturan lebih lanjut aturan hukum di atasnya dan dalam rangka menampung kondisi khusus di daerah yang bersangkutan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 3 Ayat (7) Tap MPR III/2000 yang menetapkan Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Peraturan

daerah propinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama dengan gubernur. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berbeda dengan Tap MPR III/2000 yang tidak menyatakan secara tegas materi muatan jenis peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 10/2004 terdapat satu bab yang mengatur secara khusus mengenai materi muatan, tepatnya pada Bab III Materi Muatan. Dalam bab tersebut terdapat 7 pasal yang dimuat dari Pasal 8-14.

a. Undang-Undang

Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang :

- 1) Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagain kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarga

negara dan kependudukan; keuangan negara,
2) diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

b. Perpu

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

c. Peraturan Pemerintah

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

d. Peraturan Presiden

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

e. Peraturan Daerah

Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

f. Peraturan Desa/ yang Setingkat

Materi muatan Peraturan Desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan hukum positif yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab III mengenai Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan tepatnya dari Pasal 10-15

a. Undang-Undang

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi :

- 1) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- 2) Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- 3) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- 4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi ;
dan/atau
- 5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

b. Perpu

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang -Undang.

c. Peraturan Pemerintah

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi

untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

d. Peraturan Presiden

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

e. Perda

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 penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

M. Simpulan

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Undang-Undang berisi :

- (1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- (2) Perintah suatu Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang;
- (3) Pengesahan perjanjian Internasional tertentu;
- (4) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau

(5) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. 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 penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

N. Latihan

- i. Sebutkan materi muatan undang-undang?
- ii. Sebutkan materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang?
- iii. Sebutkan materi muatan peraturan pemerintah?
- iv. Sebutkan materi muatan peraturan presiden?
- v. Sebutkan materi muatan peraturan daerah?

BAB IV

FUNGSI PRODUK HUKUM

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu memahami dan menghayati fungsi suatu produk perundang-undangan yang telah ditetapkan atau disahkan

O. Fungsi Undang-Undang Dasar 1945

Berbicara mengenai fungsi UUD 1945 dapat dirujuk apa yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai jantung dan jiwa negara. Undang-undang dasar suatu negara memberi tahu kepada kita tentang apa maksud bentuk negara, bagaimana cita-citanya dengan bernegara, apa yang ingin dilakukannya, serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Dengan undang-undang dasar, suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang dicita-citakan (Satjipto Rahardjo, 2009:81-81). Fungsi UUD 1945 dengan demikian sebagai panduan untuk memandu Bangsa Indonesia dalam mencapai tujuannya sebagaimana telah ditetapkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 dalam perseptif teori

jenjang norma diketahui masuk dalam kelompok norma aturan dasar negara atau aturan pokok negara. Sebagai norma dalam kelompok tersebut ia berfungsi menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan norma hukum dalam kelompok norma undang-undang formal, dan norma aturan pelaksana/aturan otonom. Selain dapat dilihat dari sudut teoritik, fungsi peraturan perundang-undangan dapat pula dilihat dari sudut normatif. Pada perspektif ini, UU No. 12/2011 meletakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian fungsi UUD 1945 adalah sebagai hukum dasar yang artinya norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

P. Fungsi Undang-Undang atau Perpu

Dalam UU No. 12/2011 kedudukan Undang-Undang dapat dikatakan sejajar dengan Perpu, hal ini pun dipertegas dengan materi muatan Perpu yang sama dengan materi muatan undang-undang. Sehingga sangat logis apabila keduanya memiliki fungsi yang sama. Mengenai fungsi dari UU atau Perpu dapat disimpulkan pula dari materi muatan keduanya. Fungsi dari keduanya dengan demikian antara lain

1. Mengadakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Diketahui bahwa Undang-Undang Dasar 1945 berisi aturan pokok atau aturan dasar negara yang bersifat umum. Oleh sebab itu untuk melaksanakannya diperlukan aturan lebih lanjut dalam bentuk norma dalam undang-undang. Sehingga baik secara eksplisit maupun implicit UUD 1945 memerintahkan untuk mengadakan suatu pengaturan lebih lanjut norma dalam UUD 1945 ke dalam UU. Cukup banyak norma dalam pasal di UUD 1945 yang menegaskan perlunya pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang, diantaranya:

- a. Pasal 2 Ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- b. Pasal 6 Ayat (2): Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden *diatur lebih lanjut dengan undang-undang*.
- c. Pasal 6A Ayat (5): Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden *lebih lanjut diatur dalam undang-undang*.
- d. Pasal 11 Ayat (3): Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian *internasional diatur dengan undang-undang*
- e. Pasal 12: Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya

ditetapkan dengan undang-undang.

- f. Pasal 15: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan *yang diatur dengan undang-undang.*
- g. Pasal 16: Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya *diatur dalam undang-undang.*
- h. dan seterusnya.

2. Melaksanakan perintah suatu UU untuk diatur dengan Undang-Undang

Apabila diperhatikan praktik legislasi seringkali norma dalam suatu undang-undang mengamanatkan agar dibuat suatu pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang.

Misalnya Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) yang mengamanatkan untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi/KPK yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berikut adalah bunyi lengkap Pasal 43 UU Tipikor:

Pasal 43

- (1) Dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak Undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- (2) Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur masyarakat.
- (4) *Ketentuan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja, pertanggungjawaban, tugas dan wewenang, serta keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1). ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Undang-undang.*

3. Sebagai Instrumen Pengesahan Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional yang telah disepakati oleh Pemerintah Indonesia tidak dapat begitu saja diberlakukan. Harus melalui mekanisme ratifikasi terlebih dahulu sehingga kemudian perjanjian internasional tersebut berlaku secara efektif. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dapat dijadikan dasar untuk menyatakan fungsi UU salah satunya adalah sebagai instrument ratifikasi perjanjian internasional. Lebih lengkapnya dapat diperhatikan Pasal 10 “Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-

undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri”.

4. Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian terhadap undang-undang terhadap UUD 1945 atau yang lebih dikenal dengan *judicial review*. Kewenangan tersebut bersifat konstitusional karena diberikan langsung oleh Pasal 24 C UUD 1945. Ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka putusannya harus ditindak lanjuti.

5. Pemenuhan Kebutuhan hukum dalam masyarakat

Hukum sebagai suatu sarana untuk mencapai tujuan, ia lahir dari rahim bernama masyarakat. Oleh sebab itu, hukum harus senantiasa mengikuti perkembangan masyarakat agar ia mampu menjadi sarana yang efektif. Kebutuhan masyarakat akan senantiasa mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan masyarakat.

itu sendiri. Maka hukum harus secara responsif mengakomodir kebutuhan hukum dalam masyarakat dimana ia akan bekerja.

Diluar fungsi tersebut Perpu dapat dipandang memiliki fungsi tambahan berupa mengadakan pengaturan yang dibutuhkan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa. Hal ini dapat diketahui dari rumusan Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan “dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

Q. Fungsi Peraturan Pemerintah

Peraturan pemerintah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Peraturan Pemerintah materi muatannya adalah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dari konstruksi materi muatan tersebut dapat dipahami bahwa fungsi peraturan pemerintah adalah sebagai instrument untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang. Dalam suatu undang-undang yang dibentuk oleh badan legislative sering dijumpai amanat untuk membentuk suatu peraturan pemerintah dalam rumusan norma yang terdapat dalam suatu undang-undang. Misalnya penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan adalah dalam rangka melaksanakan berbagai ketentuan yang terdapat dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang

Pertambangan Mineral dan Batubara. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan menimbang PP 23/2010 yang menyatakan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (5), Pasal 34 ayat (3), Pasal 49, Pasal 63, Pasal 65 ayat (2), Pasal 71 ayat (2), Pasal 76 ayat (3), Pasal 84, Pasal 86 ayat (2), Pasal 103 ayat (3), Pasal 109, Pasal 111 ayat (2), Pasal 112, Pasal 116, dan Pasal 156 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

R. Fungsi Peraturan Presiden

Setidaknya fungsi pembentukan Peraturan Presiden antara lain mengadakan pengaturan lebih lanjut atas amanat undang-undang, menyelenggarakan atau melaksanakan peraturan pemerintah dan melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

S. Fungsi Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota

Fungsi peraturan daerah yaitu pertama menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan kedua menampung kondisi khusus daerah serta ketiga instrument penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

T. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Lainnya.

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai dasar yuridis keabsahan peraturan perundang-undangan lainnya diluar apa yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 UU tersebut. Jenis peraturan perundang-undangan dimaksud mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Segala jenis peraturan perundang-undangan lainnya tersebut berfungsi untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau guna melaksanakan kewenangan.

U. Simpulan

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki fungsinya masing-masing. Misalnya, peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibentuk dalam rangka hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

‘Kegentingan memaksa’ dalam rangka pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilakukan apabila diperlukan upaya segera yang tidak

dapat dilakukan melalui mekanisme reguler dengan pembentukan undang-undang yang lama padahal suatu kegentingan tersebut harus segera diatasi.

V. Latihan

1. sebutkan fungsi UUD NRI 1945?
2. Sebutkan fungsi undang-undang?
3. Sebutkan fungsi peraturan pemerintah?
4. Sebutkan fungsi peraturan presiden?
5. Sebutkan fungsi peraturan daerah?

BAB V

PENUTUP

G. Simpulan.

Berdasarkan uraian diatas maka adapun simpulan yang dapat dikemukakan antara lain:

1. Norma hukum pada dasarnya berjenjang dan berlapis sehingga wajar apabila dikenal adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan mengalami berbagai perkembangan sesuai dengan kondisi dan situasi masyarakat. Rezim hukum mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia pertama kali ditetapkan melalui Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, kemudian Surat Presiden No. 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959, kemudian mengalami perubahan berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, diubah kembali dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Selanjutnya perubahan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Serta terakhir perbaikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan disempurnakan

dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang dikenal dalam UU No. 12/2011 yakni :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut masih dikenal pula jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan lainnya tersebut antara lain peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan,

lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

2. Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dalam UU No. 12/2011 telah ditetapkan materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan.
3. Hukum adalah alat untuk mencapai tujuan. Sehingga hukum dengan demikian menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh suatu bangsa. Oleh karena peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari hukum yang tertulis, maka ia juga memiliki fungsi. Fungsi berbagai jenis peraturan perundang-undangan saling berbeda dan dipengaruhi oleh materi muatan yang diatur.

X. Tindak Lanjut

Agar peserta dapat memahami secara lengkap mengenai jenis,

hierarki, materi muatan, dan fungsi peraturan perundang-undangan maka peserta diklat dapat membaca rujukan yang ada dalam modul ini dan memahami aturan-aturan yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011 khususnya pasal-pasal terkait jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 November 2011 di Jakarta, *Majalah Hukum Nasional*.
- Indarti, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Jakarta: Kanisius, 2013)
- Mertokusomo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010).
- Rahardjo, Satjipto, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009).
- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cetakan Kesepuluh*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011)
- Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum: Buku 1 Akar Filosofis*, (Yogyakarta: genta Publishing, 2013).
- Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan
Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah
Pusat

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembe-
ntukan Peraturan Perundang-Undangan;

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembe-
ntukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

Surat Presiden No. 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959



ANALISIS NASKAH AKADEMIK

PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
LEGAL DRAFTING

JAKARTA 2022

Disusun oleh :

DR. AHMAD REDI, S.H., M.H

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

| | |
|--------------------------------------|---------------|
| DAFTAR ISI | CXXIII |
| BAB I PENDAHULUAN | 1 |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Deskripsi Singkat | 5 |
| C. Tujuan Pembelajaran | 5 |
| D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok | 6 |
| E. Manfaat Modul | 6 |

BAB II PENGANTAR NASKAH AKADEMIK

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| A. Definisi | 8 |
| B. Fungsi | 14 |
| C. Tahap Penyusunan Naskah Akademik | 16 |
| D. Teknik/Format Penyusunan | 22 |
| E. Simpulan | 31 |
| F. Latihan | 31 |

BAB III TEKNIK ANALISIS NASKAH

| | |
|-------------------------------|-----------|
| AKADEMIK | 32 |
| A. Analisi Formi | 32 |
| B. Analisis Materil/Substansi | 33 |
| C. Simpulan | 39 |
| D. Latihan | 39 |

BAB IV PENUTUP

| | |
|------------------|-----------|
| A. Simpulan | 41 |
| B. Tindak Lanjut | 42 |

| | |
|-----------------------|-----------|
| DAFTAR PUSTAKA | 43 |
|-----------------------|-----------|

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Naskah akademik memiliki peranan penting dalam penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Daerah (RPerda), baik RPerda Provinsi maupun RPerda Kabupaten/Kota. Hanya RUU dan RPerda yang memiliki kewajiban untuk disertai naskah akademiknya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2012) yang menyatakan bahwa “Naskah Akademik adalah naskah 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 hukum masyarakat”.

Sebagai suatu hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya maka naskah akademik harus mengikuti kaidah penelitian atau pengkajian ilmiah yang sesuai dengan metode penelitian hukum. Naskah akademik tidak dapat dibuat secara asal-asalan

dan hanya sebagai syarat formal pelengkap dokumen RUU dan RPerda. Naskah akademik merupakan dokumen penelitian atau pengkajian yang didalamnya terdapat uraian permasalahan serta bagaimana permasalahan itu dapat diselesaikan melalui pembentukan RUU dan RPerda. Selaian uraian dan penyelesaian permasalahan, naskah akademik pun memotret kebutuhan hukum masyarakat dan menjelaskan serta mengkonkretkan kebutuhan hukum itu dalam suatu rumusan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa RUU yang akan dimuat dalam program pembentukan undang-undang harus memuat materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya berupa keterangan mengenai konsepsi RUU yang meliputi:

- (a) latar belakang dan tujuan penyusunan;
- (b) sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- (c) jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur harus telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik. Demikian pula dengan RPerda sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UU No. 12 Tahun 2011 yang memiliki pengaturan yang sama dengan pemuatan materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan

perundang-undangan lainnya berupa keterangan konsepsi RPerda yang meliputi:

- (a) latar belakang dan tujuan penyusunan;
- (b) sasaran yang ingin diwujudkan;
- (c) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- (d) jangkauan dan arah pengaturan yang dituangkan dalam naskah akademik RPerda.

Dengan demikian jelas, bahwa fungsi naskah akademik sangat penting karena ia merupakan dokumen awal yang digunakan dalam penyusunan RUU dan RPerda. Naskah Akademik secara ideal merupakan petunjuk jalan mengenai mau seperti apa dan bagaimana suatu RUU dan RPerda akan disusun. Untuk itu, fungsi naskah akademik, antara lain:

1. dokumen wajib yang harus disertai dalam usulan perencanaan penyusunan rancangan undang-undang dalam program legislasi nasional (Prolegnas) dan usulan perencanaan penyusunan rancangan peraturan daerah dalam program legislasi daerah (Prolegda);
2. dokumen wajib dalam proses penyusunan RUU yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD, serta RPerda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah;
3. dokumen akademik yang akan menjadi rujukan mengenai hal ihwal terbentuknya suatu RUU dan RPerda ketika telah menjadi UU dan Perda yang akan

menjadi referensi bagi pemangku kepentingan dalam meneliti atau mengkaji UU dan Perda yang telah diberlakukan di masyarakat.

