

# ILMU PERUNDANG- UNDANGAN

Penulis:

Fakhry Amin

Riana Susmayanti

Fuqoha

Femmy Silaswaty Faried

Suwandoko

Muhammad Aziz Zaelani

Asri Agustiwi

Herlina

Deni Yusup Permana

Dika Yudanto

Mohamad Hidayat Muhtar

Adwi Mulyana Hadi

Ibnu Sam Widodo

Moh. Rizaldi



Editor : Anik Iftitah

# **ILMU PERUNDANG- UNDANGAN**

**Fakhry Amin  
Riana Susmayanti  
Fuqoha  
Femmy Silaswaty Faried  
Suwandoko  
Muhammad Aziz Zaelani  
Asri Agustiwi  
Herlina  
Deni Yusup Permana  
Dika Yudanto  
Mohamad Hidayat Muhtar  
Adwi Mulyana Hadi  
Ibnu Sam Widodo  
Moh. Rizaldi**



# ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

## **Penulis:**

Fakhry Amin  
Riana Susmayanti  
Fuqoha  
Femmy Silaswaty Faried  
Suwandoko  
Muhammad Aziz Zaelani  
Asri Agustiwi  
Herlina  
Deni Yusup Permana  
Dika Yudanto  
Mohamad Hidayat Muhtar  
Adwi Mulyana Hadi  
Ibnu Sam Widodo  
Moh. Rizaldi

Editor : **Anik Iftitah, S.H., M.H.**  
Tata Letak : **Asep Nugraha, S.Hum.**  
Desain Cover : **Septimike Yourintan Mutiara, S.Gz.**  
Ukuran : **UNESCO 15,5 x 23 cm**  
Halaman : **x, 237**  
ISBN : **978-623-88569-3-0**  
Terbit Pada : **Juli 2023**  
Anggota IKAPI : **No. 073/BANTEN/2023**

Hak Cipta 2023 @ Sada Kurnia Pustaka dan Penulis

*Hak cipta dilindungi undang-undang dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.*

## **PENERBIT PT SADA KURNIA PUSTAKA**

Jl. Warung Selikur Km.6 Sukajaya – Carenang, Kab. Serang-Banten  
Email : [sadapenerbit@gmail.com](mailto:sadapenerbit@gmail.com)  
Website : [sadapenerbit.com](http://sadapenerbit.com) & [repository.sadapenerbit.com](http://repository.sadapenerbit.com)  
Telpon/WA : +62 838 1281 8431

# KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat, hidayah, dan karunia-Nya, sehingga buku "Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia" dapat disajikan kepada pembaca. Buku ini merupakan upaya Penulis untuk menghadirkan pemahaman yang komprehensif mengenai sistem perundang-undangan di Indonesia. Dalam dunia hukum, perundang-undangan memiliki peran yang sangat vital dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan perubahan yang semakin dinamis, pengetahuan mengenai ilmu perundang-undangan menjadi semakin penting.

Buku ini hadir sebagai sarana bagi para pembaca, terutama mahasiswa, akademisi, praktisi hukum, dan masyarakat umum yang tertarik untuk memahami lebih dalam mengenai Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia. Hadir spesial dalam 16 Bab yaitu Ilmu Perundang-Undangan Sebagai Disiplin Ilmu Hukum; Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan; Sejarah Perundang-Undangan di Indonesia; Sumber Hukum Formil dan Materiil dalam Hukum Tata Negara; Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan; Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat; Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Evaluasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat dan Daerah; *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Wewenang dan Fungsi Lembaga Eksekutif dan Legislatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Omnibus: Jenis Peraturan Perundang-Undangan atau Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?; Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-Undangan; Penggunaan Metode Ria dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan Bahasa

Indonesia Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan sumbangsih positif bagi perkembangan ilmu hukum, terutama dalam memahami perundang-undangan di Indonesia, dan dapat memberikan manfaat yang luas bagi para pembaca.

Salam hormat,

Penulis

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>v</b>
<b>BAB 1 ILMU PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI DISIPLIN ILMU HUKUM.....</b>	<b>1</b>
Pendahuluan .....	1
Istilah Perundang-Undangan .....	2
Ruang Lingkup Peraturan Perundang-Undangan.....	3
Ruang Lingkup Ilmu Perundang-Undangan.....	7
Sejarah Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia .....	9
Penutup .....	10
Daftar Pustaka.....	10
Profil Penulis.....	12
<b>BAB 2 NORMA HUKUM DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>13</b>
Norma.....	13
Norma Hukum Sebagai Salah Satu Norma dalam Masyarakat .	15
Perbedaan Istilah Perundang-Undangan dan Peraturan Perundang-Undangan.....	18
Doktrin-Doktrin tentang Norma.....	20
Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan .....	23
Macam-Macam Konflik Norma Hukum dan Solusinya .....	38
Daftar Pustaka.....	43
Profil Penulis.....	46
<b>BAB 3 SEJARAH PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA .....</b>	<b>47</b>

Prinsip dan Konsepsi Negara Hukum Indonesia .....	47
Bentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia .....	51
Daftar Pustaka.....	58
Profil Penulis.....	59
<b>BAB 4 SUMBER HUKUM FORMIL DAN MATERIIL DALAM HUKUM TATA NEGARA.....</b>	<b>60</b>
Pendahuluan .....	60
Konstitusi Sebagai Unsur Pokok Hukum Tata Negara.....	61
Sistem Pemerintahan.....	62
Sumber Hukum Tata Negara .....	64
Sumber Hukum Materiil Hukum Tata Negara .....	65
Sumber Hukum Formil Hukum Tata Negara.....	66
Daftar Pustaka.....	71
Profil Penulis.....	72
<b>BAB 5 ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN.....</b>	<b>73</b>
Definisi Asas Hukum .....	73
Fungsi Asas Hukum.....	74
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Para Ahli.....	74
Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	76
Teori Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	79
Daftar Pustaka.....	81
Profil Penulis.....	82



<b>BAB 6 JENIS, FUNGSI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....</b>	<b>83</b>
Pendahuluan .....	83
Jenis dan Klasifikasi Peraturan Perundang-Undangan.....	85
Fungsi Peraturan Perundang-Undangan.....	90
Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.....	93
Daftar Pustaka.....	101
Profil Penulis.....	103
<b>BAB 7 TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI TINGKAT PUSAT.....</b>	<b>104</b>
Pendahuluan .....	104
Tahap Perencanaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	107
Tahap Penyusunan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	109
Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang.....	111
Tahap Pengesahan dan Tahap Penetapan/Pengesahan Rancangan Undang-Undang.....	113
Tahap Pengundangan .....	114
Daftar Pustaka.....	116
Profil Penulis.....	117
<b>BAB 8 TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI DAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA.....</b>	<b>118</b>
Pendahuluan .....	118
Pengertian Peraturan Daerah.....	120
Materi Muatan Peraturan Daerah.....	121
Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	122

Daftar Pustaka.....	129
Profil Penulis.....	131
<b>BAB 9 EVALUASI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI TINGKAT PUSAT DAN DAERAH .....</b>	<b>132</b>
Evaluasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	132
Pembentukan Peraturan Pemerintah di Tingkat Pusat .....	136
Pembentukan Peraturan Pemerintah di Tingkat Daerah.....	138
Daftar Pustaka.....	140
Profil Penulis.....	142
<b>BAB 10 MEANINGFUL PARTICIPATION DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>143</b>
Pendahuluan .....	143
Prinsip-Prinsip <i>Meaningful participation</i> .....	145
Tantangan dan Strategi dalam Implementasi <i>Meaningful Participant</i> .....	147
Kesimpulan.....	151
Daftar Pustaka.....	153
Profil Penulis.....	154
<b>BAB 11 OMNIBUS: JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ATAU METODE PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN? .....</b>	<b>155</b>
Fungsi dan Jenis Peraturan Perundang-Undang di Indonesia	155
<i>Omnibus Law</i> Jenis atau Metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	162
Daftar Pustaka.....	166
Profil Penulis.....	167
<b>BAB 12 HARMONISASI DAN SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA .....</b>	<b>168</b>

Pendahuluan .....	168
Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan.....	170
Disharmoni Hukum.....	171
Cara Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan...	172
Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan.....	173
Penutup .....	178
Daftar Pustaka.....	179
Profil Penulis.....	181
<b>BAB 13 PERUBAHAN DAN PEMBAHARUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....</b>	<b>182</b>
Latar Belakang .....	182
Proses dan Mekanisme Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan .....	184
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan.....	185
Dampak dan Implikasi Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan .....	187
Daftar Pustaka.....	189
Profil Penulis.....	191
<b>BAB 14 PENGGUNAAN METODE RIA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>192</b>
Pendahuluan .....	192
Metode RIA dalam Peraturan Perundang-undangan .....	193
Daftar Pustaka.....	199
Profil Penulis.....	200
<b>BAB 15 BAHASA INDONESIA HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>201</b>

Bahasa Indonesia Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	201
Perbedaan Bahasa Indonesia Hukum dengan Bahasa Indonesia .....	203
Pilihan Kata atau Istilah.....	207
Tips Penggunaan Bahasa Indonesia Hukum yang Baik dan Benar .....	211
Daftar Pustaka.....	215
Profil Penulis.....	216
<b>BAB 16 WEWENANG DAN FUNGSI LEMBAGA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....</b>	<b>217</b>
Pendahuluan .....	217
<i>Constitutional Authority Decree</i> : Istilah dan Makna.....	219
Perbandingan CDA Antara Brazil dan Indonesia.....	221
Pengalaman Penggunaan CDA: Brazil dan Indonesia .....	227
Pentingnya Konstitusionalisme Bagi Penggunaan CDA.....	232
Penutup .....	233
Daftar Pustaka.....	234
Profil Penulis.....	237

# BAB 1

## ILMU PERUNDANG- UNDANGAN SEBAGAI DISIPLIN ILMU HUKUM

**Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.**

*Indonesia Law Study Club/Klub Studi Hukum Indonesia*

### **Pendahuluan**

Burkhardt Krems seorang Profesor Ilmu Perundang-undangan yang berasal dari Jerman, mendefinisikan Ilmu Perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (Sjarif, 2022). Ilmu Perundang-undangan merupakan ilmu yang berkembang di negara-negara hukum *civil law*, membahas dasar-dasar dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi proses, teknik, bahasa, norma hukum, tata susunan (hierarki), jenis-jenis fungsi, dan materi muatan yang harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan (Indrati, 2013). Ilmu Perundang-undangan juga mencakup teori perundang-undangan, teori pembentukan undang-undang, dan teori negara hukum (Khalid, 2014).

Dalam penyelenggaraan Sistem Ketatanegaraan Negara Republik Indonesia, peraturan perundang-undangan ditempatkan sebagai bagian dari Sistem Hukum Nasional (Astomo, 2021). Pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan landasan filosofi, yuridis, politik, dan sosiologis, serta sesuai asas-asas hukum.

Ilmu Perundang-undangan penting untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tokoh-tokoh utama yang

mencetuskan bidang Ilmu Perundang-undangan antara lain Peter Noll (1973) dengan istilah *Gesetzgebungslehre*, Jurgen Roodig (1975) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G. van der Velden (1988) dengan istilah *wetgeving theorie*, sedangkan di Indonesia dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Soeprapto, 2007).

Dalam Ilmu Perundang-undangan juga mempelajari mengenai peraturan perundang-undangan. Istilah 'peraturan perundang-undangan' digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah 'perundang-undangan' saja yang digunakan. Penggunaan istilah 'peraturan perundang-undangan' lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah Perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan, dan sebagainya (Ranggawidjaja, 1998).

### **Istilah Perundang-Undangan**

Di Indonesia, nomenklatur (istilah) 'Perundang-undangan' diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Nomenklatur 'perundang-undangan' dapat didahului dengan kata lain. 'Peraturan' misalnya, sehingga menjadi 'peraturan Perundang-undangan', yang terdiri dari kata 'peraturan' dan kata 'Perundang-undangan'.

Nomenklatur 'peraturan' adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu; misal peraturan gaji pegawai, Peraturan Pemerintah, aturan-aturan (petunjuk, ketentuan dan sebagainya) yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang, sedangkan 'aturan' adalah cara (ketentuan, patokan, petunjuk, perintah, dan sebagainya) yang telah ditetapkan supaya diturut; misalnya, seseorang harus menurut aturan lalu lintas, bagaimana aturan minum obat, semuanya dikerjakan dengan aturan.

Nomenklatur 'aturan' dalam bahasa Arab disebut 'kaidah' dan dalam bahasa Latin disebut dengan 'norma'. Dengan demikian nomenklatur 'peraturan perundang-undangan' mempunyai arti yang lebih terfokus yakni aturan (kaidah, norma) yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu.

Menurut S.J. Fockema Andreae, istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *Gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian yaitu: pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah (Budiman N.P.D Sinaga, 2005).

Lebih tepatnya, Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) memberikan definisi peraturan perundang-undangan adalah 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 (UUPUU, 2011) dan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan (UUMPR, 2014).

## **Ruang Lingkup Peraturan Perundang-Undangan**

Ciri dan batasan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
2. Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Yang dimaksud dengan pejabat yang berwenang adalah pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi ataupun delegasi. Seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan

tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya. Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau perundang-undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya.

Suatu peraturan perundang-undangan yang baik, didasari atas 3 (tiga) hal, sebagai berikut (Manan, 1992):

### **1. Dasar Yuridis (*Juridische Gelding*)**

Dasar yuridis peraturan perundang-undangan mengacu pada 3 (tiga) hal yaitu:

- a. Pertama, adanya kewenangan yang diberikan kepada pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Jika tidak, peraturan perundang-undangan tersebut dianggap batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Sebagai contoh, undang-undang formal dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan hasil kerjasama antara Presiden dan DPR dianggap batal demi hukum. Hal yang sama berlaku untuk peraturan perundang-undangan lainnya; harus menunjukkan kewenangan pembuatnya.
- b. Kedua, peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan bentuk atau jenis yang diatur, terutama jika ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sejajar. Ketidaksiuaian bentuk tersebut dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai contoh, jika UUD NRI 1945 atau undang-undang



sebelumnya menyatakan bahwa suatu hal diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undang hal tersebut dapat diatur. Jika diatur dalam bentuk lain seperti Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*).

- c. Ketiga, peraturan perundang-undangan harus mengikuti prosedur tertentu. Jika prosedur tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan tersebut mungkin batal demi hukum atau belum memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Jika terdapat Peraturan Daerah tanpa mencantumkan persetujuan DPRD, maka peraturan tersebut batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman), disebutkan bahwa setiap undang-undang harus diumumkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk memiliki kekuatan yang mengikat. Selama proses pengundangan belum dilakukan, undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD NRI 1945. Hal yang sama berlaku untuk peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

## 2. Dasar Sosiologis (*Sociologische Gelding*)

Dasar sosiologis mengacu pada mencerminkan realitas yang ada dalam masyarakat. Dalam masyarakat industri, peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan realitas yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Realitas tersebut dapat berupa kebutuhan, tuntutan, atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah perburuhan dan hubungan majikan-buruh.

## 3. Dasar Filosofis

Mengungkapkan bahwa setiap masyarakat memiliki cita hukum (*rechtsidee*), yaitu harapan terhadap hukum atau peraturan perundang-undangan, misalnya untuk menjamin keadilan,

ketertiban, kesejahteraan, dan sebagainya. *Rechtsidee* berasal dari sistem nilai masyarakat mengenai baik dan buruk, pandangan mengenai hubungan antara individu dan masyarakat, tentang elemen-elemen kehidupan lainnya. Semuanya bersifat filosofis, yang berarti melibatkan pandangan inti atau esensi suatu hal. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana untuk melindungi nilai-nilai tersebut maupun sebagai sarana untuk mewujudkannya dalam perilaku masyarakat. Beberapa nilai ini ada yang tersirat dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus mampu menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Namun, terkadang sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman, baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Oleh karena itu, setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan seharusnya memperhatikan dengan serius *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.

Struktur peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/PERPU);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres); dan
6. Peraturan Daerah Provinsi (Perda Prov), dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/Kota).

Hierarki tersebut di atas merupakan pengaturan tingkatan dari setiap jenis peraturan perundang-undangan, dengan prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan lebih tinggi (penjelasan Pasal 7 ayat 2 UU 13/2022 (UUPUU, 2022)).

### **Ruang Lingkup Ilmu Perundang-Undangan**

Mempelajari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan penting berdasarkan alasan praktis dan alasan teoritis yang meliputi:

1. Mengetahui dan memenuhi kebutuhan pendidikan hukum terutama untuk latihan keterampilan bagi mahasiswa di bidang Ilmu Perundang-Undangan, pendidikan klinik hukum, dan legal drafting.
2. Mengetahui dan memenuhi kebutuhan tata cara perancangan dan pembentukan peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah (Suriasumantri, 2000).

Ilmu Perundang-undangan perlu ditelaah sesuai dengan topik bahasan yang lebih terspesifikasi. Burkhardt Kreams, seorang ahli dari Jerman menelaah Ilmu Perundang-undangan dengan melakukan pembagian terhadapnya, terdiri dari:

1. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebung Theorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif;
2. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan Perundang-undangan, dan bersifat normatif. Ilmu Perundang-undangan ini dibagi lagi ke dalam tiga bagian, yaitu:
  - a. Proses Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*)
  - b. Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebung Methode*)
  - c. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*)

Lebih lanjut, Burkhardt Kreams mengatakan perundang-undangan mempunyai dua pengertian (Soeprapto, 1998):

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

Dalam hal ini Ilmu perundang-undangan memberikan pengertian sebagai berikut (Syarif, 1997):

1. norma hukum dan tata urutan atau hirarki.
2. lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.
3. lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang di bidang peraturan perundang-undangan.
4. tata susunan norma-norma hukum negara.
5. jenis-jenis perundang-undangan beserta dasar hukumnya.
6. asas-asas dan syarat-syarat serta landasan-landasannya.
7. pengundangan dan pengumumannya.
8. teknik perundang-undangan dan proses pembentukannya.

Beberapa poin penting tentang Ilmu Perundang-undangan sebagai disiplin ilmu hukum adalah:

1. Ilmu Perundang-undangan merupakan bagian dari ilmu hukum yang mempelajari tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku di suatu negara atau wilayah (Ubaidullah, U., & Sugiarto, 2020).
2. Ilmu Perundang-undangan juga merupakan salah satu cabang dari ilmu pengetahuan hukum, yang mencakup ilmu tentang kaidah, pengertian dasar sistem hukum, dan ilmu kenyataan seperti sosiologi hukum, antropologi hukum, psikologi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum (Chaniago, 2022).
3. Ilmu Perundang-undangan mempelajari tentang hukum dalam peraturan perundang-undangan tertulis (*law in book*)(Permana, 2022).

4. Ilmu Perundang-undangan juga mempelajari tentang bagaimana hukum diterapkan dalam situasi atau peristiwa hukum (*law in actions*).
5. Ilmu Perundang-undangan menggunakan pendekatan secara menyeluruh dalam menyelidiki hukum dan masyarakatnya, sehingga melihat hukum tidak secara statis, melainkan dinamis, yaitu dalam proses-proses terbentuknya dan menghilang secara berkesinambungan.
6. Ilmu Perundang-undangan juga memperhatikan dan menerima hukum sebagai bagian dari proses-proses yang lebih besar dalam masyarakat.

### **Sejarah Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia**

Ilmu Perundang-undangan di Indonesia memiliki sejarah yang panjang dan berkembang seiring dengan perkembangan negara Indonesia itu sendiri. Berikut adalah beberapa poin penting tentang sejarah Ilmu Perundang-undangan di Indonesia (Hartato, 2021):

1. Pada masa penjajahan Belanda, hukum yang berlaku di Indonesia adalah hukum kolonial Belanda
2. Setelah Indonesia merdeka, dibentuklah Komisi Hukum Nasional pada tahun 1950 yang bertugas untuk menyusun rancangan undang-undang dan memberikan saran kepada pemerintah dalam bidang hukum
3. Pada tahun 1957, dibentuklah Fakultas Hukum di Universitas Indonesia yang menjadi salah satu perguruan tinggi pertama yang menyelenggarakan pendidikan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia
4. Pada tahun 1960, dibentuklah Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang bertugas untuk menyusun dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia
5. Pada tahun 2004, dibentuklah Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan tertinggi yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa yang berkaitan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

## Penutup

Dengan mempelajari Ilmu Perundang-Undangan, seseorang dapat memahami dasar-dasar dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga dapat membantu para mahasiswa, teoritis, teknis, dan mereka yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan agar dapat memahami permasalahan tersebut secara lebih baik.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Astomo, P. (2021). *Ilmu Perundang-undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.
- Budiman N.P.D Sinaga. (2005). *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Yogyakarta: UII Press.
- Chaniago, D. M. (2022). *PERBEDAAN KAJIAN ANTROPOLOGI HUKUM DENGAN ILMU SOSIAL LAINNYA*. <https://osf.io/p69bv/download>
- Hartato, D. (2021). *KAJIAN ANTROPOLOGI HUKUM DENGAN ILMU SOSIAL LAINNYA*. <https://osf.io/p69bv/download>
- Indrati, M. F. (2013). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya (Buku 2)*. Yogyakarta: Kanisius.
- Khalid. (2014). *Ilmu Perundang-undangan*. Medan: CV Manhaji dan IAIN Syariah Sumatera Utara.
- Manan, Bagir. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co.
- Permana, T. S. (2022). *PENDEKATAN EMPIRIK DALAM ANTROPOLOGI HUKUM SEBAGAI BENTUK PERKEMBANGAN ANTROPOLOGI HUKUM*. <https://osf.io/preprints/axgdt/%0Ahttps://osf.io/axgdt/download>
- Ranggawidjaja, H. R. (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*