Terkait dengan fungsi nomor 3 (tiga), kedudukan naskah akademik sangat penting karena di dalamnya termuat banyak hal, misalnya mengenai latar belakang; identifikasi masalah; metode penelitian/pengkajian; kajian teoretis dan praktik empiris; evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait; landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, serta jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang akan menjadi bukti ilmiah yang tersusun secara sistematis, terencana, dan terpadu. Untuk itu, naskah akademik tidak hanya merupakan dokumen untuk memenuhi syarat formil pembentukan RUU dan RPerda namun secara substansi, naskah akademik merupakan dokumen hasil penelitian atau pengkajian yang harus menjadi peta jalan pembentukan RUU dan RPerda sehingga RUU dan RPerda yang dihasilkan berbasis scientific evidence bukan hanya semata sebagai penyaluran kepentingan pragmatis pembentuk UU dan Perda.

Berdasarkan hal tersebut di atas, perlu disusun suatu modul analisis naskah akademik sebagai bahan pembelajaran pendidikan dan pelatihan penyusunan peraturan perundang-undangan di Kementerian Sekretariat Negara RI.

B. Deskripsi Singkat

Diklat yang bertemakan “Perancangan Peraturan Perundang-Undangan” yang dilaksanakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan informasi dan sofistikasi pengetahuan perancang peraturan perundang-undangan sehingga pada akhirnya kompetensi dan produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan berada dalam kualitas yang baik. Materi pokok yang pada diklat ini adalah mengenai analisis naskah akademik. Adapun metode pembelajaran yang digunakan dalam proses pembelajaran antara lain ceramah singkat, tanya jawab, dan diskusi kelompok.

C. Tujuan Pembelajaran

5. Kompetensi Dasar

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan pemahaman melalui modul ini diharapkan peserta memiliki pemahaman komprehensif mengenai analisis naskah akademik secara lebih baik.

6. Indikator Keberhasilan

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan membaca secara tuntas modul ini, peserta diharapkan dapat:

- f. Memahami dan menguraikan kembali mengenai konsep analisis naskah akademik;
- g. Memahami dan menguraikan kembali mengenai

- konsep analisis naskah akademik;
- g. Memahami dan menjelaskan materi teknik analisis naskah akademik;
- h. Memahami dan melakukan analisis naskah akademik.

D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Berikut ini materi pokok dan sub materi pokok yang akan diuraikan pada diklat “Analisis Naskah Akademik” dan modul ini antara lain:

- 4. Pengantar Naskah Akademik
 - i. Definisi
 - j. Fungsi
 - k. Tahap Penyusunan
 - l. Teknik/Format Penyusunan
- 5. Teknik Analisis Naskah Akademik
 - a. Analisis Formil
 - b. Analisis Materil/Substansi

E. Manfaat Modul

Manfaat disusunnya modul ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak antara lain:

- 7. Bagi pengelola diklat
 - Sebagai bahan acuan dalam melaksanakan pengendalian diklat dan bahan pertanggungjawaban.
- 8. Bagi peserta diklat
 - Sebagai bahan acuan dalam proses pembelajaran agar lebih efektif dan efisien.
- 9. Bagi tenaga pengejar

Sebagai bahan acuan dalam memandu proses pembelajaran dan persamaan persepsi di antara tenaga pengajar

PENGANTAR NASKAH AKADEMIK

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu memahami dan menguraikan kembali mengenai konsep analisis naskah akademik.

A. Definisi

Dalam beberapa peraturan, pengertian akademik beragam, antara lain:

1. Keputusan Kepala Badan

Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No. G.159. PR.

09. 10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis

Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang undangan, Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi materi Perundang undangan bidang tertentu yang telah di tinjau secara sistemik, holistik dan futuristik.

2. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang

Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang

undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan

Rancangan Peraturan Presiden, Naskah Akademik

adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar

belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek atau arah pengaturan substansi rancangan Peraturan Perundang undangan.

3. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor. M. HH-01. PP. 01. 01. Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang undangan, naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek atau arah pengaturan substansi rancangan Peraturan Perundang undangan.
4. UU No. 12 Tahun 2011, naskah akademik didefinisikan sebagai naskah 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 hukum masyarakat.

Berdasarkan definisi di atas, maka naskah akademik memiliki unsur-unsur pengertian :

1. naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya;
2. terhadap masalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah;
3. mengenai pengaturan masalah tersebut dalam RUU, RPerda Provinsi, RPerda Kabupaten/Kota;
4. sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Naskah akademik merupakan dokumen ilmiah yang merupakan hasil penelitian yang didalamnya termuat latar belakang; indentifikasi masalah; tujuan dan kegunaan kegiatan penyusunan naskah akademik; metode; evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan; landasan filosofis, sosiologis, yuridis; jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota. Sebagai sebuah hasil penelitian atau pengkajian maka naskah akademik maka naskah akademik merupakan dokumen yang disusun secara sistematis dengan tujuan untuk memperoleh pengetahuan yang bermanfaat untuk menjawab pertanyaan atau memecahkan masalah dalam kehidupan masyarakat. Di dalam naskah akadeik harus terdapat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mem-

pertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan 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 yuridis 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 berlakunya lemah,

peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagai sebuah hasil penelitian/pengkajian yang digunakan sebagai bahan awal penyusunan RUU dan RPerda maka naskah akademik merupakan naskah yang didalamnya termuat pokok-pokok pikiran atau gagasan awal yang akan dituangkan dalam sebuah naskah rancangan undang-undang atau peraturan daerah. Apabila penelitian/pengkajian tidak dilakukan secara mendalam maka menurut Hikmahanto Juwana, suatu peraturan perundang-undangan memiliki potensi tidak dapat dilaksanakan, misalnya.

1. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan elit politik, negara asing maupun lembaga keuangan internasional. Disini peraturan perundang-undangan dianggap sebagai komoditas, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan yang sebanding dengan negara industri. Sementara itu negara asing atau lembaga keuangan Internasional dapat menjadikan syarat peraturan perundang-undangan tertentu untuk memberikan pinjaman atau hibah luar negeri.
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi komo-
ditas, biasanya kurang memperhatikan isu penega-

kan hukum. Sepanjang *trade off* dari pembuatan peraturan perundang-undangan telah didapat maka penegakan hukum bukanlah hal penting. Bahkan peraturan perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang-undangan negara lain yang notabene Infrastruktur hukum yang jauh berbeda dari Indonesia.

Secara praktik di lapangan, naskah akademik tidak hanya disusun oleh Pemerintah, DPR RI, DPD RI, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, DPRD provinsi, atau DPRD kabupaten/kota, namun masyarakat pun melakukan inisiasi melakukan penyusunan naskah akademik, misalnya perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat. Naskah akademik yang disusun oleh masyarakat ini dapat menjadi sandingan naskah akademik resmi dari lembaga yang berwenang. Naskah akademik ini dapat menjadi media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan yang memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta, atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

B. Fungsi

Fungsi Naskah Akademik yaitu:

1. konsep awal yang berisi gagasan-gagasan mengenai urgensi dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; serta jangkauan dan arah pengaturan suatu RUU dan RPerda;
2. dokumen penelitian/pengkajian yang memuat tentang
 - a. latar belakang;
 - b. identifikasi masalah;
 - c. tujuan dan kegunaan;
 - d. metode penelitian;kajian teoretis dan praktik empiris; evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait; landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis; jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang;
3. Bahan Kementerian Hukum dan HAM, Badan Legislasi (Baleg), Biro Hukum Pemerintah Daerah, dan Badan Legislasi Daerah (Balegda) dalam melakukan penyelarasan terhadap sistematika dan materi muatan hasil penelitian/kajian dari Pemrakarsa;
4. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan;
5. Salah satu dokumen lampiran surat Pemrakarsa dalam mengusulkan daftar RUU yang berasal dari Prolegnas jangka menengah untuk masuk dalam Prolegnas prioritas tahunan;

6. Salah satu dokumen lampiran surat Pemrakarsa dalam menyampaikan usul penyusunan RUU yang termasuk dalam kumulatif terbuka kepada Menteri Hukum dan HAM;
7. Salah satu dokumen lampiran surat Pemrakarsa menyampaikan usulan RUU di luar Prolegnas;
8. Salah satu dokumen yang dipersiapkan oleh Sekretaris panitia antarkementerian dan/atau antarnon kementerian yang bertugas dan bertanggung jawab melakukan penyiapan naskah RUU, Naskah Akademik, dan materi pendukung lainnya sebagai bahan pembahasan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian;
9. Salah satu dokumen yang disampaikan oleh Pemrakarsa dalam menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU kepada Menteri Hukum dan HAM;
10. Salah satu dokumen yang disampaikan oleh Pemrakarsa dalam menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU kepada Menteri Hukum dan HAM;
11. Bahan penjelasan atau keterangan dari Pemrakarsa dalam mempersiapkan RPerda Provinsi baik RPerda yang berasal dari pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah mengikutsertakan biro hukum maupun RPerda yang berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda, dikoordinasikan oleh Balegda;
12. Dokumen yang akan digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan RUU dan RPerda;

13. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan perundang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan perundangundangan terkait.
14. Bahan dasar Keterangan Pemerintah mengenai rancangan peraturan perundang-undangan yang disiapkan Pemrakarsa untuk disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

C. Tahap Penyusunan Naskah Akademik

Pembentukan UU dimulai melalui tahapan perencanaan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Perpres No.87 Tahun 2014), Perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. perencanaan Rancangan Undang-Undang; b. perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah; c. perencanaan Rancangan Peraturan Presiden; d. perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; e. perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota; dan f. perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya

Selanjutnya dalam Pasal 3 Perpres No. 87 Tahun 2014 diatur bahwa perencanaan RUU meliputi kegiatan: a. penyusunan naskah akademik; b. penyusunan Prolegnas

prioritas tahunan; d. perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka; dan e. perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 Perpres No. 87 Tahun 2014 maka dalam perencanananaan RUU maka langkah pertama yang dilakukan yaitu melalui penyusunan naskah akademik.

Secara sistematis, ada baiknya tahapan penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan berikut:

1. Tahap Persiapan Penyusunan;
2. Tahap Diskusi Publik;
3. Tahap Penyusunan Naskah Awal;
4. Tahap Uji Sahih Naskah Awal;
5. Tahap Evaluasi Naskah; dan
6. Tahap Penyempurnaan Naskah;
7. Tahap Penyelarasan

1. Tahap Persiapan Penyusunan

Tahap ini dilakukan melalui pembahasan internal di kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian untuk membahas secara teknis-administratif dan substansi hal-hal apa saja yang terkait dengan penyusunan naskah akademik. Hal-hal teknis administrasi terkait antara lain dengan pendanaan, tim penyusun, tim ahli. Begitupula secara substansi, tahap ini mulai membahas substansi apa yang akan

dituangkan dalam naskah akademik RUU berdasarkan sistematika dan teknik penulisan yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011, termasuk mengumpulkan data yang diperlukan sebagai bahan penyusunan naskah akademik.

2. Tahap Diskusi Publik

Tahap ini dilakukan untuk menampung usulan atau masukan dari para pemangku kepentingan, seperti perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat terhadap hal-hal yang terkait substansi RUU yang akan dituangkan ke dalam naskah akademik RUU. Tentu ketika menyusun sebuah naskah akademik maka judul RUU yang akan dibuatkan naskah akademiknya telah ada, sehingga pemangku kepentingan akan merespon terhadap isu-isu yang terkait dengan judul besar dari RUU yang akan dibuatkan naskah akademiknya. Sebagai contoh RUU yang dibuat dalam rangka perubahan UU maka implementasi UU yang akan diubah akan menjadi catatan para peserta diskusi publik, termasuk hal-hal baru apa saja yang perlu diatur dalam RUU yang akan dibuatkan naskah akademiknya dalam rangka memenuhi kebutuhan hukum.

Tahap diskusi publik dapat dilakukan berkali-kali sampai dengan banyaknya masukan dari pemangku

kepentingan yang akan menjadi bahan dalam penyusunan naskah akademik dan naskah RUU. Tahap ini tentu melibatkan tim teknis dan tim ahli dari kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian yang ditetapkan oleh pimpinan kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian.

3. Tahap Penyusunan Naskah Awal

Setelah bahan yang diperlukan telah terkumpul maka penyusunan dilakukan secara formal, pada tahap persiapan dan diskusi publik tentu telah terdapat gambaran mengenai apa saja yang akan dituangkan dalam naskah akademik dan dalam tahap ini penyusunan naskah akademik dilakukan. Bab per bab disusun secara sistematis sesuai teknik penulisan yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011. Begitupula substansi/materi yang telah dikumpulkan dalam tahap sebelumnya yang dituangkan dalam draf naskah akademik.

Tahap ini akan menghasilkan suatu draf naskah akademik yang tersusun dalam satu dokumen naskah akademik yang secara teknik maupun substansi telah selesai dibicarakan oleh internal pemrakarsa termasuk tim pendukungnya (tim teknis dan tim ahli). Perdebatan mengenai substansi secara internal dilakukan dalam tahap ini, sehingga dokumen naskah akademik yang telah selesai disusun dianggap telah

selesai juga pembahasan di internal dalam tahap penyusunan awal.

4. Tahap Uji Sahih Naskah Akademik

Setelah tahap penyusunan draf awal naskah akademik maka sebaiknya dilakukan uji sahih terhadap naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa kepada pemangku kepentingan, antara lain kementerian/lembaga terkait, perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat untuk memastikan naskah akademik tersebut telah memenuhi kaidah-kaidah teoritis dan praktis. Tahap uji sahih ini dapat dilakukan berkali-kali sampai dirasakan bahwa kesahihan naskah akademik ini, cukup memadai.

5. Tahap Evaluasi Naskah

Hasil uji sahih naskah akademik digunakan untuk mengevaluasi naskah akademik yang telah disusun. Dilakukan proses rasionalisasi substansi berdasarkan masukan-masukan dalam kegiatan uji sahih. Evaluasi dilakukan melalui pembahasan di internal pemrakarsa dengan tim pendukungnya untuk memastikan bahwa masukan-masukan yang menyempurnakan naskah akademik diakomodir dalam naskah akademik sehingga akan didapat naskah akademik yang baik dan benar.

6. Tahap Penyempurnaan Naskah

Setelah naskah akademik dievaluasi berdasarkan masukan dalam tahap uji sah, maka masukan tersebut dituangkan dalam naskah akademik sebagai menyempurnakan naskah akademik. Dalam tahap ini maka tersusunlah naskah akademik yang siap untuk diajukan ke Kementerian Hukum dan HAM untuk dilakukan tahap penyesuaian.

7. Tahap Penyesuaian

Naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa diajukan ke Menteri Hukum dan HAM untuk dilakukan penyesuaian. Namun demikian, pihak Kementerian Hukum dan HAM sebelum tahap penyesuaian pun harus pula dikoordinasikan dalam penyusunannya. Koordinasi dapat dilakukan dengan melibatkan tim Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap tahapan di atas.

Naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa dikirim ke Menteri Hukum dan HAM untuk proses penyesuaian (Pasal 9 ayat (1) Perpres No. 87 Tahun 2014). Penyesuaian oleh Menteri Hukum dan HAM dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik. Penyesuaian dilaksanakan dalam rapat penyesuaian dengan

mengikutsertakan pemangku kepentingan.

Setelah dilakukan penyelarasan, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan naskah akademik RUU yang telah selesai diselaraskan kepada Pemrakarsa disertai dengan penjelasan hasil penyelarasan (Pasal 10 Perpres No.87 Tahun 2014)

Demikianlah tahapan penyusunan naskah akademik RUU.

D. Teknik/Format Penyusunan

1. Sistematika Naskah Akademik

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/ KOTA

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2. Uraian Singkat Setiap Bagian

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang

atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- (1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- (2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- (3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- (4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup

pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- (2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- (3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah
- (4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau refensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosio legal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian teoretis.
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAI

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-Undang lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan

Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

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 Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan 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 yuridis 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 berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada

BAB VI PENUTUP

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

a. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

b. Saran

Saran memuat antara lain:

- a. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan atau Peraturan Perundang-Undangan dibawahnya.
- b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
- c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyelesaian penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-Undangan, dan Jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

E. Simpulan

Naskah akademik memiliki fungsi strategis, antara lain sebagai konsep awal yang berisi gagasan mengenai urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan pokok pikiranm ruang lingkup, objek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan RUU dan RPerda. Naskah Akademik wajib disusun dalam penyusunan RUU dan RPerda. Dalam penyusunan naskah akademik terdapat tahapan yang harus dilalui, serta format baku yang telah ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011

F. Latihan

1. Sebutkan beberapa fungsi naskah akademik ?
2. Sebutkan tahapan penyusunan naskah akademik ?
3. Sebutkan sistematika naskah akademik ?
4. Jelaskan apa saja yang harus diidentifikasi dalam bagian identifikasi masalah dalam naskah akademik ?
5. Jelaskan apa yang dimaksud dengan landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis dalam suatu naskah akademik ?

TEKNIK ANALISIS NASKAH AKADEMIK

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu menjelaskan materi teknik analisis naskah akademik

Menurut Ann Seidman, Perancangan Peraturan perundang-Undangan yang baik, dalam penyusunan Naskah Akademik harus memperhatikan beberapa persyaratan, antara lain

- A. Penggunaan bahasa yang dipahami.
- B. Adanya ringkasan umum.
- C. Merupakan petunjuk bagi pembaca.
- D. Menulis kalimat-kalimat yang jelas.
- E. Menyebutkan sumber informasi.
- F. Mencantumkan kesimpulan.

Dalam modul ini akan diperkenalkan mengenai teknik analisis naskah akademik yang dapat dijadikan sebagai alat dalam menganalisis naskah akademik. Adapun teknik yang dapat digunakan yaitu sebagai berikut:

A. Analisis Formil

1. Sistematika/Format

Pertama-tama analisislah sistematika/format naskah akademik yang akan dianalisis.

Pedoman analisisnya yaitu berdasarkan Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 bagian Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Secara mudah dan cepat analisis sistematika/format dapat dilakukan dengan hanya mencocokkan draf naskah akademik dengan melihat Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011.

2. Proses (Perpres 87/2014)

Kedua, setelah analisis sistematika/format telah dilakukan maka tahap selanjutnya yaitu analisis proses. Proses penyusunan diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, khususnya Pasal 8 sampai dengan Pasal 10 Perpres No. 87 Tahun 2014.

3. Kewenangan

Hanya Kementerian/lembaga pemerintahan non-kementerian yang berwenanglah yang dapat menyusun naskah akademik. Kewenangan itu merujuk pada tugas pokok dan fungsi yang melekat pada masing-masing kementerian/lembaga. Misalnya RUU tentang Mineral dan Batubara tentu naskah akademiknya merupakan kewenangan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral apabila RUU-nya menjadi inisiatif Pemerintah bukan DPR RI.

B. Analisis Materiil/Substansi

1. Analisis Sistematika

a. Analisis Pendahuluan

Pendahuluan naskah akademik terdiri atas subbab latar belakang, identifikasi masalah, dan metode. Latar belakang naskah akademik berisi mengenai fakta yuridis dan fakta empiris yang melatarbelakangi perlu disusunnya naskah akademik. Fakta empiris merujuk pada peraturan perundang-undangan yang existing yang mengatur berbagai ketentuan, sedangkan fakta empiris memotret bagaimana praktik lapangan atau praktik bekerjanya hukum.

Antara fakta normatif dan fakta empiris itu terdapat suatu ketimpangan atau adanya kesenjangan.

Kesenjangan inilah yang menjadi latar belakang sehingga perlu dilakukan suatu penyusunan naskah akademik. Sedangkan identifikasi masalah merujuk pada poin-poin permasalahan yang ada baik secara tekstual maupun secara kontekstual atas berlakunya atau belum berlakunya suatu undang-undang.

Masalah-masalah itu disusun secara berurutan menjadi bagian yang diidentifikasi dan dituangkan dalam Bab I ini.

Selanjutnya metode merujuk pada cara penyusunan naskah akademik dalam menyusun naskah akademik, metode ini sebaiknya terdiri atas jenis/spesifikasi penelitian, jenis dan sumber data penelitian, teknik pengumpulan data penelitian, sifat penelitian, dan

teknik analisis penelitian.

b. Analisis Teoritis dan Praktik Empiris

Analisis yang dilakukan dalam tahap analisis teoretis dan praktik empiris ialah pemastian bahwa teori-teori yang digunakan dalam naskah akademik telah benar secara ilmu pengetahuan. Teori merupakan alur logika yang berisi konsep, definisi, dan proposisi yang masih abstrak. Dalam ilmu hukum teori sering digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah persoalan-persoalan yang ada. Untuk itu, teori-teori yang dituangkan penyusun dalam suatu naskah akademik harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pilihan teori itu diantara banyaknya teori lain yang ada dalam khasanah ilmu pengetahuan.

Kemudian mengenai praktik empiris berkaitan dengan kenyataan lapangan atas penerapan teori-teori yang sebelumnya telah ada, misalnya Lon L Fuller mengemukakan mengenai teori kegagalan undang-undang maka secara empiris bagaimanakah praktik di lapangan atas teori ini dalam lapangan isu hukum yang sedang dianalisis. Misalnya norma A dalam undang-undang yang telah ada gagal karena norma itu tidak dapat memenuhi kesanggupan sasaran norma, yaitu masyarakat.

Si analisis naskah akademik yang memastikan bahwa

antara landasan teori dan praktik empiris telah sesuai dengan kaidah-kaidah teoritis dan penerapannya secara empiris dalam isu yang sedang disusun ke dalam suatu naskah akademik.

c. Analisis Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait.

Dalam tahap ini, akan dianalisis mengenai relevansi dan sinergisitas peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam naskah akademik oleh penyusun terkait dengan isu rancangan undang-undang yang naskah akademiknya telah disusun tersebut. Peraturan perundang-undangan yang terkait dimulai dari UUD 1945 yang merupakan norma dasar sampai dengan berbagai undang-undang sektor lain yang terkait. Sebaiknya peraturan di bawah undang-undang tidak perlu dituangkan ke dalam evaluasi peraturan perundang-undangan. Evaluasi peraturan perundang-undangan berupa garis besar pengaturan peraruran perundang-undangan dan keterkaitan serta gesekan apa yang terjadi dengan RUU yang naskah akademiknya telah disusun itu. Evaluasi ini dapat dilakukan untuk memastikan praktik konflik norma, kontestasi norma, atau distorsi norma antara RUU dengan berbagai peraturan perundang-undangan terkait.

d. Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Analisis terhadap naskah akademik pada bagan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis menjadi bagian yang cukup berat. 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 1945. Untuk itu seorang analis yang sedang menganalisa naskah akademik harus memahami mengenai pertimbangan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafa bangsa Indonesia dalam suatu RUU yang naskah akademiknya sedang dianalisis.

Begitupula dengan landasan sosiologis yang sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Dengan demikian, gambaran fakta empiris mengenai perkembangan maslaah dan kebutuhan masyarakat dan negara atasu suatu isu hukum dalam RUU yang naskah akademiknya telah disusun tertuang secara baik.

Kehadiran hukum sebagai wahana untuk merekasaya sosial keadaan masyarakatnya sekaligus sebagai wahana untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakatnya. Untuk itu, fakta-fakta empiris terpotret dengan baik dalam naskah akademik yang menjadi urgensi suatu RUU untuk kemudian dibentuk menjadi UU.

Ketiga, landasan yuridis yang merupakan pertimbangan atau alasan 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. Untuk itu, dalam suatu naskah akademik harus tertuang gambaran permasalahan yang dalam kajian landasan yuridis terdapat pertimbangan bahwa terbentuknya peraturan maka permasalahan hukum yang dapat diselesaikan.

Beberapa analisis dalam bagian landasan yuridis ini dalam rangka memastikan bahwa 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 berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau

peraturannya memang sama sekali belum ada, dapat tertuang dengan baik dalam naskah akademik.

e. Analisis Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan.

Dalam naskah akademik harus ada jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan. jangkauan merujuk pada sejauh mana RUU yang disusun akan mengatur. Tentu jangkauannya harus sesuai dengan hal-hal yang menjadi bagiannya. Sedangkan arah pengaturan merujuk pada kemana RUU yang disusun akan dibawa. Ruang lingkup materi muatan merujuk pada substansi apa saja yang akan diatur. Hal ini telah berwujud sistematika RUU yang didalamnya telah menjelaskan materi muatan yang diusulkan

C. Simpulan

Terhadap suatu naskah akademik yang telah jadi, diperlukan analisis yang mendalam mengenai naskah akademik yang akan diproses. Analisis yang dapat dilakukan yaitu melalui analisis formil dan analisis substansi. Kedua analisis ini dilakukan agar baik secara formil maupun secara materiil, suatu naskah akademik telah memenuhi kaidah-kaidah, misalnya kaidah kebenaran ilmiah.

D. Latihan

1. Menurut Ann Seidman, Perancangan Peraturan perundang-Undangan yang baik, dalam penyusunan

Naskah Akademik harus memperhatikan beberapa persyaratan, sebutkan?

2. Sebutkan dan jelaskan apa saja yang harus dianalisis dalam analisis formil naskah akademik ?
3. Sebutkan dan jelaskan apa saja yang harus dianalisis dalam analisis materil naskah akademik ?
4. Mengapa perlu dilakukan analisis peraturan perundang-undangan terkait dalam penyusunan naskah akademik ?
5. Bagaimana status hukum suatu RUU yang tidak dilengkapi suatu naskah akademik?

BAB IV

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan paparan sebagaimana diuraikan pada bab diatas, maka adapun simpulan yang dapat dikemukakan adalah:

1. Naskah akademik merupakan dokumen vital dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan karena suatu RUU tidak dapat dibentuk tanpa adanya suatu naskah akademik.
2. Naskah akademik harus menjadi dokumen penelitian /pengkajian yang sah bukan hanya dokumen pelengkap formil agar suatu RUU dapat diproses secara administrative dalam tahap-tahap pembentukan RUU.
3. Sebagai bentuk pemastian kesahihan penelitian /pengkajian naskah akademik maka sepatutnya naskah akademik dianalisis secara komprehensif, meliputi analisis formil dan analisis substansi.
4. Analisis formil terdiri atas analisis sistematika, proses, dan kewenangan, sedangkan analisis substansi/materiil meliputi analisis pendahuluan, landasan teoretis dan empiris, evaluasi peraturan perundang-undangan terkait, landasan filosofis-sosiologis-yuridis, dan jangkauan-arrah pengaturan-ruang lingkup materi muatan.

B. Tindak Lanjut

Agar peserta dapat memahami secara lengkap analisis naskah akademik maka peserta diklat dapat membaca rujukan yang ada dalam modul ini dan memahami aturan-aturan yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011 serta aturan pelaksanaannya khususnya pasal-pasal penyusunan naskah akademik.

DAFTAR PUSTAKA

Indarti, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Buku I, (Jakarta: Kanisius, 2013).

-----, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Buku II, (Jakarta: Kanisius, 2013).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

A golden scale of justice is the central focus, resting on a wooden desk. In the background, a person in a dark suit is seen from the chest down, with their hands resting on a white document. The scene is lit with warm, soft light, creating a professional and serious atmosphere. The scale's pans are empty, and the base is a circular wooden platform with a brass-colored metal top.

KEWENANGAN, PROSES, DAN TEKNIK PENYUSUNAN PERUNDANG-UNDANGAN

**DISUSUN OLEH
DR. AHMAD REDY, S.H., M.H**

**PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
*LEGAL DRAFTING***

TAHUN 2022

DAFTAR ISI

| | |
|---|----------------|
| KATA PENGANTAR | CLXVIII |
| DAFTAR ISI | CLXVIII |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Deskripsi Singkat | 6 |
| C. Tujuan Pembelajaran | 7 |
| D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok | 8 |
| E. Manfaat | 9 |
| | |
| BAB II KEWENANGAN, PROSES DAN TEKNIK PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN | 8 |
| A. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | 7 |
| B. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan | 16 |
| C. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan | 39 |
| D. Simpulan | 42 |
| E. Latihan | |
| BAB III PENUTUP | 42 |
| A. Simpulan | 43 |
| B. Tindak Lanjut | 44 |
| DAFTAR PUSTAKA | 45 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan dan fungsi negara Indonesia didirikan dapat ditemukan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945). Pada bagian tersebut dinyatakan bahwa tujuan negara adalah

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah 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, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada 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
(cetak miring, pen).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) telah menuntukan bagaimana cara untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut. Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menjadi penanda bahwa hukum merupakan salah satu cara yang konstitusional untuk mencapai tujuan tersebut. Artinya konstitusi telah mendudukan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan negara. Selanjutnya UUD 1945 juga memberikan amanat agar dalam mencapai tujuan tersebut harus senantiasa dipandu oleh Pancasila. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) Bangsa Indonesia. Menurut Esmi Warassih, cita hukum dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat (Esmi Warassih, 2011:39). Senada dengan Esmi Warassih, Gustav Radbruch dalam tulisannya yang berjudul "*Einführung in die Rechtswissemshaft*" berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstitutif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan maknanya (Esmi Warassih, 2011:39; Satjipto Rahardjo, 2014:13-21). Pemahaman yang demikian membawa pada suatu kesimpulan Pancasila menjadi dasar validasi atau keabsahan hukum (baca: peraturan

perundang-undangan) yang dibentuk oleh otoritas yang berwenang. Ketika produk hukum yang dihasilkan bertentangan dengan sendirinya aturan tersebut dapat dipandang tidak memiliki daya regulatif dan dapat dipandang tidak konstitusional.