- Indonesia*. Bandung: PT. Mandar Maju.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. (2022). *Belajar Ilmu Perundang-undangan itu Penting, Ini Alasannya*. hukumonline. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/belajar-ilmu-perundang-undangan-itu-penting-ini-alasannya-lt638d3e536756c/>
- Soeprapto, Maria Farida I. (1998). *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soeprapto, Maria Farida I. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suriasumantri, J. S. (2000). *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Syarif, A. (1997). *Perundang-Undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Ubaidullah, U., & Sugiarto, S. (2020). Urgensi Bahasa Indonesia dalam Ilmu Hukum. *SEMINAR NASIONAL IPPeMas*. <http://e-journalppmunsa.ac.id/index.php/ippemas2020/article/view/160%0Ahttp://e-journalppmunsa.ac.id/index.php/ippemas2020/article/download/160/155>
- UUMPR. (2014). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang*.
- UUPUU. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan k.*
- UUPUU. (2022). *Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

## PROFIL PENULIS



### **Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.**

Penulis lahir di Kendari dari pasangan Hj. Suriya Azis Musu Saosao (Ibu) dan Drs. H. Muhammad Amin Lansiw, CPOD (Ayah). Penulis adalah anak ke-3 dari 3 bersaudara, memiliki dua orang kakak bernama Habibie Amin dan Ir. Fitriani Amin, S.T., M.T. Pendidikan formal penulis meliputi lulusan SMA Negeri 4 Kendari tahun 2008, Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar (2008-2012), dan Magister Hukum Universitas Indonesia (2012-2014). Penulis juga mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, antara lain di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, PKPA PERADI, *International Institute Of Islamic Thought East and Southeast Asia Office*, LEMHANNAS-RI, dan berbagai pelatihan lainnya. Penulis telah terlibat dalam berbagai organisasi dan kegiatan, seperti Ketua Forum Mahasiswa Pemerhati Konstitusi Universitas Muslim Indonesia (FMPK-UMI), Pendiri dan Ketua Umum Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia (IMMH-UI), Perwakilan Tokoh Pemuda dalam verifikasi dan validasi 19 calon daerah otonomi baru di Indonesia, dan berbagai pengurus organisasi lainnya.

Penulis merupakan Ketua Dewan Pimpinan Nasional *Indonesia Law Study Club*/Klub Studi Hukum Indonesia sekaligus Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari (STIE 66 Kendari). Penulis aktif dalam penelitian dan penulisan di bidang hukum, pendidikan, pemerintahan, dan manajemen. Karya-karyanya telah diterbitkan dalam jurnal ilmiah yang terindeks Sinta dan Scopus. Penulis juga menjadi tim ahli dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Selain itu, penulis merupakan *Trainers*/Pelatih Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANNAS-RI).

Email Penulis: [fakhry.amin2@gmail.com](mailto:fakhry.amin2@gmail.com)



# BAB 2

## NORMA HUKUM DALAM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Dr. Riana Susmayanti, S.H., M.H.  
Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya

### Norma

Istilah ‘norma’ berasal dari kata ‘*norm*’ (bahasa Inggris) (Wijaya, n.d.), ‘*nomoi*’ atau ‘*nomos*’ (istilah Yunani) yang berarti hukum (Asshiddiqie, 2010). Judul buku Plato ‘*Nomoi*’ juga biasa diterjemahkan dengan kata “*The Laws*” dalam bahasa Inggris. *Nomos* berarti nilai atau norma yang diandaikan sebagai konsep yang mengakui bahwa yang berkuasa sebenarnya bukan orang melainkan hukum itu sendiri ((Editor), 2005), dan ‘*qo’idah*’ (bahasa Arab) yang diterjemahkan sebagai ‘kaidah’ juga biasa dikonotasikan pengertiannya dengan hukum (*singular*) atau *al-ahkam* (*plural*) (Asshiddiqie, 2015).

Selanjutnya ‘norma’ adalah :

1. Aturan atau ketentuan yang mengikat warga kelompok dalam masyarakat, dipakai sebagai panduan, tatanan, dan pengendalian tingkah laku yang sesuai dan berterima;

Aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolak ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, 2016).

2. Ukuran (untuk menentukan sesuatu), *ugeran* (Poerwadarminta, 1983), kaidah ((Ed), 2006).

3. Kaidah, pedoman, ukuran untuk menentukan sesuatu, aturan-aturan yang menjadi pedoman tingkah laku manusia dalam pergaulan hidup (M. Firdaus Sholihin dan Wiwin Yulianingsih, 2016).
4. Aturan atau ketentuan yang menganut setiap orang dalam masyarakat yang pada dasarnya dipakai sebagai panduan, tahanan, dan untuk mengendalikan tingkah laku yang sesuai dan berterima;  
Aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolak ukur menilai atau memperbandingkan sesuatu (Sudarsono, 1992).
5. Aturan atau ketentuan yang menjadi pedoman dan mengikat setiap warga masyarakat, seperti norma hukum dan agama yang melarang orang untuk mencuri, membunuh, merampok, menyiksa, dan sebagainya;  
Aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolak ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu (Telly Sumbu, 2011).

Inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi (Soeprapto, 1998). Setiap norma itu mengandung suruhan-suruhan (*das sollen, ought to be, ought to do*) yang dalam bahasa Indonesia dirumuskan dengan istilah 'hendaknya' (Soeprapto, 1998) (Kelsen, 1945).

Sedangkan 'kaidah' adalah :

1. rumusan asas yang menjadi hukum, aturan yang sudah pasti, patokan, dalil (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, 2016).
2. Rumusan asas-asas yang menjadi aturan hukum, aturan yang sudah pasti, patokan, dalil (Telly Sumbu, 2011).
3. Perumusan dari asas-asas yang menjadi hukum, aturan yang tentu, patokan, dalil (ilmu pasti) (Poerwadarminta, 1983).
4. Norma, aturan yang sudah pasti, rumusan asas yang menjadi hukum (M. Firdaus Sholihin dan Wiwin Yulianingsih, 2016).
5. Norma, aturan, petunjuk tentang tingkah laku, perintah tentang tingkah laku (Sudarsono, 1992).

Karena persamaan arti tersebut, maka dalam berbagai literatur, istilah 'norma' digunakan sebagai kata ganti dari 'kaidah', atau keduanya dipakai bergantian. Namun dalam Bab 2 ini yang digunakan adalah istilah 'norma' untuk konsistensi dan kesesuaian dengan judul bab.

### **Norma Hukum Sebagai Salah Satu Norma dalam Masyarakat**

Dalam pergaulan hidup manusia terdapat perbedaan empat macam norma atau kaidah (Masriani, n.d.):

1. Norma agama
2. Norma kesusilaan, yaitu peraturan hidup yang dianggap berasal dari hati sanubari manusia yang diakui (M. Firdaus Sholihin dan Wiwin Yulianingsih, 2016).
3. Norma kesopanan (*fatsoensnorm*) ((Ed), 2006)
4. Norma hukum (*rechtsnorm*) ((Ed), 2006), yaitu peraturan yang bersifat memaksa dan mempunyai sanksi tegas (M. Firdaus Sholihin dan Wiwin Yulianingsih, 2016).

Setiap norma memiliki beberapa unsur (Masriani, n.d.):

1. Sumber, yaitu asal norma itu
2. Sifat, yaitu syarat kapan norma itu berlaku
3. Tujuan, yaitu untuk apa norma itu dibuat
4. Sanksi, yaitu reaksi/alat pemaksa yang akan dikenakan pada orang yang melanggar atau tidak mematuhi norma itu

Sifat sanksi ketiga norma agama, hukum, dan etika tersebut tetap dapat dibedakan antara dua jenis sanksi itu. Sanksi ketiga jenis norma tersebut tetap dapat dibedakan antara sanksi yang dijatuhkan dari dalam kesadaran sendiri (*imposed from within*) dan sanksi yang dikenakan dari luar kesadaran sendiri (*imposed from without*) (Asshiddiqie, 2015). Sistem etika dan kesadaran untuk taat kepada norma etika beserta sistem sanksinya itu bersifat '*imposed from within*', atau dipaksakan dari dalam diri tiap-tiap manusia sendiri, bukan dari dipaksakan dari luar kesadaran manusia atau '*imposed from without*' seperti norma hukum. Norma etika itu serupa dengan norma agama, yaitu '*imposed from within*' dan karenanya bersifat

pribadi (privaat). Sedangkan norma hukum dipaksakan dari luar kesadaran manusia, yaitu dipaksakan oleh kekuasaan negara (Asshiddiqie, 2015).

Norma hukum itu harus mempunyai bentuk hukum tertentu yang bersifat mengikat secara hukum (Asshiddiqie, 2006a). Ditinjau dari bentuknya, norma hukum ada yang berbentuk tertulis dan tidak tertulis (Mertokusumo, 1996). Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya. Sedangkan norma moral, adat, agama dan lainnya terjadi secara tidak tertulis, tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat (Soeprapto, 1998). Oleh karena norma hukum merupakan peraturan yang dibuat secara resmi oleh penguasa masyarakat atau penguasa negara, maka mengikat setiap orang dan berlakunya dapat dipaksakan oleh aparat masyarakat atau aparat negara, sehingga berlakunya norma hukum dapat dipertahankan (Trijono, 2016).

Semua norma hukum yang lebih tinggi merupakan sumber hukum bagi norma hukum yang lebih rendah. Oleh karena itu, pengertian sumber hukum (*source of law*) itu identic dengan hukum itu sendiri (*the source of law is always itself law*) (Kelsen, 1961) (Asshiddiqie, 2006b). Norma agama menjadi sumber yang penting bagi terbentuknya norma etika dalam kehidupan bermasyarakat, sementara norma etika itu menjadi sumber bagi proses terbentuknya norma hukum yang dikukuhkan atau dipoitifkan oleh kekuasaan negara. Dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, ketiga jenis nilai dan norm yaitu berfungsi sebagai sarana pengendalian dan sistem referensi mengenai perilaku ideal dalam setiap tatanan sosial (*social order*). Ketiga norma tersebut harus saling menunjang, bekerja simultan dan saling mendukung (Asshiddiqie, 2006b).

**Tabel 2.1: Perbandingan Norma Hukum dengan Norma-norma Lain**

	<b>Norma Agama</b>	<b>Norma Kesusilaan</b>	<b>Norma Sopan Santun</b>	<b>Norma Hukum</b>
<b>Tujuan</b>	Penyempurnaan manusia, jangan sampai manusia jahat		Ketertiban masyarakat, jangan sampai ada korban	
<b>Isi</b>	Ditujukan pada sikap batin		Ditujukan pada sikap lahir	
<b>Asal Usul</b>	Dari Tuhan	Diri sendiri	Kekuasaan luar yang memaksa	
<b>Sifat</b>	Otonom	Otonom	Heteronom	
<b>Sanksi</b>	Dari Tuhan	Diri sendiri	Masyarakat (tak resmi)	Aparat negara, Penegak hukum (resmi) berupa sanksi pidana atau sanksi pemaksa secara fisik
<b>Daya Kerja</b>	Membebani kewajiban	Membebani kewajiban	Membebani kewajiban	Membebani kewajiban dan memberi hak

Sumber: Sudikno Mertokusumo (Mertokusumo, 1996), diolah

Dalam setiap masyarakat terdapat norma moral yang mencakup kesusilaan (etika pribadi) dan kesopanan (etika antar pribadi), norma agama, dan norma hukum yang mencakup hukum adat (*the people's law*) dan negara hukum (*state's law*) yang berlaku sebagai sistem rujukan dalam kehidupan bersama ((Editor), 2005).

Hukum adat terbentuk melalui proses pelebagaan nilai dan pengulangan perilaku dalam kesadaran kolektif warga masyarakat

menjadi norma yang dilengkapi dengan sanksi. Proses terbentuknya norma hukum dimulai dari adanya perbuatan individu yang diulang-ulang menjadi kebiasaan pribadi (*individual habit*). Perbuatan pribadi itu lama kelamaan diikuti orang lain secara berulang-ulang (*social habit*), yang kemudian makin banyak peserta dalam proses pengulangan dan peniruan itu sehingga terbentuk kebiasaan kolektif atau adat istiadat (*custom*). Kriteria *social habit* berkembang menjadi *custom* adalah saat mulai dikenakannya sanksi terhadap penyelewengan atau penyimpangan terhadap kebiasaan kolektif itu. Orang yang tidak mengikuti kebiasaan kolektif itu dikenakan sanksi sosial, misalnya dianggap aneh atau dicerca karena dianggap menyimpang (*deviant behaviour*) ((Editor), 2005).

Sanksi sosial tersebut bersifat moral, yaitu setiap penyimpangan dianggap tidak baik, kurang/tidak sopan, dan lainnya. Namun jika sanksi sosial tersebut makin menguat dan dikukuhkan oleh sistem kekuasaan yang berlaku dalam masyarakat tersebut, misalnya melibatkan keputusan kepala adat setempat, maka sanksi tersebut dapat dipaksakan berlakunya dengan dukungan kekuasaan. Pada tahap ini sanksi moral berubah menjadi sanksi hukum ((Editor), 2005).

### **Perbedaan Istilah Perundang-Undangan dan Peraturan Perundang-Undangan**

Untuk memahami perbedaan istilah 'perundang-undangan' dan 'peraturan perundang-undangan', harus lebih dulu dipahami arti kata yang menggunakan awalan per- dan akhiran -an. Arti kata, ejaan, dan contoh penggunaan kata "per -- an" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) : per -- an (pe -- an, pel -- an) *konfiks pembentuk nomina* 1 hal atau keadaan: *pergerakan; persetujuan; perdamaian*; 2 hasil: *pelajaran; perolehan*; 3 perbuatan: *percakapan; perkelahian; perseteruan*; 4 hal yang berkaitan dengan: *perkapalan; perburuhan; persuratkabaran*; 5 tempat: *perairan; peristirahatan* (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, 2016).

Selanjutnya definisi istilah ‘peraturan’ /*per-a-tur-an/n* adalah : 1 tataan (petunjuk, kaidah, ketentuan) yang dibuat untuk mengatur: ~ *gaji pegawai*; ~ *pemerintah*; 2 hubungan keluarga (kepada): *bunda raja Ahmad itu ~ saudara dua pupu kepada ayahanda*; ~ delisting *n* peraturan pencoretan saham dari bursa; ~ hukum prinsip yang menyatakan bahwa keunggulan hukum membatasi pejabat negara dalam menyelenggarakan kekuasaannya; ~ pemerintah bentuk perundang-undangan yang dibuat atau ditetapkan oleh presiden untuk melaksanakan undang-undang; ~ presiden peraturan yang dikeluarkan oleh presiden untuk melaksanakan ketetapan presiden (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, 2016). Oleh karena itu peraturan merupakan tatanan berupa petunjuk, norma maupun ketentuan yang dibuat agar menjadi lebih teratur (Telly Sumbu, 2011).

Sedangkan istilah ‘perundang-undangan’: *n* berarti yang bertalian dengan undang-undang; seluk beluk undang-undang: *ceramah mengenai ~ pers nasional*; *falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem ~nya* (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, 2016).

Pasal 1 angka 2 UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mendefinisikan sebagai berikut : *“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.”*

Sedangkan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan: *“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945); (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut TAP MPR); (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut UU/PERPPU); (d) Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP); (e) Peraturan Presiden (selanjutnya disebut*

PERPRES); (f) *Peraturan Daerah Provinsi* (selanjutnya disebut Perda Provinsi); dan (g) *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota* (selanjutnya disebut Perda Kabupaten/Kota).”

Berdasarkan masing-masing pengertian ‘perundang-undangan’ dan ‘peraturan perundang-undangan’ diatas, dapat disimpulkan bahwa ‘peraturan perundang-undangan’ mencakup mulai dari UUD NRI Tahun 1945 sampai Perda Kabupaten/Kota. Sedangkan perundang-undangan hanya meliputi berbagai undang-undang saja, misalnya UU Perkawinan, UU Hak Cipta, UU Kekuasaan Kehakiman, dan undang-undang lainnya. Dengan demikian dapat dipahami sebagai contoh bahwa Perda Provinsi, Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan, bukan perundang-undangan.

### **Doktrin-Doktrin tentang Norma**

Teori Hierarki Norma dipengaruhi oleh teori Adolf Julius Merkl yang menulis teori lebih dulu dibandingkan Hans Kelsen (Stewart, 1990), yang disebut Zoran Jeliazko dengan ‘*stairwell structure of legal order*’ (Jeliazko, 1998) (Asshiddiqie, 2005). Teori Merkl ini membahas tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hierarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lain atau tindakan. Pembuatan hierarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi (Asshiddiqie, 2005).

Konstitusi adalah hukum dasar, norma dasar, sekaligus paling tinggi kedudukannya dalam sistem bernegara. Sebagai hukum, konstitusi tidak selalu bersifat tertulis (*schreven constitutie* atau *written constitution*). Konstitusi yang tertulis biasa disebut undang-undang dasar sebagai konstitusi dalam arti sempit, sedangkan yang tidak tertulis merupakan konstitusi dalam arti luas. Menurut Hans Kelsen, *gerund norm* atau norma dasar itulah yang disebut konstitusi. *Gerund norm* itu dijabarkan lebih lanjut menjadi *abstract norms* yang selanjutnya dioperasionalkan dengan *general norms* yang untuk



seterusnya dilaksanakan dengan keputusan-keputusan yang berisi *concrete and individual norms*. Bagi Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan berisi *general and abstract norms* yang tertuang dalam bentuk formal, sedangkan *gerund norms* tercakup dalam rumusan pengertian konstitusi dalam arti materiel. Konstitusi dalam arti materiel inilah yang disebut Kelsen sebagai *the first constitution* yang mendahului *the (second) constitution* atau konstitusi dalam bentuknya yang formal tersebut (Asshiddiqie, 2006b).

Hans Nawiasky (salah seorang murid Hans Kelsen) menyebut *gerund norms* itu dengan istilah *staatsfundamentalnorms* yang berbeda dari konstitusi. Tidak semua nilai yang terdapat dalam konstitusi merupakan *staatsfundamental norms*. Menurutnya, nilai-nilai yang termasuk *staats fundamental norms* hanya spirit nilai-nilai yang terkandung dalam konstitusi, sedangkan norma-norma yang tertulis dalam pasal-pasal konstitusi termasuk kategori *abstract norms*. Dalam sistem konstitusi Indonesia, dapat dibedakan antara Pembukaan dengan pasal-pasalnya (Asshiddiqie, 2006a).

Padmo Wahyono dan Hamid S. Attamimi menyejajarkan *staatsfundamental norms* dengan kedudukan Pancasila sebagai dasar negara, sedangkan pasal-pasalnya sebagai *abstract norms*. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Pancasila harus ditempatkan di luar dan di atas konstitusi (Asshiddiqie, 2006b).

*Stufenbau theorie* versi Hans Kelsen sangat berbeda dengan *Stufenbau Theorie* dari Hans Nawiasky. Bagi Kelsen, *gerund norm* itulah konstitusi, sedangkan peraturan perundang-undangan berisi *general and abstract norms*, sehingga Pancasila dan Pembukaan tidak dapat terpisah dari pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945. Keduanya tercakup dalam konstitusi tertulis yang berisi *gerund norms*. Disamping konstitusi tertulis, juga terdapat konstitusi tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum dan praktik penyelenggaraan negara yang diidealkan sebagai bagian dari pengertian konstitusi dalam arti luas beserta norma-norma dasar atau *gerund norms* yang mengikat sebagai bagian dari konstitusi (Asshiddiqie, 2006b).

Norma ideal (*ideal norms*) (Asshiddiqie, 2006b) yang menjadi *basic principle* mirip dengan dengan apa yang disebut oleh Hans Kelsen sebagai *gerund norms* (norma dasar) atau yang oleh Hans

Nawiasy disebut *staats fundamental norm* (Asshiddiqie, 2006b). *Gerund norms* (norma dasar) atau hukum dasar (*basic principles*) (Asshiddiqie, 2006b) diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan : “*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.*” Norma hukum dasar sebagai hukum yang tertinggi sebagaimana tertuang dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 adalah sah dan mengikat secara konstitusional sejak ditetapkan (Asshiddiqie, 2006b).

Berdasarkan hierarki hukum (*hierarchy of law*), konstitusi merupakan hukum yang tertinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Agar peraturan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah undang-undang dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan perundang-undangan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi (Asshiddiqie, 2006b).

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di Indonesia terdapat peraturan perundang-undangan yang masuk dalam hierarki, namun ada juga yang di luar hierarki. Peraturan perundang-undangan dalam hierarki diatur dalam Pasal 7 ayat (1), meliputi: UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, UU/PERPPU, PP, PERPRES, PERDA Provinsi, Kabupaten/Kota. Sedangkan peraturan perundang-undangan diluar hirarki diatur dalam Pasal 8 ayat (1) : “*Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa 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.*”

Semua peraturan perundang-undangan diluar hirarki tersebut merupakan bentuk-bentuk peraturan pelaksanaan undang-undang (*subordinate legislations*) yang merupakan peraturan yang didelegasikan oleh undang-undang (*delegated legislations*). Semua itu dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam kategori *allgemeene verbindende voorschriften* (peraturan yang mengikat untuk umum) (Asshiddiqie, 2006b).

Untuk menampung kebutuhan di tingkat lokal dan mengakomodasikan perkembangan norma hukum adat yang hidup dalam masyarakat pedesaan, dapat dibentuk Peraturan Desa. Nomenklatur dan bentuk sistem hukumnya perlu dibenahi, perlu dibedakan dengan jelas antara peraturan (*regels*) yang dapat dijadikan objek *judicial review* dengan penetapan administratif berupa keputusan (*beschikking*) yang dapat dijadikan obyek peradilan tata usaha negara, putusan hakim (*vonis*) dan fatwa (*legal opinion*) (Asshiddiqie, 2006b).

Setiap keputusan tertulis yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang di bidang pengaturan (*regelendaad*) yang berisi norma-norma hukum (*legal norms*) dan mengatur tingkah laku yang mengikat untuk umum dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan itu adalah segala bentuk peraturan negara dari jenis yang tertinggi sampai dengan yang terendah, yang dihasilkan dan ditetapkan secara atributif dari peraturan yang lebih tinggi atau secara delegasi dari pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang (*legislative power, wetgevende macht* atau *gesetzgebende gewalt*) (Asshiddiqie, 2006b).