Otoritas legislatif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dengan demikian harus secara cermat memastikan peraturan yang dibuat senafas dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Pemegang kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan memegang amanat konstitusional untuk merokhaniakan peraturan perundangundangan yang dibuat dengan menjadikan Pancasila sebagai sesuatu yang menjiwai aturan yang dihasilkan.

Selain itu, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 juga telah menetapkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang demokratis. Karakteristik demokratis ini juga harus selalu dipertimbangkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang dihasilkan menjadi aturan hukum yang demokratis.

Bertalian dengan hal tersebut terdapat model pembentukan hukum yang demokratis.

Setidaknya untuk membentuk produk perundang-undangan yang demokratis terdapat 3 (tiga) tahapan utama yang harus dilalui. Tahapan tersebut yaitu sosiologis, politis dan yuridis. Ketiga tahapan tersebut sebagai berikut :

1. Tahapan Sosiologis

Secara makro proses penyusunan suatu produk hukum (peraturan) dalam tahapan sosiologis berlangsung dalam masyarakat dan ditentukan oleh tersedianya, bahan-bahan di dalamnya. Dalam konteks sosiologis, faktor masyarakat merupakan tempat timbulnya suatu kejadian, permasalahan atau tujuan sosial. Namun demikian, permasalahan baru akan menjadi permasalahan kebijaksanaan (*policy problem*) bila *problem-problem* itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap *problem-problem* itu (Esmi Warassih, 2011:42).

2. Tahapan Politis

Tahapan ini berusaha mengidentifikasi problem dan kemudian merumuskan lebih lanjut. Disini, seluruh ide atau gagasan yang berhasil diidentifikasi dalam proses sosiologis itu dipertajam lebih lanjut dalam wacana yang lebih kritis oleh kekuatan yang ada dalam masyarakat. Tahapan politis inilah yang sangat menentukan, apakah ide atau gagasan itu perlu dilanjutkan atau diubah untuk selanjutnya memasuki tahap yuridis. Konteks pemahaman politis ini sangat menentukan bagi lahirnya suatu peraturan, karena harus disadari bahwa peraturan hukum itu merupakan salah satu alat yang penting untuk menyalurkan dan mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan pemerintah.

(Esmi Warassih, 2011:42-43).

3. Tahapan Yuridis

Tahapan ini merupakan tahapan lanjutan dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis. Dimana setelah problem berhasil diidentifikasi melalui tahapan sosiologis, kemudian tahapan politis menyimpulkan tahapan tersebut layak diatur dalam aturan hukum, maka tahapan yuridis merupakan tahapan mempositifkan aturan hukum yang berisi pengaturan atau kebijaksanaan pemerintah atau suatu masalah hukum yang dihadapi oleh masyarakat.

Ketiga tahapan pembentukan perundang-undangan diatas merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Ketika pembentuk undang-undang menginginkan amanat konstitusi tercapai yakni peraturan perundang-undangan yang demokratis maka konsekuensi logisnya seluruh tahapan tersebut dilalui secara baik. Selain itu tahapan sosiologis diatas memberikan pemahaman pula bahwa metode penelitian yang digunakan untuk mendapatkan problem-problem masyarakat sesuai dengan kenyataan yang ada di masyarakat menuntut agar penggunaan metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum non-doktrinal dengan pendekatan empiris ataupun sosiolegal. Sehingga kedepan perlu ada perkembangan penggunaan metode penelitian dalam menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan, yang tidak lagi hanya

berdasar pada penelitian hukum normatif. Karena penelitian hukum normatif tidak akan mampu menangkap problem hukum dalam persepektif kenyataan sehari-hari di masyarakat.

Hal yang perlu diketahui selanjutnya adalah pembentukan peraturan perundang undangan saat ini tunduk pada rezim hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Salah satu hal yang esensial dari keberadaan undang-undang tersebut adalah terdapatnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Keberadaan asas dalam Pasal 5 tersebut harus dicermati. Hal ini semata karena kedudukan asas sebagai jantungan peraturan perundang-undangan.

Salah satu asas yang penting adalah asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Asas tersebut mengandung pengertian bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Sehingga dari sini diketahui, pembentukan peraturan perundang-undangan harus oleh otoritas pembentuk yang berwenang.

B. Deskripsi Singkat

Diklat yang bertemakan “Perancangan Peraturan Perundang-Undangan” yang dilaksanakan ini dimaksud

untuk meningkatkan informasi dan *sofistifikasi* pengetahuan perancang peraturan perundang-undangan sehingga pada akhirnya kompetensi dan produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan berada dalam kualitas yang baik. Materi pokok yang pada diklat ini adalah mengenai kewenangan, proses dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun metode pembelajaran yang digunakan dalam proses pembelajaran antara lain ceramah singkat, tanya jawab dan diskusi kelompok.

C. Tujuan Pembelajaran

7. Kompetensi Dasar

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan pemahaman melalui modul ini diharapkan peserta memiliki pemahaman komprehensif mengenai kewenangan, proses dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan. secara lebih baik.

8. Indikator Keberhasilan

Melalui diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” ini dan ditambah dengan membaca secara tuntas modul ini, peserta diharapkan dapat:

- i. Memahami dan menguraikan kembali kewenangan pemebntukan peraturan perundang-undangan.
- j. Memahami dan menjelaskan materi proses pembe ntukan peraturan perundang-undangan.
- k. Memahami dan menghayati teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Berikut ini materi pokok dan sub materi pokok yang akan diuraikan pada diklat “Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” dan modul ini antara lain:

6. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - m. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang
 - n. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - o. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah
 - p. Kewenangan Pembentukan Peraturan Presiden
 - q. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.
7. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 - c. Proses Pembentukan Undang-Undang;
 - d. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - e. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah
 - f. Proses Pembentukan Peraturan Presiden
 - g. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota
8. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

E. Manfaat

Manfaat disusunnya modul ini diharapkan dapat berguna bagi berbagai pihak antara lain:

10. Bagi pengelola diklat

Sebagai bahan acuan dalam melaksanakan pengendalian diklat dan bahan pertanggungjawaban

11. Bagi peserta diklat

Sebagai bahan acuan dalam proses pembelajaran agar lebih efektif dan efisien.

12. Bagi tenaga pengajar

Sebagai bahan acuan dalam memandu proses pembelajaran dan persamaan persepsi di antara tenaga pengajar.

BAB II

KEWENANGAN, PROSES DAN TEKNIK

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu:

1. Memahami dan menguraikan kembali kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan
2. Memahami dan menjelaskan materi proses pembentukan peraturan perundang-undangan, proses dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.
3. Memahami dan menghayati teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

A. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

1. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terjadi perubahan yang sangat mendasar di bidang ketatanegaraan. Salah satu perubahan tersebut adalah munculnya pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Terdapat pemisahan antar ketiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Terkait dengan kewenangan pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 Pasca Amandemen diatur dalam Pasal 20. Selengkapnya berikut ini adalah bunyi redaksional pasal tersebut.

Pasal 20

(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)

- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 telah menetapkan otoritas untuk membentuk undang-undang ada ditangan kekuasaan legislatif. Dalam hal ini konstitusionalitas kewenangan pembentukan undang-undang berada ditangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain didasarkan pada Pasal 20, apabila ditelusuri lebih lanjut terdapat pasal dalam UUD 1945 yang menjadi dasar yuridis untuk menyatakan kewenangan pembentukan undang-undang menjadi kewenangan DPR. Pertama, Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPR. Dengan adanya fungsi tersebut diketahui keberadaan DPR berfungsi membuat undang-undang. Selanjutnya yang kedua, Pasal 21 UUD 1945 menyatakan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Seluruh anggota DPR dengan demikian memiliki hak konstitusional berupa mengajukan suatu usul rancangan undang-undang.

Pasal 22A UUD 1945 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Atas amanat tersebut maka kemudian badan legislatif membentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan mengingat undang-undang tersebut. Dapat diidentifikasi pasal di dalam UU 12/2011 yang menunjukkan bahwa kewenangan membentuk undang-undang dimiliki oleh DPR. Salah satunya Pasal 22 UU 12/2011. Diketahui setiap undang-undang lahir melalui tahapan penyusunan prolegnas. Dalam kaitannya dengan itu, hasil penyusunan prolegnas harus disepakati dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Bahkan prolegnas tersebut ditetapkan dengan keputusan DPR. Ini menunjukkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang. Selanjutnya Pasal 51 UU No. 12/2011 secara implisit mendudukkan bahwa memang kewenangan membentuk undang-undang adalah otoritas

legislatif. Pasal tersebut menyatakan *“Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan”*.

Terdapat peraturan yang lebih teknis yang dapat dijadikan dasar kewenangan membentuk undang-undang adalah kewenangan DPR. Pasal 4 Ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Tatib 1/2014) yang menegaskan DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Salah satu fungsi DPR adalah fungsi legislasi. Terkait dengan fungsi ini, Pasal 5 Ayat (1) Tatib 1/2014 menyatakan fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal berikutnya dalam Tatib 1/2014 yang juga menjadi dasar wewenang DPR dalam membentuk UU adalah Pasal 6 Tatib 1/2014. Dalam pasal tersebut ditegaskan wewenang dari DPR. Lengkapnya adalah sebagai berikut:

Pasal 6

DPR berwenang:

- 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 oleh Presiden atau DPR 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 pertimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
 - h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
 - i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
 - j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
 - k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
 - i. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
 - m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau yang sering disingkat dengan Perpu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui dan kedudukannya setingkat dengan undang-undang. Hal ini dapat diketahui dari rumusan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Kewenangan untuk menetapkan Perpu merupakan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 22 UUD 1945. Untuk selengkapnya dapat dicermati bunyi pasal tersebut dibawah ini.

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut

Redaksi pasal tersebut menerangkan, Perpu dapat ditetapkan oleh Presiden apabila dalam keadaan hal ihwal kegentingan memaksa. Mengenai makna keadaan tersebut UUD 1945 tidak menjelaskannya.

Dalam Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum amandemen hal tersebut dinyatakan sebagai berikut:

Pasal 22

Pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat

Pengertian “hal ikhwal kegentingan memaksa” tersebut tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak, dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan yang mempunyai derajat Undang Undang. Pengaturan terhadap keadaan tersebut tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang akan membicarakan pengaturan keadaan tersebut (Maria Farida, 2013:192).

Pasal 1 Angka 4 UU 12/2011 menyatakan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dasar hukum yang lebih teknis mengenai kewenangan pembentukan Perpu terdapat dalam Pasal 57 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, yang menyatakan bahwa dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

3. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat di Indonesia.

Fungsi peraturan tersebut adalah sebagai instrumen untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang. A. Hamid S. Attamimi, mengemukakan beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada Undang-Undang yang menjadi induknya;
- b. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;

- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan;
- d. Untuk ‘menjalankan’, ‘menjabarkan’, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas;
- e. Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan. Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata (Maria Farida Indarti, 2013:195).

Kewenangan untuk membuat Peraturan Pemerintah merupakan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden melalui Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Selanjutnya UU 12/2011 dan Peraturan Presiden 87/2014 juga menyatakan demikian.

- 4. Kewenangan Pembentukan Peraturan Presiden**
Fungsi pembentukan Peraturan Presiden antara lain mengadakan pengaturan lebih lanjut atas amanat undang-undang, menyelenggarakan atau melaksanakan peraturan pemerintah dan melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Dasar hukum kewenangan Presiden untuk membentuk peraturan jenis ini adalah Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Kewenangan Presiden untuk menetapkan Peraturan Presiden juga dapat didasarkan pada UU 12/2011 dan Pasal 114 Peraturan Presiden 87/2014.

5. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota

Fungsi peraturan daerah yaitu pertama menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan kedua menampung kondisi khusus daerah serta ketiga instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan Perda provinsi dan/atau kabupaten/kota didasarkan pada Pasal 18 Ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. selanjutnya dinyatakan Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014) Pemerintahan Daerah perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal senada juga dinyatakan oleh UU 12/2011 dan Peraturan Presiden 87/2014 menyatakan Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

B. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Proses Pembentukan Undang-Undang

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang tersebut pembentukan peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dengan demikian proses pembentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan termasuk juga UU harus melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

pengundangan, berikut ini tahapan selengkapnya.

- a. Perencanaan Penyusunan Undang-Undang Pasal 16 UU 12/2011 menyatakan perencanaan penyusunan UU dilakukan melalui prolegnas. Prolegnas berisi skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Penyusunan prolegnas sebagai instrumen perencanaan penyusunan undang-undang disusun secara terpadu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR khusus menangani bidang legislasi.

Penyusunan Prolegnas yang berisi mengenai daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas: perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; perintah Undang-Undang lainnya; sistem perencanaan pembangunan nasional; rencana pembangunan jangka panjang nasional; rencana pembangunan jangka menengah; rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pasal 19 UU 12/2011 pada pokoknya menerangkan Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang

materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur tersebut yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Aturan lebih lanjut mengenai Prolegnas yang disusun oleh Pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden No. 87/2014 pada Pasal 3 dinyatakan Perencanaan Rancangan Undang-Undang meliputi kegiatan:

- 1) penyusunan Naskah Akademik;
- 2) penyusunan Prolegnas jangka menengah;
- 3) penyusunan Prolegnas prioritas tahunan;
- 4) perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka; dan
- 5) perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas.

Sementara itu, aturan mengenai penyusunan dan penetapan serta penyebarluasan Prolegnas juga diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib tepatnya dalam Pasal 106-110.

b. Penyusunan undang-undang

Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden atau berasal dari DPD yang diajukan kepada DPR. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Ketentuan kewajiban mengenai penyertaan naskah akademik dalam RUU tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, namun rancangan undang-undang tersebut harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Khusus untuk Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD hanyalah 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; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

c. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Tahapan ketiga dari proses pembentukan undang-undang adalah pembahasan dan pengesahan undang-undang. Pada tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Khusus 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. Keikutsertaan DPD tersebut dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I yang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas. Selain itu DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas:

- 1) Pembicaraan Tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat

Badan Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus;
Pada dasarnya Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a) pengantar musyawarah, ditahapan ini DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR; Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.
- b) pembahasan daftar inventarisasi masalah, Daftar inventarisasi masalah diajukan oleh Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPRD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD
- c) penyampaian pendapat mini disampaikan

pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: fraksi; DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD, Presiden

- 2) Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna
Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan: a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh

Setelah rancangan undang-undang melalui proses pembahasan ditingkat I dan II, kemudian proses berikutnya adalah pengesahan rancangan undang-undang. Dalam Pasal 72 UU 12/2011 ditegaskan bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Selanjutnya Pasal 73 menetapkan 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.

- d. Pengundangan Undang-Undang
Pengundangan merupakan tahapan akhir pembentukan Undang-Undang. Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal 82 UU 12/2011 selain itu harus diundangkan pula dalam Berita Negara Republik Indonesia.

2. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perlu diingat, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu undang-undang. Selama ini undang-undang sellau dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam keadaan normal atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dibentuk oleh oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya

suatu “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” (Maria Farida Indarti, 2013:80). Karena keadaan tersebutlah proses pembentukan perpu menjadi lebih singkat atau sederhana dibandingkan dengan undang-undang. Alur proses pembentukannya dengan kata lain menjadi lebih ringkas sebab untuk mengatasi kegentingan yang memaksa. Tahapan pembentukan Perpu adalah sebagai berikut:

a. Penyusunan Rancangan Perpu dan Penetapan Perpu oleh Presiden.

Pada saat Presiden berkeyakinan terdapat hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden dapat menetapkan perpu. Pada tahapan pertama menurut Pasal 58 Peraturan Presiden 87/2014, Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut sebagai Pemrakarsa. Untuk kemudian menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait. Selanjutnya Pasal 59 mengamanatkan agar Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah selesai disusun disampaikan oleh menteri kepada Presiden untuk ditetapkan.

b. Pengajuan Perpu yang Ditetapkan Presiden untuk Mendapatkan Persetujuan DPR Menurut Pasal 52 UU 12/2011 dinyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Namun apabila sebaliknya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku yang kemudian disertai dengan tindakan dari DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang didalamnya mengatur segala

akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna.

3. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah (PP)

Seperti disampaikan diatas bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Rangkaian proses pembentukan PP adalah sebagai berikut:

a. Tahapan Perencanaan PP

Proses perencanaan peraturan pemerintah secara garis besar diatur dalam Pasal 24-29 UU 12/2011. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah yang memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Pada tahapan perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari

kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah yang dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung. Peraturan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan program penyusunan PP diatur dalam Pasal 27-30 Peraturan Presiden 87/2014. Berikut bunyi selengkapnya pasal-pasal tersebut:

Pasal 27

- (1) Menteri menyiapkan perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (2) Perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian Undang-Undang.

Pasal 28

Menteri menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Pasal 29

- (1) Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah disampaikan.
- (2) Rapat koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan untuk finalisasi daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (3) Daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 30

- (1) Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah kepada Menteri.
- (2) Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.
- (3) Dalam menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemrakarsa harus terlebih dahulu

mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden. (4) Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun Peraturan Pemerintah. (5) Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan Peraturan Pemerintah di luar daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa melaporkan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut kepada Menteri.

b. Penyusunan Peraturan Pemerintah

Aturan hukum yang mengatur mengenai tahapan penyusunan PP dalam UU 12/2011 hanya ditemukan dalam 1 (satu) pasal yaitu Pasal 54. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Atas amanat Pasal 54 Ayat (3) UU 12/2011, dalam Peraturan Presiden 87/2014 diatur tata cara penyusunan rancangan PP yang dimuat dalam Pasal 62-63.

c. Penetapan Rancangan Peraturan Pemerintah

Terkait dengan tata cara penetapan rancangan PP

diatur dalam Pasal 114 Perpres 87/2014. Pasal tersebut pada pokoknya menjelaskan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah telah disusun berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Naskah Rancangan Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh Presiden Peraturan Pemerintah dengan membubuhkan tanda tangan. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh Presiden. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet menyampaikan naskah yang telah dibubuhi nomor dan tahun kepada Menteri untuk diundangkan.

d. Pengundangan Peraturan Pemerintah

Setelah Rancangan Peraturan Pemerintah ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah oleh Presiden maka tahapan selanjutnya adalah tahapan pengundangan. Kewajiban untuk mengundangan Peraturan Pemerintah terdapat dalam Pasal 81 UU 12/2011. Dalam Pasal 148 Peraturan Presiden 87/2014 diterangkan bahwa menteri mengundangan Peraturan Pemerintah dalam Lembaran Negara Republik Indonesia kemudian

penjelasan atas Peraturan Pemerintah tersebut ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

4. Proses Pembentukan Peraturan Presiden

Telah disampaikan diatas proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berikut ini adalah tahap pembentukan Peraturan Presiden.

a. Perencanaan Peraturan Presiden

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan hanya menerangkan Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden. Tata cara perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden diatur dalam Pasal 31-32 Peraturan Presiden 87/2014 yang bunyinya sebagai berikut:

Pasal 31

Ketentuan mengenai tata cara perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 30 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden.

Pasal 32

(1) Dalam hal perencanaan program penyusunan

Presiden dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan, Pemrakarsa terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden.

(2) Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan, Pemrakarsa melaporkan usul penyusunan Rancangan Peraturan Presiden tersebut kepada Menteri

b. Penyusunan Peraturan Presiden

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menetapkan aturan tahapan penyusunan Peraturan Presiden dalam Pasal 55 yang menegaskan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjutnya dapat ditemukan dalam Pasal 64-66 Peraturan Presiden 87/2014 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 64

Pemrakarsa menyusun Rancangan Peraturan Presiden yang berisi materi:

- a. yang diperintahkan oleh Undang-Undang
- b. untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah;
atau
- c. untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintah

Pasal 65

Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 berlaku secara mutatis mutandis terhadap tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, kecuali ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a.

Pasal 66

- (1) Dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Presiden bersifat mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, Pemrakarsa secara serta merta dapat langsung melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Presiden dengan melibatkan Menteri, menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait.

- (2) Hasil pembahasan Rancangan Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan.
- c. Penetapan Rancangan Peraturan Presiden menjadi Peraturan Presiden Terkait dengan tata cara penetapan rancangan Perpres diatur dalam Pasal 114 Perpres 87/2014. Secara garis besar pasal tersebut menerangkan Presiden menetapkan Rancangan Rancangan Peraturan Presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Naskah Rancangan Peraturan Presiden tersebut kemudian ditetapkan oleh Presiden menjadi Peraturan Presiden dengan membubuhkan tanda tangan. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Perundang undangan yang telah ditetapkan oleh tersebut. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet menyampaikan naskah yang telah dibubuhi nomor dan tahun tersebut kepada Menteri untuk diundangkan.

d. Pengundangan

Pasal 82 UU 12/2011 menyebutkan Peraturan Presiden merupakan salah satu jenis peraturan yang perlu diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dalam Pasal 148 Peraturan Presiden 87/2014 diterangkan bahwa menteri mengundangkan Peraturan Presiden dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, kemudian penjelasan atas Peraturan Presiden tersebut ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

5. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota

Perlu ditegaskan kembali bahwa Proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berikut ini tahapan proses pembentukan peraturan daerah provinsi:

a. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi

Perencanaan peraturan daerah provinsi diatur dalam Pasal 32-38 UU No. 12/2011. Secara normatif telah diatur perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Prolegda tersebut memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur,

dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi tersebut kemudian setelah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Undang-undang juga telah menetapkan Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Dalam penyusunan Prolegda Provinsi penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas: perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi; .

rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah

Selanjutnya Pasal 36 UU 12/2011 menjelaskan Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Pada akhirnya, hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi. Prolegda Provinsi tersebut ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

b. Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 56-62 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur tata cara penyusunan Perda provinsi. Norma pada pasal-pasal tersebut menerangkan Rancangan

Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tersebut dapat dicermati dalam Lampiran I UU No. 12/2011. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat

mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditemukan dalam Bagian Keenam tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Perpres 87/2014.

c. Pra-Pembahasan dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Aturan hukum mengenai mekanisme pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi diatur dalam Pasal 75-76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pembahasan rancangan perda provinsi melibatkan DPRD Provinsi dan Gubernur. Dengan kata lain pembahasannya dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui beberapa tingkat pembicaraan yakni dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No. 87/2014.

Dalam Perpres tersebut diatur mengenai proses sebelum RUU Perda tersebut dibahas yakni terdapat tahapan persiapan pembahasan (pra-pembahasan). Pasal yang mengatur mengenai persiapan pembahasan RUU Perda provinsi juga membagi persiapan pembahasan RUU Perda Provinsi yang berasal dari Gubernur dengan yang dari DPRD Provinsi.

Tahapan pra-pembahasan untuk rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur diatur dalam Pasal 94-97 Perpres 87/2014. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi untuk dilakukan pembahasan. Surat pengantar Gubernur tersebut paling sedikit memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Kemudian diatur juga bahwa Pemrakarsa memperbanyak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sesuai jumlah yang diperlukan

dalam rangka pembahasan rancangan perda tersebut.

Gubernur membentuk tim dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di DPRD Provinsi. Tim diketuai oleh Sekretaris Daerah Provinsi atau pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur. Ketua tim pembahasan tersebut harus melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk mendapatkan arahan dan keputusan.

Selanjutnya untuk tahapan pra-pembahasan rancangan perda yang berasal dari DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 98-100 Perpres 87/2014. Apabila rancangan berasal dari DPRD Provinsi maka rancangan tersebut harus disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD Provinsi kepada gubernur untuk dilakukan pembahasan. Setidaknya surat pengantar pimpinan DPRD Provinsi tersebut memuat: latar belakang dan tujuan penyusunan sasaran yang ingin diwujudkan dan materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Dalam hal Rancangan Peraturan

Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Dalam rangka pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Provinsi, Sekretariat DPRD Provinsi memperbanyak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sesuai jumlah yang diperlukan.

Setelah tahapan pra-pembahasan dilalui tahapan selanjutnya adalah tahapan pembahasan rancangan perda provinsi yang diatur dalam Pasal 103-108 Perpres 87/2014. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur dibahas oleh DPRD Provinsi dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:

1) Pembicaraan tingkat I

- a) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berasal dari Gubernur dilakukan dengan penjelasan Gubernur dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah. Pemandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi
- b) dalam hal Rancangan Peraturan Daerah

Provinsi berasal dari DPRD dilakukan dengan: penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; pendapat Gubernur terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Gubernur. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Gubernur atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

2) Pembicaraan tingkat II meliputi:

- a) pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan, dan permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna
- b) pendapat akhir Gubernur

Pasal 76 UU No. 12/2011 juga mengatur mengenai mekanisme penarikan kembali atas Rancangan Perda sebelum pembahasan dimulai. Rancangan perda pun dapat ditarik pada masa sedang dibahas

apabila ada persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.

- d. Penetapan Rancangan Perda Provinsi menjadi Perda Provinsi sekaligus Pengundangannya. Aturan teknis mengenai penetapan rancangan perda provinsi menjadi perda provinsi diatur dalam Pasal 115-119 Perpres 87/2014. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan Pimpinan DPRD Provinsi, Sekretaris Daerah Provinsi menyiapkan naskah Peraturan Daerah Provinsi dengan menggunakan lambang negara pada halaman pertama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kemudian ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan.

Penandatanganan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi oleh Gubernur dilakukan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal tanggal Rancangan Peraturan Daerah

Provinsi yang telah ditandatangani oleh Gubernur dibubuhi nomor dan tahun oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Penomoran Peraturan Daerah Provinsi menggunakan nomor bulat.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahan bagi Peraturan Daerah Provinsi berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir naskah Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan Peraturan Daerah Provinsi ke dalam Lembaran Daerah Provinsi.

Sekretaris Daerah Provinsi membubuhkan kalimat pengesahan Naskah Peraturan Daerah Provinsi yang telah dibubuhi kalimat pengesahan dibubuhi nomor dan tahun serta diundangkan oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri untuk mendapatkan nomor register Peraturan Daerah Provinsi sebelum diundangkan oleh Sekretaris Daerah Provinsi.

pembentukan peraturan daerah tingkat kabupaten /kota melalui tahapan atau proses sebagai berikut:

1) Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi

Kabupaten/Kota

Dasar hukum tahapan perencanaan perda kabupaten/kota diatur dalam Pasal 39-41 UU No. 12/2011. Sama halnya dengan perencanaan perda provinsi, perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 UU No. 12/2011 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

2) Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Mekanisme mengenai tata cara penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota sama halnya dengan tata cara penyusunan perda provinsi. Sehingga sebetulnya ketentuan mengenai tata cara penyusunan perda provinsi yang diatur

dalam UU No. 12/2011 berlaku pula bagi penyusunan perda kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat ditemukan dalam Bagian Keenam tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Perpres 87/2014.

- 3) Pra-Pembahasan dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Aturan mengenai pembahasan bagi RUU Perda Kabupaten/Kota sama dengan aturan pembahasan RUU Perda Provinsi hal ini ditegaskan pada Pasal 77 UU No. 12 Tahun 2011. Karena aturan pembahasan RUU Perda provinsi secara mutatis mutandis berlaku pula bagi RUU Perda Kabupaten/Kota. Seperti disampaikan diawal dalam Perpres 87/2014 dikenal adanya tahapan pra-pembahasan dan pembahasan RUU Perda Provinsi, menurut Pasal 101-102 perpres tersebut aturan tahapan pra pembahasan dan pembahasan RUU Perda Provinsi secara mutatis mutandis juga berlaku bagi RUU Perda Kabupaten/Kota.
- 4) Penetapan RUU Perda Kabupaten/Kota menjadi Perda Kabupaten/Kota serta Pengundangannya Aturan teknis mengenai penetapan rancangan perda provinsi menjadi perda provinsi yang diatur

dalam Pasal 115-119 Perpres 87/2014 secara mutatis mutandis juga berlaku bagi penetapan perda kabupaten/kota.

C. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus mengikuti atau sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU 12/2011 didalamnya terdapat beberapa lampiran. Lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU 12/2011. Salah satu lampirannya mengatur mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam lampiran tersebut dijabarkan 4 (empat) hal penting yang dirumuskan dalam empat bab, yaitu:

1. Kerangka Peraturan Perundang-Undangan

Bagian ini diuraikan dalam Bab I pada lampiran II. Diketahui bahwa kerangka peraturan perundang-undangan terdiri dari Judul, Pembukaan (Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan, Konsiderans, Dasar Hukum, Diktum), Batang Tubuh (Ketentuan Umum, Materi Pokok yang Diatur, Ketentuan pidana dan peralihan jika diperlukan dan ketentuan penutup), Penutup dan Penjelasan serta lampiran apabila diperlukan.

2. Hal-Hal Khusus

Pada bab hal-hal khusus ini dijelaskan mengenai beberapa hal antara lain pendelegasian kewenangan yang dalam hal ini peraturan perundang undangan yang lebih tinggi mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, selain itu diuraikan pula mengenai petunjuk penyusunan bab penyidikan dalam peraturan perundang-undangan. Hal khusus yang dijelaskan pula teknik penyusunannya adalah pencabutan peraturan perundang-undangan yang dipandang tidak diperlukan lagi dan harus diganti. Hal khusus keempat yang diberikan pedoman dalam lampiran II adalah mengenai perubahan peraturan perundang-undangan. Kelima mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan lain sebagainya.

3. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-Undangan

Hukum dan bahasa adalah dua entitas yang tidak dapat dipisah-lepaskan. Tanpa bahasa, hukum tidak akan mampu dipahami secara baik. Pada dasarnya konsepsi mengenai hukum ada di dalam konsepsi intelektual masing-masing orang, yang dapat disebut *law in minds*. Namun supaya hukum yang wujud awalnya *law in minds* tersebut dapat dipahami oleh semua orang maka kemudian ia perlu dituangkan dalam wujud yang lebih nyata yaitu peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini konsepsi hukum menjadi *law in the books*.