## **Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan**

Dalam bukunya *General Theory of Law and State*, Hans Kelsen mengemukakan adanya dua sistem norma (Soeprapto, 1998):

### **1. Sistem Norma yang Statik (*Nomostatic*)**

Yaitu suatu sistem yang melihat pada isi suatu norma, dimana suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma khusus, atau norma khusus itu dapat ditarik dari norma umum, dalam arti norma umum itu dirinci menjadi norma khusus dari segi isinya. Contoh :

dari norma umum yang menyatakan “*Hendaknya engkau menjalankan perintah agama*” dapat ditarik/dirinci norma khusus “*hendaknya kita menjalankan sholat, berpuasa, membayar zakat, dan lainnya.*”

## 2. Sistem Norma yang Dinamik (*Nomodynamic*)

Adalah suatu sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukan dan penghapusannya. Menurut Hans Kelsen (Soeprapto, 1998), norma itu berjenjang dan berlapis dalam susunan hierarkis, dimana norma yang dibawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai berhenti pada norma tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm, basic norm, fundamental norm*), yang berlakunya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, karena berlakunya secara *presupposed* yaitu ditetapkan lebih dulu oleh masyarakat (Soeprapto, 1998).

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga tidak dilihat dari segi isi norma tersebut, melainkan dari segi berlaku atau pembentukannya. Hukum adalah sah (*valid*) jika dibuat oleh Lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasar norma yang lebih tinggi sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*) dan hukum itu berjenjang dan berlapis membentuk suatu hierarki (Soeprapto, 1998).

Dinamika suatu norma hukum dapat dibedakan menjadi dua :

### 1. Dinamika Norma Hukum yang Vertikal

Yaitu berjenjang, dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas. Norma hukum itu berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar semua norma hukum di bawahnya. Sebaliknya, norma dasar itu selalu menjadi sumber dan dasar norma hukum di bawahnya, demikian seterusnya ke bawah. Saat

ini Pancasila sebagai norma dasar negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya norma-norma hukum dalam hierarki peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD NRI Tahun 1945, Tap MPR, UU/Perppu, PP, PerPres, Perda (Provinsi, Kabupaten, Kota) dan peraturan perundangan lainnya. Hal ini sesuai Pasal 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: *"Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara."*

## 2. Dinamika Norma Hukum yang Horizontal

Tidak bergerak ke atas atau ke bawah, melainkan ke samping. Tidak membentuk norma hukum yang baru, tetapi norma hukum itu bergerak ke samping karena adanya suatu analogi, yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lain yang dianggap serupa. Contoh :

- a. Pencurian yang awalnya hanya dapat dilakukan terhadap benda berwujud, kini pencurian juga dapat dilakukan terhadap benda tidak berwujud (listrik, pulsa, sinyal wifi) (Soesilo, 1991).
- b. Terhadap perkosaan seorang gadis, selain dikenakan sanksi pidana dapat juga diberikan sanksi pembayaran ganti rugi karena rusaknya selaput dara (MYS/HAG, 2015).

Menurut Sudikno Mertokusumo (Mertokusumo, 2006) (Yuliandri, 2009), norma hukum adalah: "...peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi. Atau dalam arti sempit norma hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkrit." Fungsi norma hukum adalah untuk melindungi kepentingan manusia atau kelompok manusia, sedangkan tujuan norma hukum adalah ketertiban masyarakat (Mertokusumo, 2006).

Norma hukum (*legal norms*) diantara norma-norma lain yang sebelumnya sudah ada dan hidup dalam masyarakat (*living norms*) (Asshiddiqie, 2006b). Norma hukum yang mengikat untuk sama-sama ditaati sebagai acuan perilaku (*normative reference*) dalam kehidupan bersama. Sistem aturan atau sistem norma hukum yang menjadi

pegangan bersama dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori yaitu ((Editor), 2005):

1. Hukum negara (*the state's law*),
2. Hukum rakyat (*the people's law*) yang bersifat *voluntary* seperti hukum adat,
3. Hukum kalangan profesi hukum (*the lawyers' law*) yang berkembang dalam praktek,
4. Hukum di kalangan ahli hukum (*the professor's law*), dan
5. Hukum yang berasal dari putusan hakim (*judge-made-law*).

Norma hukum negara bersifat mutlak, karena berlaku bagi siapa saja yang berada di negara tersebut (Soeprapto, 1998). Tiga kelompok yang biasanya terlibat dalam pembentukan hukum negara, yaitu : pemerintah (birokrasi), parlemen dan pengadilan. Sebaliknya, dalam pembentukan hukum rakyat (*the people's law*), warga masyarakat sendiri yang terlibat dalam proses pembuatan atau pembentukan norma hukum sesuai dengan urutan proses pembudayaan nilai dan norma hukum serta pelembagaannya menjadi institusi sosial. Berbeda dengan pembentukan *professional's law*, institusi pembuat hukum itu adalah subyek hukum sendiri (perorangan maupun badan hukum yang terlibat dalam transaksi hukum). Sedangkan dalam *the professor's law*, institusi yang terlibat adalah kalangan perguruan tinggi hukum ((Editor), 2005).

Norma hukum membebani manusia dengan kewajiban dan juga memberi hak karena norma hukum itu bersifat *normatif* dan atributif (Mertokusumo, 2006). Norma hukum berisi *das sollen* (kenyataan normatif, apa yang seyogyanya dilakukan), misalnya "*barang siapa mencuri harus dihukum.*" Norma hukum bukan berisi *das sein* (peristiwa konkret (Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, 2016), peristiwa fisik, kenyataan alamiah), misalnya nyata-nyata terjadi seseorang telah melakukan pencurian.

Norma hukum bersifat pasif karena merupakan pedoman belaka (*das sollen*). Untuk mengaktifkan norma hukum itu, maka diperlukan rangsangan berupa peristiwa konkret (*das sein*). *Das sollen*

memerlukan *das sein*, norma hukum memerlukan peristiwa konkret. Peristiwa konkret merupakan activator yang diperlukan untuk dapat membuat aktif norma hukum. Sedangkan norma hukumlah yang menyebabkan peristiwa konkret itu menjadi peristiwa hukum. Peristiwa hukum adalah peristiwa yang relevan bagi hukum, peristiwa yang oleh hukum dihubungkan dengan akibat hukum, timbulnya atau lenyapnya hak dan kewajiban. Norma hukum mengkualifisir peristiwa konkret menjadi peristiwa hukum. Contoh : merokok merupakan peristiwa fisik, bukan peristiwa hukum. Namun merokok menjadi peristiwa hukum jika dilakukan oleh orang di dekat pompa bensin yang ada papan larangan merokok dan kemudian terjadi kebakaran karena rokok orang tersebut. Merokok menjadi peristiwa hukum yang dapat menyebabkan si perokok dihukum (Mertokusumo, 1996).

Norma hukum terdiri dari kewajiban (*obligattere*), kebolehan (*permittere*) dan larangan (*prohibere*) (Hazairin, 1950). Sesuatu yang boleh dilakukan, jika didorong oleh motif yang buruk (*te kwade trouw*) dapat berubah menjadi sesuatu yang jahat. Karena itu, dalam norma hukum juga dapat termuat adanya nilai-nilai norma anjuran, seperti dalam sistem norma agama maupun norma etika (Asshiddiqie, 2015).

Perumusan-perumusan norma yang menyangkut prinsip-prinsip mengarahkan (*directive principles*) atau prinsip-prinsip yang membimbing (*guiding principles*) yang bersifat abstrak. Norma hukum bagi seorang ilmuwan hukum (*Jurist*) adalah apa adanya (*das sein*), sehingga para *jurist* lebih mengutamakan norma hukum yang mengikat (*ius constitutum*). Sedangkan bagi para politisi hukum merupakan norma hukum adalah yang seharusnya (*das sollen*), sehingga para politisi hukum lebih menekankan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) (Asshiddiqie, 2015).

Menurut Leon Duguit, yang sesungguhnya berdaulat itu bukanlah hukum yang tercantum dalam bunyi teks undang-undang, melainkan yang terjelma dalam *sociale solidariteit* (*solidarite sociale*) (Asshiddiqie, 2006b). Hans Kelsen menyatakan : “*Consequently, any act or fact the result of which is positive law – be it legislation or custom – is not true creation of law but a declaratory statement (constatation) or mere evidence of the rule of law previously created by social solidarity*” (Kelsen, 1961).

Yang sungguh-sungguh harus ditaati justru adalah *droit sociale* atau *sociale recht* itu, bukan undang-undang yang hanya mencerminkan sekelompok orang yang kuat dan berkuasa, yang cenderung menguasai dan bahkan menjajah orang-orang yang lemah dan tidak berkuasa. Oleh karena itu tugas legislator bukanlah membentuk undang-undang dalam arti yang sesungguhnya, melainkan hanya menemukan dan menetapkan norma-norma hukum (*legal norms*) yang sebelumnya memang sudah ada dan hidup (*living norms*) dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian, konstitusi tidak sekedar memuat norma-norma dasar tentang struktur negara, tetapi struktur negara dalam konstitusi itu memang sungguh-sungguh ada dalam kenyataan hidup masyarakat sebagai faktor-faktor kekuatan riil (*de reele machtsfactoren*) yang hidup dalam masyarakat bersangkutan (Asshiddiqie, 2006b).

Semua produk hukum tertulis yang berisi norma yang bersifat mengatur (*regeling*) itu dalam ilmu hukum disebut peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma-norma hukum yang mengikat untuk umum, baik yang ditetapkan oleh legislator, regulator maupun lembaga-lembaga pelaksana undang-undang yang mendapatkan kewenangan delegasi dari undang-undang untuk menetapkan peraturan-peraturan tertentu menurut peraturan yang berlaku. Produk legislatif atau legislator berbentuk undang-undang, dibentuk oleh DPR, pembahasannya dilakukan bersama dengan Presiden atau Pemerintah, setelah mendapatkan persetujuan bersama akan disahkan Presiden dan diundangkan atas perintah Presiden. Untuk undang-undang tertentu, pembahasan bersama dilakukan dengan melibatkan DPD (Asshiddiqie, 2006b).

Selain undang-undang, terdapat peraturan perundang-undangan lain yang disusun dan ditetapkan oleh lembaga eksekutif pelaksana undang-undang. Setiap lembaga pelaksana undang-undang dapat diberi kewenangan regulasi oleh undang-undang untuk menjalankan undang-undang tersebut. Pemerintah karena fungsinya diberi kewenangan untuk menetapkan peraturan tertentu, disamping



undang-undang itu dapat menentukan adanya lembaga regulasi yang bersifat tertentu pula (Asshiddiqie, 2006b).