Dalam konteks antara hukum dan bahasa sering memunculkan berbagai masalah. Bahasa yang awalnya digunakan untuk memudahkan seseorang memahami hukum, sering kontraproduktif. Sering kali bahasa yang digunakan menimbulkan ketidakjelasan atau bahkan multitafsir. Untuk itu kemudian perlu adanya pedoman mengenai ragam bahasa peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan hal tersebut dalam Lampiran II UU 12/2011 dijabarkan dalam Bab II mengenai ragam bahasa peraturan perundang-undangan.

4. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-Undangan
- Pada Bab IV Lampiran II UU 12/2011 berisi mengenai contoh bentuk rancangan undang-undang, rancangan undang-undang penetapan perpu menjadi undang-undang, rancangan undang-undang pengesahan perjanjian internasional, rancangan undang-undang perubahan undang-undang, rancangan undang-undang pencabutan undang-undang, rancangan undang-undang pencabutan perpu, rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden, rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.

D. Simpulan

Terhadap tiap-tiap jenis peraturan perundang-undangan, hanya lembaga/pejabat yang berwenang yang memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pun harus melalui proses baku yang telah ditentukan. Tiap-tiap peraturan perundang-undangan memiliki proses yang berbeda dalam pembentukannya. Namun, dari berbagai perbedaan kewenangan dan proses, terdapat kesamaan teknik penyusunan antara jenis peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain.

E. Latihan

1. Kewenangan siapakah membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan daerah ?
2. Dalam hal apa saja kewenangan Presiden dalam pembentukan rancangan undang-undang ?
3. Jelaskan proses pembentukan undang-undang ?
4. Apa perbedaan pembicaraan tingkat I dan Pembicaraan tingkat II dalam tahapan pembentukan undang-undang ?
5. Sebutkan dan jelaskan 4 (empat) hal penting dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan ?

BAB III

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan paparan sebagaimana diuraikan pada bab diatas, maka adapun simpulan yang dapat dikemukakan adalah :

5. Pembentukan peraturan perundang-undangan terkait pada asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat oleh sebab itu, berlakunya suatu peraturan perundang-undangan juga didasarkan pada kewenangan lembaga atau pejabat yang membentuk UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib diantaranya telah menetapkan lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan.
6. Di Indonesia diakui berbagai jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8 Ayat (1) UU 12/2011. Untuk membentuk berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut harus melalui proses yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dan lain sebagainya. Aturan mengenai proses pembentukan harus ditaati agar memenuhi syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan

7. Terdapat pedoman mengenai teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU 12/2011 sehingga wajib dijadikan sebagai *guidance* dalam menyusun peraturan perundang-undangan

B. Tindak Lanjut

Agar peserta diklat memahami secara lengkap mengenai kewenangan, proses, dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan maka peserta diklat dapat membaca rujukan yang ada dalam modul ini, selain bahwa penguasaan secara teori dan praktik isi dari undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

Indarti, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Buku I, (Jakarta: Kanisius, 2013)

-----, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Buku II, (Jakarta: Kanisius, 2013)

Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014).

Warassih, Esmi, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, (Semarang: Badan Penerbit Universitas Borobudur, 2011)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib



**RAGAM BAHASA DAN POLA
KALIMAT PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN
YANG EFEKTIF**

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

| | |
|--|--------------|
| KATA PENGANTAR | CCXXX |
| DAFTAR ISI | CCXXX |
| BAB I PENDAHULUAN | CCXXX |
| A. Latar Belakang | 1 |
| B. Deskripsi Singkat | 2 |
| C. Tujuan Pembelajaran | 3 |
| D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok | 4 |
| E. Manfaat Modul | 4 |
| BAB II ILMU PERUNDANG-UNDANGAN | 5 |
| A. Bahasa Peraturan Perundang-undangan | 4 |
| B. Pilihan Kata atau Istilah | 21 |
| C. Teknik Pengacuan | 31 |
| D. Pola Kalimat Peraturan Perundang-undangan | 36 |
| E. Simpulan | 39 |
| E. Latihan | 40 |
| BAB III PENUTUP | 42 |
| A. Simpulan | 42 |
| B. Tindak Lanjut | 43 |
| DAFTAR PUSTAKA | 44 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ragam bahasa dan pola kalimat yang digunakan memiliki karakteristik yang berbeda yang sedikit banyak berbeda dengan ragam bahasa dan pola kalimat pada umumnya. Sebagai contoh sederhana penggunaan kata atau gabungan kata “dan/atau” merupakan penggunaan yang tidak lazim dalam Bahasa Indonesia yang baik dan benar.

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.

Corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan inilah yang mendasari perlunya ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan dipelajari secara khusus.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ragam bahasa diatur secara khusus dalam Lampiran Bab III tentang Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan yang menjadi pedoman bagi para perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam Bab III Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan mengenai berbagai hal yang terkait dengan ragam bahasa peraturan perundang-undangan sehingga kesalahan penggunaan corak bahasa dan pola kalimat dapat dihindari oleh perancang peraturan perundang-undangan. Kesalahan dalam menyusun kalimat yang sesuai dengan ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan dapat berdampak pada ketidakjelasan pengertian, ketidaklugasan, ketidakbakuan, dan ketidakserasian peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka perlu disusun suatu modul mengenai ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan yang akan menjadi salah satu sumber rujukan peserta pendidikan dan pelatihan penyusunan peraturan perundang-undangan di Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia.

B. Deskripsi Singkat

Mata diklat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan

untuk meningkatkan pengetahuan, keterampilan, dan sikap perilaku perancang peraturan perundang-undangan agar kompeten dalam merancang peraturan perundang-undangan. Materi pokok mata diklat ini antara lain ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan. Adapun metode pembelajaran yang digunakan dalam proses pembelajaran antara lain ceramah singkat, tanya jawab, dan diskusi kelompok.

C. Tujuan Pembelajaran

3. Kompetensi Dasar

Setelah membaca modul ini secara tuntas, peserta diharapkan memiliki pemahaman secara lengkap mengenai ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan secara baik dan benar sehingga menjadi bekal dalam merancang suatu peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

4. Indikator Keberhasilan

Setelah membaca modul ini secara tuntas peserta diharapkan dapat:

- c. menguraikan kembali ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan dengan baik dan benar.
- d. merumuskan mengenai ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan dengan baik dan benar

D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

3. Bahasa peraturan perundang-undangan
4. Pilihan kata atau istilah
5. Teknik pengacuan

E. Manfaat Modul

4. Bagi pengelola diklat
Sebagai bahan acuan dalam melaksanakan pengendalian diklat dan bahan pertanggungjawaban.
5. Bagi peserta diklat
Sebagai bahan acuan dalam proses pembelajaran agar lebih efektif dan efisien.
6. Bagi tenaga pengajar Sebagai bahan acuan dalam memandu proses pembelajaran dan persamaan persepsi di antara tenaga pengajar.

BAB II

ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta diharapkan mampu:

1. menguraikan kembali ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan dengan baik dan benar
2. merumuskan ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan

A. Bahasa Peraturan Perundang-undangan

Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:

4. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
5. bercorak hemat, hanya kata yang diperlukan yang di pakai;
6. objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
7. membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
8. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
9. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal, dan
10. penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan balasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/

ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

1. Kelugasan dan Kepastian Untuk Menghindari Kesamaan Arti atau Kerancuan

Bahasa yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan harus lugas dan pasti. Lugas berarti kalimat yang digunakan sebagai rumusan norma harus mengenai hal-hal yang pokok-pokok saja atau tidak berbelit-belit dan berbungabunga, sedangkan pasti berarti kalimat yang digunakan sebagai rumusan norma harus sudah tetap; tidak boleh tidak; tentu; mesti. Kelugasan dan kepastian rumusan norma yang membuat bahasa peraturan perundang-undangan menjadi jelas. Sebagai contoh penggunaan kalimat peraturan perundang-undangan yang lugas dan pasti, misalnya:

- (1) Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang
- (2) Keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri

Contoh norma dalam kedua ayat di atas tercermin kalimat peraturan perundang-undangan yang lugas dan pasti sehingga kalimat tersebut sudah sangat jelas dan tidak memerlukan penjelasan lebih rinci untuk memaknai substansinya. Hal ini berbeda dengan rumusan

norma di bawah ini:

- (1) Izin Panas Bumi memiliki jangka waktu paling lama 37 (tiga puluh tujuh) tahun.
- (2) Menteri dapat memberikan perpanjangan izin Panas Bumi untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan.

Rumusan kalimat di atas ini cenderung tidak lugas dan tidak pasti. Frasa “memiliki jangka waktu paling lama 37 (tiga puluh tujuh) tahun” memerlukan penjelasan lebih rinci bagi pembaca, misalnya apakah dapat diberikan untuk waktu 15 tahun, 21 tahun, 25 tahun, dan seterusnya. Selanjutnya untuk kalimat “Menteri dapat memberikan perpanjangan Izin Panas Bumi untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan” pun memerlukan penjelasan lebih rinci, misalnya apakah paling lama 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan merupakan perpanjangan setelah 37 (tiga puluh tujuh) tahun sehingga 37 tahun + 20 tahun + 20 tahun + dan seterusnya? Apakah 37 tahun sudah termasuk perpanjangan?

Ketidakjelasan dan ketidakpastian kalimat peraturan perundang-undangan menjadi penyebab timbulnya masalah multitafsirnya suatu rumusan peraturan perundang-undangan. Padahal, persoalan multitafsir peraturan perundang-undangan harus dihindari. Hal ini sebagaimana karakteristik dari peraturan perundang-undangan yang harus *lex scripta*, *lex stricta*, dan *lex certa*

Artinya peraturan perundang-undangan harus tertulis (*lex scripta*), harus pasti, baku (*lex stricta*), dan harus jelas (*lex certa*).

2. Bercorak Hemat atau Hanya Kata yang Diperlukan yang Dipakai

Bahasa peraturan perundang-undangan harus hemat atau tidak boros kata, frasa, dan kalimat. Penggunaan kata harus cermat dan hati-hati. Hanya kata yang diperlukan sajalah yang dipakai dalam membentuk kalimat yang berisi rumusan norma. Kata-kata yang dianggap tidak perlu dan cenderung pemborosan harus dibuang.

Berikut merupakan contoh bahasa peraturan perundang-undangan yang bercorak hemat:

- a. Penyelesaian perselisihan dalam masyarakat dilakukan secara damai.
- b. Penyelesaian secara damai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengutamakan musyawarah untuk mufakat.
- c. Hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengikat para pihak.

Kalimat dalam 3 (tiga) ayat di atas merupakan kalimat yang hemat. Penggunaan kata-kata terbatas pada kata yang diperlukan saja. Hal ini tentu berbeda apabila, rumusannya dituangkan sebagai berikut:

- (1) Penyelesaian sengketa perselisihan atau konflik dalam masyarakat dilakukan atau ditangani secara damai

untuk kebaikan para pihak agar tidak terjadi permusuhan dalam masyarakat.

- (2) Penyelesaian perselisihan atau konflik secara damai atau baik-baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengutamakan musyawarah untuk mufakat sesuai dengan budaya bangsa Indonesia.
- (3) Hasil atau keputusan dari musyawarah untuk tujuan mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan budaya bangsa Indonesia.
- (3) Hasil atau keputusan dari musyawarah untuk tujuan mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan kekuatan hukum mengikat para pihak sehingga bagi yang melanggar kesepakatan harus dihukum.

Contoh rumusan norma di atas merupakan contoh rumusan yang boros yang perlu dihindari dalam merumuskan suatu rumusan bahasa peraturan perundang-undangan. Agar dapat hemat dalam merumuskan kalimat peraturan perundang-undangan maka beberapa hal yang dapat dilakukan, yaitu:

- a. Sebelum merumuskan kalimat tentukan kata-kata kunci yang menjadi pokok dari rumusan yang akan dibuat, misalnya seorang perancang peraturan perundang-undangan akan menulis mengenai kewajiban perusahaan perkebunan untuk izin usaha dalam kegiatan usaha perkebunan maka kata kuncinya yaitu “perusahaan perkebunan”, “izin”, “wajib”,

“kegiatan usaha perkebunan”. Berdasarkan kata kunci tersebut maka dapat dituangkan rumusan: “Setiap perusahaan perkebunan yang akan melakukan kegiatan usaha perkebunan wajib memiliki izin usaha perkebunan”.

- b. Perumusan kalimat harus fokus pada poin-poin yang akan dirumuskan dalam kalimat, tidak melebar pada kata-kata yang tidak terkait langsung dengan rumusan.
- c. Kalimatnya harus efektif. Hemat merupakan salah satu ciri dari kalimat efektif, selain fokus, utuh, terpaut, dan sejajar. Kalimat efektif merupakan kalimat yang mampu membuat isi atau maksud yang disampaikan oleh perancang peraturan perundang-undangan tergambar lengkap dalam pikiran si pembaca atau pesan yang diterima oleh pembaca sama dengan yang dikehendaki oleh perancang peraturan perundang-undangan.

3. Objektif dan Menekan Rasa Subjektif (Tidak Emosi Dalam Mengungkapkan Tujuan atau Maksud)

Sisi subjektifitas atau emosional dalam mengungkapkan maksud dan tujuan dalam kalimat peraturan perundang-undangan menjadi salah satu persoalan pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam praktik, sisi subjektifitas ini dipengaruhi antara lain oleh latar belakang pemikiran/ideologi, asal lembaga (egosektoral), suasana batin yang dipengaruhi oleh ketidaksukaan atas situasi dan kondisi, dan upaya

Perilaku subjektifitas dan emosional dalam menyusun kalimat atau rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan harus dihilangkan. Kepentingan bangsa dan negara harus menjadi kepentingan objektif dari si perancang peraturan perundang-undangan. Upaya-upaya tidak netral karena adanya egosektoral yang hanya memikirkan agar kementerian/lembaga tertentu sajalah yang diuntungkan dari suatu pengaturan tanpa mempertimbangkan kementerian /lembaga lain merupakan bentuk kesubjektifan dan keemosionalan perancang. Lebih berbahaya apabila si perancang telah tergadai dengan penyimpangan untuk memasukkan norma hukum karena adanya janji atau pemberian hadiah (gratifikasi) atas usahanya dalam memasukkan rumusan yang menguntungkan pihak tertentu. Perancang peraturan perundang-undangan harus berpikir jernih, lurus, netral, dan menjadikan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara sebagai pihak yang harus diperjuangkan dalam pekerjaannya menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

4. Membakukan Makna Kata, Ungkapan atau Istilah Yang Digunakan Secara Konsisten.

Kata, ungkapan atau istilah harus digunakan secara konsisten. Teknik untuk membakukan makna kata, ungkapan atau istilah agar konsisten yaitu melalui penyebutan dan pemberian definisi atas kata, ungkapan atau istilah dalam bagian Ketentuan Umum suatu

peraturan perundang-undangan.

Konsistensi makna kata, ungkapan atau istilah, misalnya sebagaimana dirumuskan sebagai berikut:

“Konflik Sosial, yang selanjutnya disebut Konflik, adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional”.