Norma hukum mengandung dua hal, yaitu patokan penilaian dan patokan tingkah laku (Rahardjo, 2006). Norma hukum memuat suatu penilaian mengenai perbuatan tertentu, dalam bentuk suruhan dan larangan. Dengan patokan ini, ternyata tidak semua peraturan hukum itu mengandung norma hukum di dalamnya. Peraturan yang tidak mengandung norma hukum adalah (Zevenbergen, 1925):

1. Peraturan yang termasuk ke dalam hukum acara.
2. Peraturan yang berisi rumusan pengertian yang dipakai dalam suatu kitab hukum.
3. Peraturan yang memperluas, membatasi atau mengubah isi dari peraturan lain.
4. Peraturan yang hanya menunjuk pada peraturan lain.

Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti. Fungsi norma hukum adalah (Attamimi, 1990):

1. Memerintah (*gebeiten*)
2. Melarang (*verbeiten*)
3. Menguasai (*ermachtigen*)
4. Membolehkan (*erlauben*)
5. Menyimpang dari ketentuan (*derogoereen*).

Norma hukum pada hakikatnya merupakan unsur pokok dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kepustakaan Eropa Kontinental, peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin*, *gesetz in materiellen sinne* mengandung tiga unsur pokok (Yuliandri, 2009):

1. Norma hukum (*rechtsnormen*)
2. Berlaku keluar (*naar buiten werken*)
3. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*).

Sifat norma hukum dalam peraturan perundang-undangan dapat berupa (Yuliandri, 2009):

1. perintah (*gebod*). Norma hukum bersifat memerintah, mengharuskan atau preskriptif (Mertokusumo, 1996).
2. larangan (*verbod*),
3. pengizinan (*toestemming*), dan
4. pembebasan (*vrijstelling*).

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, terdapat beberapa kategori norma hukum berdasarkan bentuk dan sifatnya (Soeprapto, 1998):

1. Norma hukum umum dan norma hukum individual, jika dilihat dari alamat yang dituju (*addressat*) atau untuk siapa norma hukum itu ditujukan atau diperuntukkan.
  - a. Norma hukum umum ditujukan untuk orang banyak dan tidak tertentu, artinya semua orang, setiap warga negara, seluruh provinsi secara keseluruhan dalam satu wilayah Indonesia.
  - b. Norma hukum individual ditujukan pada seseorang, beberapa orang tertentu, banyak orang tertentu.
2. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret, jika dilihat dari hal yang diatur.
  - a. Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret.
  - b. Norma hukum konkret adalah norma hukum yang melihat perbuatan seseorang secara lebih nyata (konkret).
3. Dari sifat norma hukum yang umum-individual dan norma hukum yang abstrak-konkret, maka terdapat empat kombinasi dari paduan norma-norma tersebut, yaitu :
  - a. Norma hukum umum-abstrak, yaitu norma hukum yang ditujukan (*addressat*) nya umum dan perbuatannya masih bersifat abstrak (belum konkret), misalnya dirumuskan : “*Setiap orang dilarang membunuh sesamanya.*”
  - b. Norma hukum umum-konkret, yaitu norma hukum yang ditujukan (*addressat*) nya umum dan perbuatannya sudah tertentu (konkret), misalnya dirumuskan: “*Setiap orang dilarang menebang pohon di area Hutan Kota Malang.*”

- c. Norma hukum individual-abstrak, norma hukum yang ditujukan (*addressat*) nya untuk seseorang atau orang-orang tertentu dan perbuatannya bersifat abstrak (belum konkret), misalnya dirumuskan : “*Si Bambang penduduk Kampung Jatimulyo RT 01 RW 02 dilarang mencuri.*”
  - d. Norma hukum individual-konkret, norma hukum yang ditujukan (*addressat*) nya untuk seseorang atau orang-orang tertentu dan perbuatannya bersifat konkret), misalnya dirumuskan : “*Saudara Mukri yang bertempat tinggal di Jl. Mawar No. 1 Malang diberi Ijin Membangun Rumah diatas tanah yang terletak di samping tempat tinggalnya, yaitu Jl. Mawar No. 2 Malang yang merupakan miliknya.*”
4. Norma hukum yang *einmalig* dan norma hukum yang *dauerhaftig*, jika dilihat dari segi daya berlakunya.
    - a. Norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmalig*), yaitu norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan ini norma hukum tersebut selesai. Contoh : penetapan seseorang sebagai Pegawai Negeri.
    - b. Norma hukum yang berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*), yaitu norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi waktu, dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan baru, biasanya dalam suatu peraturan perundang-undangan. Contoh: UU Lingkungan.
  5. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan, jika dilihat dari wujudnya.
    - a. Norma hukum tunggal, yaitu norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh norma hukum lainnya, isinya hanya suatu suruhan tentang bagaimana kita harus bertindak atau bertingkah laku. Contoh Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 : “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*” (1945, 2007).
    - b. Norma hukum berpasangan yang terdiri atas norma primer dan norma sekunder.

- 1) Norma hukum primer adalah suatu norma hukum yang berisi aturan / patokan bagaimana cara kita harus berperilaku di dalam masyarakat. Norma hukum primer biasa disebut *das Sollen* dengan istilah 'hendaknya'. Contoh : *"Hendaknya engkau tidak mencuri."*
- 2) Norma hukum sekunder adalah:
  - a) suatu norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila suatu norma primer tidak dipenuhi.
  - b) memberikan pedoman bagi para penegak hukum untuk bertindak jika norma primer tidak dipatuhi
  - c) mengandung sanksi bagi seseorang yang tidak memenuhi ketentuan dalam norma hukum primer
  - d) merupakan *das Sollen*

Dalam suatu peraturan, perumusan norma hukum primer dan norma hukum sekunder biasanya dirumuskan dalam suatu ketentuan (norma) secara berhimpitan, sehingga sulit dibedakan mana norma hukum yang primer dan mana yang sekunder. Contoh : Pasal 188 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP Nasional): "Setiap orang yang menyebarkan dan mengembangkan ajaran komunisme/marxisme-leninisme atau paham lain yang bertentangan dengan Pancasila di muka umum dengan lisan atau tulisan termasuk menyebarkan atau mengembangkan melalui media apa pun, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun."

1. Norma hukum primernya: *'hendaknya seseorang tidak menyebarkan dan mengembangkan ajaran komunisme/ marxisme-leninisme atau paham lain yang bertentangan dengan Pancasila'*
2. Norma hukum sekundernya: *'hendaknya bila seseorang menyebarkan dan mengembangkan ajaran komunisme/marxisme-leninisme atau paham lain yang bertentangan dengan Pancasila dihukum pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun'*

Selain cara perumusan norma hukum primer dan sekunder yang berhimpitan, dalam suatu peraturan perumusan norma hukum primer dan sekunder dapat saling berjauhan. Contoh :

1. Norma hukum primer: Pasal 411 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum : *“KPU wajib menetapkan secara nasional hasil Pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan hasil Pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.”*
2. Norma hukum sekunder: Pasal 542 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum : *“Dalam hal KPU tidak menetapkan perolehan hasil Pemilu secara nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 411 ayat (3), anggota KPU dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 60.000.000,- (enam puluh juta rupiah).”*

Hubungan antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder bukan hubungan sebab-akibat (*kausalitat*). Hubungan antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder adalah hubungan pertanggungjawaban perbuatan (*zurechnung*), dimana seseorang yang melakukan perbuatan yang dikenakan pidana hanya dapat dijatuhi sanksi pidana sebatas apa yang dapat dipertanggungjawabkan terhadap perbuatan tersebut.

Suatu norma berlaku karena memiliki daya laku atau keabsahan (*validity/geltung*) karena norm yaitu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh Lembaga yang berwenang membentuknya. Selain itu, suatu norma juga harus memiliki daya guna/bekerjanya (*efficacy*), artinya norm yaitu bekerja/berdaya guna secara efektif atau tidak, ditaati atau tidak (Soeprapto, 1998). Untuk menganalisis *validity* suatu norma dalam peraturan dilakukan dengan penelitian yuridis normatif, sedangkan untuk menganalisis *efficacy* nya dilakukan penelitian yuridis sosiologis.

Norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang bersifat umum-abstrak dan berlaku terus menerus yang bersifat mengatur (*regeling*). Sedangkan norma hukum yang bersifat individual-konkret dan sekali selesai merupakan suatu keputusan yang bersifat ‘penetapan’ (*beschikking*). Diantara norma yang bersifat mengatur (*regeling*) dan norma yang bersifat

'penetapan' (*beschikking*) terdapat keputusan-keputusan yang berentang umum (*besluiten van algemene strekking*) (Soeprapto, 1998).

Tidak setiap norma hukum disertai sanksi, norma hukum tanpa sanksi ini disebut *lex imperfecta*. Tidak semua pelanggaran norma hukum dapat dipaksakan sanksinya. Beberapa kewajiban tidak dapat dituntut pemenuhannya menurut hukum secara paksa, misalnya kewajiban yang berhubungan dengan perikatan alamiah (*obligatio naturalis, natuurlijke verbintenis*), yaitu perikatan yang tidak ada akibat hukumnya. Sebaliknya, ada perikatan yang mempunyai akibat hukum, yang disebut perikatan perdata (*obligatio civilis*) yang jika tidak dipenuhi dapat diajukan ke pengadilan (Mertokusumo, 1996).

Pelanggaran norma hukum tertentu yang tidak dikenai sanksi, merupakan penyimpangan atau pengecualian. Pelanggaran ini merupakan perbuatan yang dilakukan dalam keadaan tertentu dan dapat dikelompokkan menjadi dua (Mertokusumo, 1996):

1. Perbuatan yang pada hakikatnya merupakan pelanggaran norma hukum, tetapi tidak dikenakan sanksi karena dibenarkan atau mempunyai dasar pembenaran (*rechtvaardigingsgrond*). Yang termasuk perbuatan ini adalah:
  - a. Keadaan darurat (*noodtoestand*) yaitu konflik kepentingan hukum, atau konflik antara kepentingan hukum dan kewajiban hukum, dimana kepentingan yang kecil harus dikorbankan terhadap kepentingan yang lebih besar. Contoh : Bambang menolong Budi yang pingsan dalam toko Budi yang sedang terbakar, dengan cara Bambang memecahkan kaca etalase toko untuk menyelamatkan Budi karena semua pintu terkunci. Pemecahan kaca tersebut pada hakikatnya adalah pengrusakan, tetapi keadaan memaksa Bambang melakukannya, sehingga ia tidak dapat dihukum karena perbuatannya itu.
  - b. Pembelaan terpaksa yaitu pembelaan dalam keadaan darurat (*noodweer*) merupakan alasan untuk dibebaskan dari hukuman karena melakukan pembelaan diri, kehormatan atau barang secara terpaksa terhadap serangan mendadak dan melanggar hukum. Contoh: pada tengah malam Amin terpaksa berkelahi

dan membela diri mati-matian dengan perampok di rumahnya, yang akhirnya mengakibatkan matinya perampok itu. Pada keadaan darurat dan pembelaan terpaksa, pelanggar tidak sempat lagi meminta pengadilan untuk melindungi dan membela kepentingannya, sehingga terpaksa melanggar. Dalam pembelaan terpaksa ini harus ada serangan langsung dan bersifat melawan hukum.