Berdasarkan rumusan di atas maka konflik sosial harus secara konsisten dimaknasi sebagai konflik sebagaimana terdefinisi dalam rumusan definisi di atas. Setiap kata ‘konflik’ dalam pasal-pasal selanjutnya harus dimaknai sebagai konflik sosial sebagaimana terdefinisi, bukan konflik yang lain, misalnya sengketa bisnis dan sengketa antarnegara.

5. Memberikan Definisi atau Batasan Pengertian Secara Cermat

Sebagaimana telah dijelaskan dalam angka 1.4 bahwa makna kata, ungkapan dan istilah harus digunakan secara konsisten dan untuk membuat kata, ungkapan dan istilah agar konsisten dilakukan dengan membuat suatu definisi dalam bagian Ketentuan Umum. Definisi dalam bagian Ketentuan Umum harus dibuat secara cermat. Cermat artinya seksama, teliti, dan hati-hati.

Definisi atau batasan pengertian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: “(1) kata, frasa, atau kalimat yang mengungkapkan makna, keterangan, atau ciri utama dari orang, benda, proses, atau aktivitas; batasan (arti); (2) rumusan tentang ruang lingkup dan ciri-ciri suatu konsep yang menjadi pokok pembicaraan atau studi”.

Definisi juga diartikan sebagai perumusan yang singkat, padat, jelas dan tepat yang menerangkan ‘apa sebenarnya suatu hal itu’ sehingga dapat dengan jelas dimengerti dan dibedakan dari semua hal lain.

(Poespoprodjo, hal. 67). Nicholas Rescher membagi tujuan membuat definisi menjadi 2 (dua) tujuan, yaitu: (Nicholas Rescher, 1964)

a. Tujuan Umum, antara lain:

- 1) Memfasilitasi komunikasi dengan membantu proses komunikasi yang berlangsung menjadi sederhana dan lebih tepat, atau dengan kata lain mempersingkat ekspresi suatu pernyataan yang panjang dan kompleks sifatnya. Contoh: WHO, singkatan dari World Health Organization
- 2) Definisi dibuat untuk memperkenalkan kata baru dalam bahasa
- 3) Definisi juga dapat memberikan suatu arti baru terhadap kata yang sudah lama, contoh: kata Bibi, dahulu didefinisikan sebagai adik kandung Ayah atau Ibu perempuan, namun saat ini bisa mempunyai

arti pembantu rumah tangga.

4) Definisi adalah suatu cara yang terbaik dan paling efektif untuk menjamin ketepatan dan kebenaran dari penggunaan kata tersebut.

b. Tujuan Khusus, terdiri dari:

- i. Definisi yang tepat (*Precising definition*), yaitu definisi yang biasa digunakan dalam bahasa mempunyai arti dan tujuan khusus atau tertentu, contoh: Dewasa adalah orang yang berusia 21 tahun keatas, dan definisi ini berimplikasi atau mempunyai tujuan khusus pada penetapan hukuman dalam peradilan.
- ii. Definisi yang bersifat teoritis (*Theoretical definition*), Definisi ini tidak saja merupakan penjelasan sederhana dari suatu kata tetapi juga merupakan suatu penjelasan yang bersifat teoritis yang didapat dari ilmu pengetahuan/ penelitian dan juga kehidupan sehari-hari.

Selanjutnya, ada 5 (lima) tujuan membuat definisi, yaitu (Irving M Copi, 1974):

1. Menambah perbendaharaan kata

Karena bahasa merupakan suatu instrumen yang rumit dan terus berkembang maka dimungkinkan satu kata akan berkembang mempunyai arti baru atau suatu kejadian akan menimbulkan suatu istilah baru yang memperkaya perbendaharaan bahasa.

2. Menghilangkan kerancuan atau ambiguitas
Hal ini penting karena dengan menggunakan suatu kata yang rancu nantinya akan mengakibatkan argumen yang dikeluarkan juga menjadi rancu
3. Memperjelas arti suatu kata
Dengan membuat definisi maka kita tidak akan ragu-ragu lagi dalam menggunakan kata yang bersangkutan sehingga argumen yang dikeluarkan akan tepat dan benar.
4. Menjelaskan secara teoritis
Definisi dibuat untuk menjelaskan teori yang didapat dari hasil penelitian yang telah dilakukan.
Contoh: H₂O adalah unsur kimia untuk air
5. Mempengaruhi tingkah laku
Sering definisi dibuat untuk mempengaruhi pikiran, perbuatan atau mengendalikan emosi seseorang. Contoh: Kejujuran adalah kelurusan hati, perbuatan baik. Dengan membaca kata kejujuran orang dapat dipengaruhi untuk menjadi orang jujur.

Agar definisi yang dibuat baik maka definisi memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Definisi tidak boleh membentuk lingkaran, atau dengan kata lain apa yang didefinisikan tidak boleh masuk ke dalam definisi. Contoh: Ilmu Hukum adalah ilmu yang menerangkan hukum.

- b. Definisi tidak boleh terlalu luas dan terlalu sempit, contoh: Pemerintah adalah organisasi yang menjalankan roda negara dan pemerintahan (terlalu luas) dan Menteri Hukum dan HAM adalah pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keimigrasian (terlalu sempit).
- c. Definisi harus mengacu pada atribut esensial yang dimiliki atau terdapat dalam definiendum, contoh: mobil tidak dapat didefinisikan hanya dengan menyebutkan bentuk dan bahan pembuatnya tetapi juga harus diungkapkan kegunaannya.
- d. Definisi harus jelas, harus menghindari kerancuan dan kesamar samaran, contoh: undang-undang adalah setumpuk peraturan atau polisi adalah satu pegawai berseragam.
- e. Definisi harus literal, definisi yang diberikan biasanya tidak sesuai dengan definiendumnya kurang lengkap informasinya sehingga definiens tidak mencerminkan definiendum, contoh: Polisi adalah pelayan masyarakat.
- f. Definisi tidak boleh dalam bentuk kaimat negatif, Contoh: Penjara adalah suatu keadaan yang tidak bebas.
- g. Definisi harus dievaluasi senetral mungkin, ini ada kaitannya dengan “Loaded” Definition.
- h. Definisi yang dibuat harus terus konsisten dengan

definisi yang sudah berlaku, contoh: ramada adalah rumah yang tidak berdinding, sedangkan definisi rumah adalah bangunan kecil, dan bangunan adalah suatu struktur yang ditutup dengan dinding dan atap, jadi ramada adalah rumah yang tidak berdinding tidak konsisten.

- i. Definisi harus dapat dibolak-balikkan dengan hal yang didefinisikan, contoh: Perempuan adalah wanita, dan wanita adalah perempuan.

Definisi yang dibuat secara baik dan cermat akan memudahkan sasaran norma atau subjek hukum yang terkena aturan untuk memahami hal-hal yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan.

6. Penulisan Kata yang Bermakna Tunggal Atau Jamak Selalu Dirumuskan Dalam Bentuk Tunggal

Baik kata tunggal maupun kata jamak harus selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal, misalnya buku-buku ditulis buku, murid-murid ditulis murid. Tujuan penulisan ini dimaksudkan untuk menghemat penggunaan kata dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kaidah Bahasa Indonesia yang secara normal menempatkan kata tunggal dan jamak secara konsisten, misalnya murid-murid dan buku-buku ditulis apa adanya maka dalam bahasa peraturan perundang-undangan buku-buku ditulis buku dan murid-murid ditulis murid.

7. Penulisan Huruf Awal Dari Kata, Frasa Atau Istilah Yang Sudah Didefinisikan Atau Diberikan Batasan Pengertian, Nama Jabatan, Nama Profesi, Nama Institusi/Lembaga Pemerintah/Ketatanegaraan, Dan Jenis Peraturan Perundang-Undangan dan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Rumusan Norma Ditulis Dengan Huruf Kapital

Berbeda dengan kelaziman dalam kaidah Bahasa Indonesia, bahasa peraturan perundang-undangan memiliki corak yang sangat berbeda dengan kaidah Bahasa Indonesia dalam kelaziman. Corak tersebut, yaitu:

- a. Huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian ditulis dengan huruf kapital.

Contoh :

Pasal 1

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Pasal 8

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
 - a. peraturan perundang-undangan; dan

b. AUPB.

- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Pasal 12

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
- a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
 - b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
 - c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
- (3) Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Berdasarkan contoh di atas, seluruh frasa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan” ditulis huruf kapital pada setiap

awal kata walaupun posisinya tidak di awal kalimat, begitupula dengan kata: Wewenang, Atribusi, Kewenangan” yang pada tiap-tiap awal kata ditulis huruf kapital. Hal ini didasari bahwa kata tersebut merupakan kata yang didefinisikan dalam Pasal 1 sehingga dimanapun ia berada baik di awal, di tengah, maupun di akhir kalimat di pasal-pasal selanjutnya atau setelah ia didefinisikan ditulis dengan awal kata huruf kapital.

Tentu hal ini berbeda dengan kaidah bahasa Indonesia yang lazim karena hal ini merupakan corak bahasa peraturan perundang-undangan. Perbedaan corak ini menjadi penanda bahwa bahasa peraturan perundang-undangan memiliki karakteristik yang berbeda dengan Bahasa Indonesia yang lazim dipelajari.

- b. Nama jabatan, nama profesi, nama pemerintah/ketatanegaraan ditulis dengan huruf kapital, Contoh:

Pasal 1

- (1) Perawat adalah seseorang yang telah lulus pendidikan tinggi Keperawatan, baik di dalam maupun di luar negeri yang diakui oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Organisasi Profesi Perawat adalah wadah yang menghimpun Perawat secara nasional dan berbadan hukum sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

- (3) Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.

Pasal 3

Pengaturan Keperawatan bertujuan:

- a. meningkatkan mutu Perawat;
- b. meningkatkan mutu Pelayanan Keperawatan;
- c. memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada Perawat dan Klien; dan
- d. meningkatkan derajat kesehatan masyarakat

Pasal 9

- (1) Pendidikan Tinggi Keperawatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki izin penyelenggaraan sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-undangan.
- (2) Perguruan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berbentuk universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, atau akademi.
- (3) Perguruan tinggi dalam menyelenggarakan Pendidikan Tinggi Keperawatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menyediakan

Fasilitas Pelayanan Kesehatan sebagai Wahana Pendidikan serta berkoordinasi dengan Organisasi Profesi Perawat.

Pasal 10

- (1) Perguruan tinggi Keperawatan diselenggarakan oleh Pemerintah atau masyarakat sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Perguruan tinggi Keperawatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tridarma perguruan tinggi.

Pasal 12

- (1) Dalam rangka menjamin mutu lulusan, penyelenggara pendidikan tinggi Keperawatan hanya dapat menerima mahasiswa sesuai dengan kuota nasional.
- (2) Ketentuan mengenai kuota nasional penerimaan mahasiswa diatur dengan Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Berdasarkan contoh di atas, kata Perawat, Organisasi Profesi Perawat, Pemerintah, Menteri yang masing-masing merupakan nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan ditulis dengan huruf kapital dimanapun posisi kata tersebut baik di awal kalimat, di tengah kalimat, maupun di akhir kalimat.

c. Rancangan peraturan perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital

Contoh :

Pasal 17

Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan Administrasi dan kompetensi yang dibutuhkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 19

Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan Jabatan Pimpinan Tinggi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan contoh di atas, frasa Peraturan Pemerintah ditulis huruf kapital walaupun sesungguhnya dalam kaidah bahwa Indonesia seharusnya Peraturan Pemerintah ditulis dengan peraturan pemerintah, namun mengingat bahasa peraturan perundang-undangan memiliki corak yang khas, kaidah Bahasa Indonesia dikecualikan dalam penulisan bahasa peraturan perundang-undangan.

Selain penjabaran bahasa peraturan perundang-undangan sebagaimana dibahas di atas, terdapat pula jabaran operasional lainnya sebagaimana tercantum

dalam Bab III Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dari angka 244 sampai dengan 254, yaitu:

1. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti.

Contoh:

Pasal 5

- (1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat syarat sebagai berikut:

Rumusan yang lebih baik

- (1) Permohonan beristri lebih dari seorang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

2. Tidak menggunakan kata atau frasa yang artinya tidak menentu atau konteksnya dalam kalimat tidak jelas.

Contoh:

Istilah minuman keras mempunyai makna yang kurang jelas dibandingkan dengan istilah minuman beralkohol.

3. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku.

Contoh kalimat yang tidak baku:

Izin usaha perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut.

Contoh kalimat yang baku:

Perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut izin usahanya.

4. Untuk memberikan perluasan pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata meliputi.

Contoh :

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara.

Pasal 58

(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:

- a. nama dan alamat pencetakan perusahaan yang melakukan pencetakan blanko;
- b. jumlah blanko yang dicetak; dan
- c. jumlah dokumen yang diterbitkan;

5. Untuk mempersempit pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata tidak meliputi.

Contoh :

Anak buah kapal tidak meliputi koki magang.

6. Tidak memberikan arti kepada kata atau frasa yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari.

Contoh :

Pertanian meliputi pula perkebunan, peternakan, dan perikanan. Rumusan yang baik: Pertanian meliputi perkebunan.

7. Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang sama, tidak menggunakan:

a. beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu pengertian yang sama.

Contoh:

Istilah gaji, upah, atau pendapatan dapat menyatakan pengertian penghasilan jika untuk menyatakan penghasilan, dalam suatu pasal telah digunakan kata gaji maka dalam pasal-pasal selanjutnya jangan menggunakan kata upah atau pendapatan untuk menyatakan pengertian penghasilan,

b. Satu Istilah beberapa pengertian yang berbeda.

Contoh:

Istilah penangkapan tidak digunakan untuk meliputi pengertian penahanan atau pengamanan karena pengertian penahanan tidak sama dengan pengertian pengamanan.

8. Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, tidak boleh menggunakan frasa tanpa mengurangi, dengan

tidak mengurangi, atau tanpa menyimpang dari.

9. Untuk menghindari perubahan nama kementerian, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada urusan pemerintahan dimaksud.

Contoh:

Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

10. Penyerapan kata, frasa, atau istilah bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan jika.
- mempunyai konotasi yang cocok;
 - lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia;
 - mempunyai corak internasional;
 - lebih mempermudah tercapainya kesepakatan; atau
 - lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.

Contoh:

- devaluasi (penurunan nilai uang);
- devisi (alat pembayaran luar negeri)

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 ().

Contoh:

- a. penghinaan terhadap peradilan (*contempt of court*);
- b. penggabungan (*merger*)

B. Pilihan Kata Atau Istilah

Pilihan kata atau istilah atau diksi merupakan pilihan kata atau istilah yang tepat dan selaras (dalam penggunaannya) untuk mengungkapkan gagasan sehingga diperoleh efek tertentu seperti yang diharapkan.

Fungsi pilihan kata atau istilah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Membuat pembaca menjadi lebih paham mengenai apa yang ingin disampaikan oleh penyusun peraturan perundang-undangan.
2. Membuat komunikasi menjadi lebih efektif.
3. Melambangkan ekspresi yang ada dalam gagasan tertulis.
4. Membentuk ekspresi ataupun gagasan yang tepat sehingga dapat mudah diterima pembaca.

Pilihan kata atau istilah peraturan perundang-undangan telah secara baku ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Pilihan kata atau istilah terhadap suatu situasi dan kondisi perumusan norma dalam suatu kalimat terdapat secara rinci dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perancang peraturan perundang-undangan harus mengikuti kaidah yang telah ditentukan tersebut.

Pilihan kata dan istilah peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1. Gunakan kata paling, untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu.

Contoh:

... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Contoh untuk Perda:

... dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

2. Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:

- a. waktu, gunakan frasa paling singkat atau paling lama untuk menyatakan jangka waktu;

Contoh 1:

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Contoh 2:

Presiden meugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR

dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan DPR diterima.

- b. waktu, gunakan frasa paling lambat atau paling cepat untuk menyatakan batas waktu.

Contoh:

Surat permohonan izin usaha disampaikan kepada dinas perindustrian paling lambat tanggal 22 Juli 2011.

1) jumlah uang, gunakan frasa paling sedikit atau paling banyak;

2) jumlah non-uang, gunakan frasa paling rendah dan paling tinggi.

3. Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali. Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 29

Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, Pihak Pelapor, pejabat, dan pegawainya tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana, atas pelaksanaan kewajiban pelaporan menurut Undang-Undang ini

4. Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 1

Penumpang adalah setiap orang yang berada di atas alat angkut, kecuali awak alat angkut.

5. Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Peraturan Terbatas

Pasal 77

(1) Selain penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, RUPS dapat juga dilakukan melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat.

6. Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata jika, apabila, atau frasa dalam hal.
- a. Kata jika digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kasual (pola karenamaka)

Contoh:

Jika suatu perusahaan melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, izin perusahaan

tersebut dapat dicabut.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 41

(3) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.

b. Kata apabila digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.

Contoh:

Apabila anggota Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti dalam masa jabatannya karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4), yang bersangkutan digantikan oleh anggota pengganti sampai habis masa jabatannya.

c. Frasa dalam hal digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka).

Contoh:

Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang

(2) Dalam hal sarana hortikultura dalam negeri tidak mencukupi atau tidak tersedia, dapat digunakan sarana hortikultura yang berasal dari luar negeri.

7. Frasa pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan atau ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

8. Untuk menyatakan sifat kumulatif, gunakan kata dan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos
Pasal 30 Penyelenggara pos wajib menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan kiriman.

9. Untuk menyatakan sifat alternatif, gunakan kata atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang
Kementerian Negara

Pasal 19

(1) Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian dilakukan dengan

pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang
Keprotokolan

Pasal 22

g. Dalam hal tidak ada korps musik atau genderang dan/atau sangkakala pengibaran atau penurunan bendera negara diiringi dengan lagu kebangsaan oleh seluruh peserta upacara.

(3) Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frasa dan/atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang
Peternakan dan Kesehatan Hewan.

Pasal 69

(1) Pelayanan kesehatan hewan meliputi pelayanan jasa laboratorium veteriner, pelayanan jasa laboratorium pemeriksaan dan pengujian veteriner, pelayanan jasa medik veteriner, dan/atau pelayanan jasa di pusat jasa kesehatan hewan atau pos kesehatan hewan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang
Keprotokolan

Pasal 31

(2) Penghormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. penghormatan dengan bendera negara;
- b. penghormatan dengan lagu kebangsaan; dan/atau
- c. bentuk penghormatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.

Contoh :

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 72

(1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

11. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pasal 313

(1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.

12. Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang
Pertambangan Mineral dan Batubara

Pasal 90

Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang
Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten
Hulu Sungai Utara

Pasal 28

(2) Penduduk yang tidak mampu melaksanakan pelaporan sendiri terhadap peristiwa kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh instansi pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain.

13. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang
Keimigrasian

Pasal 8

(1) Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 17

(1) Setiap penduduk wajib memiliki NIK.

14. Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik

Pasal 6

- (1) Untuk mendapatkan izin menjadi Akuntan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:
- a. memiliki sertifikat tanda lulus ujian profesi akuntan publik yang sah;
 - b. berpengalaman praktik memberikan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;

- c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
- e. tidak pernah dikenal sanksi administratif berupa pencabutan izin Akuntan Publik.
- f. tidak pernah dipidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- g. menjadi anggota Asosiasi Profesi Akuntan Publik yang ditetapkan oleh Menteri; dan
- h. tidak berada dalam pengampunan.

15. Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Pasal 135

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Perikanan dan Tanda Pencatatan Kegiatan Perikanan

Pasal 11

(1) Setiap pemegang IUP atau TPKP dilarang:

- a. melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat terlarang seperti bahan kimia, bahan peledak, obat bius, arus listrik, dan menggunakan alat tangkap dengan ukuran mata jaring kurang 2,5 cm atau alat tangkap dengan ukuran mata bilah kurang dari 1 cm.

C. Teknik Pengacuan

Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun, untuk menghindari pengulangan rumusan digunakan teknik pengacuan.

Adapun kaidah teknik pengacuan, yaitu:

1. Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan atau Peraturan Perundang-undangan yang lain dengan menggunakan frasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat...

Contoh 1 :

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 72

- a. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dilaksanakan oleh penyidik BNN.
- b. Penyidik BNN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNN

Contoh 2 :

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 5

- a. Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a, penyelenggara mengadakan koordinasi dengan instansi vertikal dan lembaga pemerintah nonkementerian.
 - b. Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkaitan dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi penyelenggaraan administrasi kependudukan.
2. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal, ayat, atau huruf yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal, ayat demi ayat, atau huruf demi huruf yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frasa sampai dengan.

Contoh :

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan syariah.

Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar, serta pendirian dan kepemilikan Bank Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Pasal 57

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

3. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal atau ayat yang berurutan, tetapi ada ayat dalam salah satu pasal yang dikecualikan, pasal atau ayat yang tidak ikut diacu dinyatakan dengan kata kecuali.

Contoh:

- a. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 berlaku juga bagi calon hakim, kecuali Pasal 7 ayat (1).
 - b. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) berlaku juga bagi tahanan, kecuali ayat (4) huruf a.
4. Kata pasal ini tidak perlu digunakan jika ayat diacu merupakan salah satu ayat dalam pasal yang bersangkutan.

Pasal 8

(1)

(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini berlaku untuk 60 (enam puluh) hari.

5. Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat yang angkanya lebih kecil.

Contoh :

Pasal 15

(1)

(2)

(3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 12, dan Pasal 13 ayat (3) diajukan kepada Menteri Pertambangan.

6. Pengacuan dilakukan dengan mencantumkan secara singkat materi pokok yang diacu.

Contoh :

Izin pertambangan batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh...

7. Pengacuan hanya dapat dilakukan ke Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

8. Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat bersangkutan.

Contoh :

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencurian Uang.

Pasal 15

Pejabat atau pegawai PPATK yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

9. Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu dan tidak menggunakan frasa pasal yang terdahulu atau pasal tersebut di atas.
10. Pengacuan untuk menyatakan berlakunya berbagai ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disebutkan secara rinci, menggunakan frasa sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
11. Untuk menyatakan peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Perundang-undangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, gunakan frasa dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam ... (jenis Peraturan - Perundang-undangan yang bersangkutan) ini.

Contoh :

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

12. Jika Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut, gunakan frasa dinyatakan tetap berlaku, kecuali.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor...) dinyatakan tetap berlaku, kecuali Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.

13. Naskah Peraturan Perundang-undangan diketik dengan jenis huruf *Bookman Old Style*, dengan huruf 12, di atas kertas F4.

Demikianlah ragam bahasa peraturan perundang-undangan yang merupakan pedoman bagi perancang peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain ragam bahasa, modul ini juga membahas mengenai pola kalimat peraturan perundang-undangan.

D. Pola Kalimat Peraturan Perundang-undangan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kalimat adalah: 1 kesatuan ujar yang mengungkapkan suatu konsep pikiran dan perasaan; 2 perkataan; 3 Ling satuan bahasa yang secara relatif berdiri sendiri, mempunyai pola intonasi final dan secara aktual ataupun potensial terdiri atas klausa. Kalimat disusun berdasarkan unsur-unsur yang berupa kata, frasa, dan/atau klausa. Unsur-unsur kalimat tersebutlah yang menjadi pembangun utama sebuah paragraf.

Unsur-unsur tersebut antara lain berupa subjek (S), predikat (P), objek (O), keterangan (K), dan pelengkap (Pel). Satu kalimat utuh minimal hanya memiliki unsur-unsur subjek (S) dan predikat (P) dan jika sebuah kalimat tidak ada unsur tersebut maka kata-kata tersebut bukanlah kalimat melainkan frasa.

Unsur kalimat akan membentuk suatu pola kalimat yang terdiri dari gabungan beberapa atau bahkan semua unsur-unsur seperti subjek, predikat, objek, keterangan, dan pelengkap tetapi seperti yang sudah dikatakan sebelumnya bahwa minimal sebuah kalimat harus memiliki subek dan predikat saja.

Bahasa Indonesia memiliki 8 (depalan) dasar pola kalimat yang sering sekali kita temui baik dalam bentuk tulisan maupun lisan. Pola tersebut diantaranya meliputi:

1. Subjek + Predikat (S P)

Kalimat yang memiliki unsur S P adalah kalimat yang

paling sederhana. Kalimat ini memiliki unsur subjek dan predikat.

Contoh:

- a. Setiap orang bekerja
- b. Narapidana belajar

2. Subjek + Predikat + Objek (S P O)

Contoh:

- a. Polisi menembak maling
- b. Presiden menandatangani undang-undang

3. Subjek + Prediksi + Pelengkap (S P Pel)

Contoh:

- a. Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tiba yang paling pertama
- b. Presiden bermain musik di atas panggung

4. Subjek + Predikat + [elengkap + Keterangan (S P Pel K)

Contoh :

- a. Shinta memilih yang paling bagus dengan teliti.
- b. Tuti tiba yang paling terakhir dengan sangat lambat

5. Subjek + Predikat + Objek + Pelengkap (S P O Pel)

Contoh:

- a. Ayah membaca koran yang sudah terbit lama
- b. Shinta memakai baju yang berwarna merah

6. Subjek + Predikat + Leterangan (S P K)

Contoh :

- a. Mereka pulang dengan hati yang gembira ria.
- b. Agi tidur dengan lelap.

7. Subjek + Prediksi = Objek + Keterangan (S P O K)

Contoh:

a. Harimau menerkam mangsanya dengan sangat ganas.

b. Ayah membakar sampah hingga habis.

8. Subjek + Predikat + Objek + Pelengkap + Keterangan (S P O pel K)

Contoh:

a. Dimas mengejar seorang wanita yang dicintai sejak lama.

b. Ayah membaca berita yang sedang hangat di teras rumah.

Secara teori, pola kalimat subjek + predikat merupakan pola kalimat yang paling sederhana, namun dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan suatu kalimat tidak hanya dilihat terpolanya kalimat tersebut dalam suatu kalimat yang baik dan benar namun kalimat tersebut mengandung materi atau substansi yang berisi:

1. perintah (gebod);
2. larangan (verbod);
3. pengizinan (toestemming); dan
4. pembebasan (vrijstelling).

Seperti apapun pola kalimatnya berdasarkan kaidah bahasa Indonesia namun dalam pola kalimat peraturan perundang-undangan substansi norma hukumlah yang menjadi penting.

Sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan:

Pasal 53

(1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mendorong terbentuknya kelembagaan Pelaku Usaha Perkebunan

Dalam kalimat Pasal 53 ayat (1) di atas terdapat norma yang berisi perintah kepada Pemerintah dan pemerintah daerah untuk berbuat sesuai. Selanjutnya, sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial:

Pasal 14

Status Keadaan Konflik ditetapkan apabila Konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan.

Kalimat dalam Pasal 14 merupakan norma hukum yang berisi pembolehan yaitu dibolehkannya suatu keadaan dengan status keadaan konflik apabila keadaan tersebut tidak dapat dikendalikan. Apabila dianalisis secara pola kalimat sesesuai struktur kalimat dalam bahasa Indonesia maka kalimat dalam Pasal 14 di atas merupakan kalimat yang tidak baik dan benar, namun secara pola kalimat peraturan perundang-undangan, pola kalimat itu menjadi hal yang lazim.

Demikian pembahasan ringkas mengenai ragam bahasa, pilihan kata atau istilah, teknik pengacuan, dan pola kalimat peraturan perundang-undangan.

E. Simpulan

Bahasa peraturan perundang-undangan memiliki karakteristik yang berbeda bahasa Indonesia pada umumnya. Corak kalimat, pilihan kata atau istilah, teknik pengacuan, dapat mengacu pada ketentuan dalam Lampiran UU No. 12 Tahun 2011. Sedangkan, pola kalimat peraturan perundang-undangan merujuk pada pola kalimat yang sering ditemui dalam ejaan Bahasa Indonesia pada umumnya.

F. Latihan

1. Sebutkan ciri bahasa peraturan perundang-undangan?
2. Sebutkan tujuan pemberian definisi dalam peraturan perundang-undangan?
3. Kata atau frasa apakah yang digunakan sebagai pilihan kata atau istilah untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu?
4. Sebutkan 8 (delapan) pola kalimat bahasa Indonesia yang dapat digunakan sebagai pola kalimat peraturan perundang-undangan?
5. Buatlah 5 (lima) contoh pasal dalam peraturan perundang-undangan yang baik dan benar?

PENUTUP

A. Simpulan

20. Ragam bahasa perundang-undangan meliputi bahasa peraturan perundang-undangan, pilihan kata atau istilah peraturan perundang-undangan, dan teknik pengacuan peraturan perundang-undangan.
21. 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.
22. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ragam bahasa diatur secara khusus dalam Lampiran Bab III tentang Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan yang menjadi pedoman bagi para perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan.
23. Pola kalimat peraturan perundang-undangan sebaiknya tunduk pada pola kalimat dalam kaidah tata Bahasa Indonesia, namun pola kalimat peraturan perundang-undangan memiliki corak

tersendiri yang kalimat yang didalamnya berisi substansi perintah (gebod), larangan (verbod), pengizinan (toestemming), dan pembebasan (vrijstelling).

B. Tindak Lanjut

Agar peserta diklat memahami secara lengkap mengenai ragam bahasan dan pola kalimat peraturan perundang-undangan maka peserta diklat dapat membaca rujukan yang ada dalam modul ini, selain bahwa penguasaan secara teori dan praktik ragam bahasa yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 serta peraturan pelaksanaannya.

DAFTAR PUSTAKA

W. Poespoprodjo, EK T Gilarso, “Logika Ilmu Menalar: Dasar-dasar Berpikir Tertib, Logis, Kritis, Analitis, Dialektis”, cet. 1, Pustaka Grafika, Bandung, 1999

Copi, Irving M, Introduction to Logic, 2nd ed. The Macmillan Company, New York, 1976

Nicholas Rescher, Introduction to Logic, St. Martinis Press, New York, 1964

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam jaringan (daring)
<http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/>