- c. Ketentuan undang-undang menghalalkan perbuatan yang didasarkan atas ketentuan undang-undang tersebut. Yang termasuk melaksanakan undang-undang adalah melakukan perbuatan yang diperintahkan undang-undang, dan perbuatan yang dilakukan atas wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Apa yang diharuskan oleh undang-undang tidak mungkin diancam hukuman dengan undang-undang lain. Contoh: pada pengosongan suatu rumah, juru sita meletakkan isi rumah itu di jalan umum, sekalipun ada larangan dari Pemerintah Daerah untuk meletakkan barang di jalan umum (Mertokusumo, 1996).
  - d. Perintah jabatan. Melaksanakan perintah jabatan dari kekuasaan yang berwenang untuk memerintahkan, tidak dapat dihukum. Contoh: prajurit yang dalam operasi militer atas perintah komandannya menembak mati seseorang, maka prajurit itu tidak dihukum karena ia harus mentaati perintah atasannya.
2. Perbuatan yang pada hakikatnya merupakan pelanggaran norma hukum, tetapi tidak dikenakan sanksi karena si pelaku pelanggaran dibebaskan dari kesalahan (*schuldopheffingsgrond*). Perbuatan ini terjadi karena *force majeure*, *overmacht* atau keadaan memaksa yaitu keadaan atau kekuatan di luar kemampuan manusia. Contoh: kasir bank yang menyerahkan uang kas karena ditodong pistol perampok.

Dalam Ilmu Hukum Pidana, kedua alasan yang menyebabkan pelanggar norma hukum tidak dikenakan sanksi yaitu alasan pembenar (*rechtvaardigingsgrond*) dan alasan pelepas unsur kesalahan (*schulduitsluitingsgrond*), disebut *fait d'excuse* (alasan

pemaaf, *strafuitsluitingsgrond*) (Mertokusumo, 1996). Saat ini UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana sudah mengatur secara jelas mengenai alasan pembeda dan alasan pemaaf.

Alasan pembeda diatur pada Pasal 31 sampai Pasal 35 UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:

Pasal 31: *“Setiap Orang yang melakukan perbuatan yang dilarang tidak dipidana, jika perbuatan tersebut dilakukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.”*

Pasal 32: *“Setiap Orang yang melakukan perbuatan yang dilarang tidak dipidana, jika perbuatan tersebut dilakukan untuk melaksanakan perintah jabatan dari Pejabat yang berwenang.”*

Pasal 33: *“Setiap Orang yang melakukan perbuatan yang dilarang tidak dipidana, jika perbuatan tersebut dilakukan karena keadaan darurat.”*

Pasal 34: *“Setiap Orang yang terpaksa melakukan perbuatan yang dilarang tidak dipidana, jika perbuatan tersebut dilakukan karena pembelaan terhadap serangan atau ancaman serangan seketika yang melawan hukum terhadap diri sendiri atau orang lain, kehormatan dalam arti kesusilaan, atau harta benda sendiri atau orang lain.”*

Pasal 35: *“Ketiadaan sifat melawan hukum dari Tindak Pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) merupakan alasan pembeda.”* Sedangkan Pasal 12 ayat (2) berbunyi: *“Untuk dinyatakan sebagai Tindak Pidana, suatu perbuatan yang diancam dengan sanksi pidana dan/atau tindakan oleh peraturan perundang-undangan harus bersifat melawan hukum atau bertentangan dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.”*

Sedangkan alasan pemaaf diatur dalam Pasal 40 sampai Pasal 44 UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:

Pasal 40: *“Pertanggungjawaban pidana tidak dapat dikenakan terhadap anak yang pada waktu melakukan Tindak Pidana belum berumur 12 (dua belas) tahun.”*

Pasal 41: *“Dalam hal anak yang belum berumur 12 (dua belas) tahun melakukan atau diduga melakukan Tindak Pidana, penyidik, pembimbing kemasyarakatan, dan pekerja sosial profesional mengambil keputusan untuk:*

*a. menyerahkan kembali kepada Orang Tua/wali; atau*



- b. mengikutsertakan dalam program pendidikan, pembinaan, dan pembimbingan di instansi pemerintah atau lembaga penyelenggaraan kesejahteraan sosial di instansi yang menangani bidang kesejahteraan sosial, baik pada tingkat pusat maupun daerah, paling lama 6 (enam) Bulan.”

Pasal 42: “Setiap Orang yang melakukan Tindak Pidana tidak dipidana karena:

- a. dipaksa oleh kekuatan yang tidak dapat ditahan; atau  
b. dipaksa oleh adanya ancaman, tekanan, atau kekuatan yang tidak dapat dihindari.”

Pasal 43: “Setiap Orang yang melakukan pembelaan terpaksa yang melampaui batas yang langsung disebabkan kegoncangan jiwa yang hebat karena serangan atau ancaman serangan seketika yang melawan hukum, tidak dipidana.”

Pasal 44: “Perintah jabatan yang diberikan tanpa wewenang tidak mengakibatkan hapusnya pidana, kecuali jika orang yang diperintahkan dengan itikad baik mengira bahwa perintah tersebut diberikan dengan wewenang dan pelaksanaannya, termasuk dalam lingkup pekerjaannya.”

Terdapat dua penyimpangan norma hukum (Mertokusumo, 1996):

1. Penyimpangan yang merupakan pengecualian
2. Penyimpangan yang merupakan penyelewengan atau pelanggaran.

Ditinjau dari segi isinya, terdapat tiga macam norma hukum (Mertokusumo, 1996):

### **1. Norma hukum yang berisi perintah, yang harus dijalankan atau ditaati.**

Contoh : Pasal 33 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan :  
“Suami isteri wajib saling cinta-mencintai hormat-menghormati, setia dan memberi bantuan lahir bathin yang satu kepada yang lain.”

### **2. Norma Hukum yang Berisi Larangan.**

Contoh: Pasal 8 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan :  
“Perkawinan dilarang antara dua orang yang: a. berhubungan darah dalam garis keturunan lurus kebawah ataupun keatas; b. berhubungan darah dalam garis keturunan menyamping yaitu antara saudara, antara seorang dengan saudara orang tua dan antara seorang dengan saudara neneknya; c. berhubungan semenda, yaitu mertua, anak tiri menantu dan

*ibu/bapak tiri; d. berhubungan susuan, yaitu orang tua susuan, anak susuan, saudara susuan dan bibi/paman susuan; e. berhubungan saudara dengan isteri atau sebagai bibi atau keponakan dari istri, dalam hal seorang suami beristeri lebih dari seorang; f. mempunyai hubungan yang oleh agamanya atau peraturan lain yang berlaku, dilarang kawin.”*

### 3. Norma Hukum yang Berisi Perkenan

Contoh: Pasal 7 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan:

*“Dalam hal terjadi penyimpangan terhadap ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1), orang tua pihak pria dan/atau orang tua pihak wanita dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan dengan alasan sangat mendesak disertai bukti-bukti pendukung yang cukup.”*

Ditinjau dari sifatnya, norma hukum dapat dibagi menjadi:

1. Norma hukum yang bersifat *imperative*, *a priori* harus ditaati, mengikat atau memaksa, karena berisi perintah (Mertokusumo, 1996). Contoh : Pasal 53 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana : *“Dalam mengadili suatu perkara pidana, hakim wajib menegakkan hukum dan keadilan.”*
2. Norma hukum yang bersifat fakultatif, tidak secara *apriori* mengikat, karena sifatnya melengkap, subsidair atau *dispositive*, karena isinya perkenan (Mertokusumo, 1996). Contoh : Pasal 22 UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana: *“Keadaan pribadi pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 atau pembantu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 dapat menghapus, mengurangi, atau memperberat pidananya.”*
3. Norma hukum yang hanya bersifat mengatur dan membimbing saja (*directive*) (Asshiddiqie, 2015). Contoh : Pasal 10 UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana : *“Waktu Tindak Pidana merupakan saat dilakukannya perbuatan yang dapat dipidana.”*

### Macam-Macam Konflik Norma Hukum dan Solusinya

Konflik norma seringkali terjadi dalam tata hukum positif, khususnya di negara yang menjadikan legislasi sebagai sumber hukum formil

yang utama, karena substansi hukum bersifat kompleks dan dinamis (Dhikshita, 2021). Macam-macam konflik norma hukum dibedakan menjadi (Bakri, 2011): (1) Konflik antara peraturan perundangan dengan putusan pengadilan/hakim; (2) Konflik antara peraturan perundangan dengan hukum adat dan hukum kebiasaan; (3) Konflik antara putusan pengadilan/hakim dengan hukum adat dan hukum kebiasaan; (4) Konflik diantara sesama peraturan perundang-undangan

### **1. Konflik Antara Peraturan Perundangan dengan Putusan Pengadilan/Hakim**

Dalam hal tertentu, ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat statis sudah tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat yang bersifat dinamis, maka hakim dapat menyimpangi ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut (Bakri, 2011). Hal ini sesuai Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman menyatakan : *“Hakim dan hakim konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.”*

Oleh karena itu, konflik diantara peraturan perundang-undangan dengan putusan pengadilan/hakim tersebut dapat diatasi dengan asas *“Res Yudicata Pro Veritate Habitu”*, artinya putusan pengadilan/hakim yang dianggap benar sehingga ketentuan dalam peraturan perundang-undangan harus dikesampingkan (dinyatakan tidak berlaku) (Bakri, 2011).

### **2. Konflik Antara Peraturan Perundangan dengan Hukum Adat dan Hukum Kebiasaan**

Untuk menyelesaikan konflik antara peraturan perundangan dengan hukum adat dan hukum kebiasaan, maka perlu dilakukan pembedaan peraturan perundang-undangan berdasarkan sifatnya, yaitu (Bakri, 2011):

- a. Peraturan perundang-undangan yang bersifat memaksa atau imperative (*dwingenrecht*), yaitu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan itu harus dilaksanakan oleh setiap orang dan tidak boleh disimpangi oleh siapapun. Yang masuk jenis ini adalah peraturan perundang-undangan yang memuat hukum

public misalnya, hukum pajak, hukum pidana, hukum agrarian, hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan lainnya.

- b. Peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur atau pelengkap (*anfullenrecht*) yaitu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang dapat disimpangi oleh para pihak yang membuat perjanjian, asal ada kata sepakat diantara para pihak tersebut. Yang masuk jenis ini adalah sebagian besar hukum perdata (*privat*) misalnya, hukum perjanjian.

Jika terjadi konflik diantara peraturan perundang-undangan yang bersifat *dwingenrecht* dengan hukum adat dan hukum kebiasaan, maka ketentuan hukum adat dan hukum kebiasaan yang dikesampingkan. Sebaliknya jika terjadi konflik diantara peraturan perundang-undangan yang bersifat *anfullenrecht* dengan hukum adat dan hukum kebiasaan, maka ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang dikesampingkan (Bakri, 2011).

### **3. Konflik Antara Putusan Pengadilan/Hakim dengan Hukum Adat dan Hukum Kebiasaan (Bakri, 2011)**

Dalam memutus perkara, hakim dapat mendasarkan putusannya pada hukum adat dan hukum kebiasaan. Namun jika menurut penilaian hakim, ketentuan hukum adat dan hukum kebiasaan itu sudah tidak sesuai lagi dengan rasa keadilan dalam masyarakat, maka hakim dapat menyimpangi ketentuan dalam hukum adat dan hukum kebiasaan itu.

Sama dengan konflik antara peraturan perundang-undangan dengan putusan pengadilan/hakim, maka konflik diantara putusan pengadilan/hakim dengan hukum adat dan hukum kebiasaan juga diatasi dengan asas "*Res Yudicata Pro Veritate Habitu*", artinya putusan pengadilan/hakim yang dianggap benar sehingga ketentuan dalam hukum adat dan hukum kebiasaan harus dikesampingkan.

### **4. Konflik Diantara Sesama Peraturan Perundang-Undangan**

Sesuai hierarki peraturan perundang-undangan, maka hubungan antar norma hukum dapat digambarkan sebagai hubungan

'superordinasi' dan 'subordinasi'. Tatanan hukum merupakan suatu tatanan urutan norma dari tingkatan yang berbeda, pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi dengan diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi. Pemikiran ini dikembangkan oleh Adolf Julius Merkl, Hans Kelsen, dan Hans Nawiasky (Dhikshita, 2021).

Dalam bukunya "*Allgemeine der Normen*" dijelaskan bahwa konflik antara dua norma terjadi apabila antara apa yang diperintahkan dalam ketentuan suatu norma dengan apa yang diperintahkan dalam ketentuan norma lainnya tidak kompatibel/tidak cocok, sehingga mematuhi atau melaksanakan satu norma tersebut akan berpotensi melanggar norma lainnya. Hal ini dapat menyebabkan terjadinya konflik normal bilateral dan unilateral, konflik norma total dan parsial, konflik vertical (antara peraturan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi), konflik horizontal (antar peraturan yang sederajat), serta antar norma dalam satu instrumen pengaturan itu sendiri (internal) (Dhikshita, 2021).

Konflik norma antar peraturan perundang-undangan diselesaikan dengan Asas Derogasi. Derogasi berasal dari istilah '*derogat*' atau '*derogate*' yang artinya mundur, berkurang (Wijaya, n.d.), menurunkan nilai, menurunkan pangkat, membuat kerugian (Ranuhandoko, 2008). Istilah '*derogat*' berasal dari kata kerja dasar '*derogare*', yang bermakna menghilangkan nilai, keberlakuan, atau keefektifan dari sesuatu. Dalam konteks konflik norma, derogasi dapat diartikan sebagai peniadaan validitas suatu norma terhadap norma yang lainnya. Fungsinya sangat penting untuk menentukan norma mana yang harus diutamakan/diberlakukan apabila terdapat norma yang saling bertentangan (Dhikshita, 2021). Istilah "*derogate*' juga berhubungan dengan istilah '*derogation*' (peniadaan sebagian dari (kekuatan) undang-undang oleh undang-undang lain (Hamzah, 1985), pencabutan sebagian, penghapusan sebagian) ((Ed), 2006), dan istilah '*derogo*' (mencabut sebagian, menghapus sebagian, mengurangi, menghentikan, mendesak) ((Ed), 2006).

Asas Derogasi terdiri dari tiga asas, yaitu (Bakri, 2011):

a. Asas *Lex Superior Derogat Legi Inferiori*

Yaitu jika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya dikesampingkan / tidak diberlakukan.

b. Asas *Lex Specialis Derogat Legi Generali*

Yaitu jika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang sederajat, dimana ada peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus (*special*) bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum (*general*), maka peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dikesampingkan /tidak diberlakukan.

c. Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori*

Yaitu jika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang sederajat, dimana ada peraturan perundang-undangan yang baru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih lama, maka peraturan perundang-undangan yang lama dikesampingkan /tidak diberlakukan.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- (Ed), Y. P. (2006). *Kamus Hukum*. Jakarta: Indonesia Legal Center Publishing.
- (Editor), J. A. dan Z. A. H. (2005). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*. Jakarta: Konstitusi Press.
- 1945, U. (2007). *UUD 1945*. Jakarta: Visimedia.
- Asshiddiqie, J. (2005). *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional, 21 Nopember 2005*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, J. (2006a). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2006b). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, J. (2010). Islam dan Tradisi Negara Konstitusional, Makalah dalam Seminar Indonesia-Malaysia yang diselenggarakan oleh UIN/IAIN Padang, 7 Oktober 2010. In *Seminar Indonesia-Malaysia*. UIN/IAIN Padang.
- Asshiddiqie, J. (2015). *Dinamika Perkembangan Sistem Norma Menuju Terbentuknya Sistem Peradilan Etika, Makalah ini disampaikan untuk pembekalan bagi para calon Hakim Agung yang diselenggarakan oleh Komisi Yudisial, 9 Maret 2015*. Komisi Yudisial.
- Attamimi, A. H. S. (1990). 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. In *Dissertation* (Issue 2, pp. 1-437). Universitas Indonesia.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, R. dan T. R. I. (2016). *kbpi online, norma,*

- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia, 2016, (diakses 5 Juli 2023). In *kbbi online*. kbbi.kemdikbud.go.id
- Bakri, M. (2011). *Pengantar Hukum Indonesia: Sistem Hukum Indonesia Pada Era Reformasi (Jilid 1)*. Malang : Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Dhikshita, I. B. G. P. A. (2021). *Memecahkan Konflik Norma dengan Asas Derogasi*. 29 Juni 2021. <https://advokatkonstitusi.com/memecahkan-konflik-norma-degan-asas-derogasi/>
- Hamzah, A. (1985). *Istilah dan Peribahasa Hukum Bahasa Latin*. Bandung: Alumni.
- Hazairin. (1950). *Kesusilaan dan Hukum, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Adat sekaligus Hukum Islam Universitas Indonesia (UI) pada tanggal 9 Desember 1950*.
- Jeliae, Z. (1998). A Note On Adolf Merkl's Theory of Administrative Law. *Journal Facta Universitatis, Series : Law and Politics*, 1(2).
- Kelsen, H. (1945). *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel.
- Kelsen, H. (1961). *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel.
- M. Firdaus Sholihin dan Wiwin Yulianingsih, D. M. L. (Ed). (2016). *Kamus Hukum Kontemporer*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Masriani, Y. T. (n.d.). *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mertokusumo, S. (1996). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Mertokusumo, S. (2006). *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.
- MYS/HAG. (2015). *Mengenang Bismar: Putusan Bonda yang 'Mengayun' Bismar, 10 Juli 2015*. Hukumonline.



[www.hukumonline.com/berita/a/putusan-ibonda-i-yang-mengayun-bismar-lt559fba87c3065](http://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-ibonda-i-yang-mengayun-bismar-lt559fba87c3065)

- Poerwadarminta, W. (1983). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Rahardjo, S. (2006). *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Ranuhandoko, I. (2008). *Terminologi Hukum Inggris – Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Soeprapto, M. F. I. (1998). *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Soesilo, R. (1991). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Serta Komenta-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Sukabumi: Politeia.
- Stewart, I. (1990). The Critical Legal Science of Hans Kelsen. *Journal of Law and Society*, 17(3).
- Sudarsono. (1992). *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Telly Sumbu, D. (2011). *Kamus Umum Hukum dan Politik*. Jakarta: Media Prima Aksara.
- Trijono, R. (2016). *Kamus Hukum*. Jakarta: Pustaka Kemang.
- Wijaya, H. A. (n.d.). *Kamus Lengkap Inggris – Indonesia, Indonesia-Inggris*. Surakarta: Pustaka Mandiri.
- Yuliandri. (2009). *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Jakarta : PT Rajagrafindo Persada.
- Zevenbergen, W. (1925). *Formeele Encyclopaedie der Rechtswetenschap*. 's-Gravenhage: Gebr. Belinfante.

## PROFIL PENULIS



### **Dr. Riana Susmayanti, S.H., M.H.**

Penulis menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya pada Prodi Sarjana Ilmu Hukum (1997-2001), lulus cumlaude dari Prodi Magister Ilmu Hukum (2004-2006), dan Prodi Doktor Ilmu Hukum (2014-2018). Penulis pernah bekerja sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Islam Balitar (2007-2008). Sejak tahun 2008, penulis bekerja sebagai Dosen pada Kompartemen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Karya penulis bisa diakses di IG rere.zain.5.

Beberapa *Book Chapter* dalam buku kolaborasi: *Pengantar Hukum Indonesia Jilid 2: Pembidangan dan Asas-asas Hukum (2013)*, *Indonesia Without The State Policy Guidelines (GBHN): Are We Lost? (2019)*, *Refleksi Keadilan Lingkungan dalam Pancasila Pada Putusan MA No. 3555K/PDT/2018 (2020)*, *Un-supporting Regulations For The Implementation Of ISO 37001:2016 In The Indonesian Parliament (2021)*, *Mengumpulkan Kembali Hukum Tentang Kuliner Tradisional Yang Terserak, Demi Pelestarian Kearifan Lokal (2021)*, dan *Penghapusan Ambang Batas Pencalonan Presiden : Okay! Capres Independen : No Way??? (2021)*. Beberapa karya ilmiah penulis yang telah mendapatkan Hak Kekayaan Intelektual antara lain: *Kontradiksi Antara Keamanan dan Kedaulatan Indonesia dengan Pemulangan WNI Eks Anggota ISIS (2021)*, *Kepastian Kesenambungan Perencanaan Pembangunan Nasional Pasca Berakhirnya UU NO. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) (2022)* dan *Kampus dan Kekerasan Seksual (2022)*.

Email Penulis: [r.susmayanti@ub.ac.id](mailto:r.susmayanti@ub.ac.id)

# BAB 3

## SEJARAH PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

Fuqoha, S.IP., M.H.  
Universitas Serang Raya

### **Prinsip dan Konsepsi Negara Hukum Indonesia**

Konsep negara hukum terkait erat dengan konsep negara modern, sehingga perkembangan negara dipengaruhi oleh konsep negara hukum. Globalisasi yang menciptakan hubungan sosial tanpa batas antara negara-negara, mendorong pertumbuhan negara modern. Negara berlandaskan hukum menciptakan kondisi bahwa penyelenggaraan negara disusun dan diatur sesuai dengan ketentuan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan. Untuk meniadakan kekuasaan dan kewenangan yang tidak terbatas terhadap rakyatnya, maka hukum dijadikan sebagai landasan dalam setiap tindakan dan perbuatan negara yang seringkali diistilahkan dengan konsep *rechtsstaat* atau *rule of law*. Hampir semua negara di dunia menggunakan konsep negara hukum di mana arah daripada penyelenggaraan negara hukum, yang berarti bahwa segala tindakan dan keputusan yang diambil atau dilaksanakan oleh unsur-unsur negara, baik penguasa atau penyelenggara negara maupun warga negara, dilegitimasi hingga dibatasi oleh konstitusi.

Konsepsi *rechtsstaat* dan *rule of law* merupakan bentuk daripada prinsip konstitusionalisme yang oleh Mahfud MD (Mahfud MD, 2003) dikatakan sebagai pembatasan kekuasaan pemerintah melalui Konstitusi. Konsepsi konstitusionalisme dianggap sebagai bagian yang tak terpisahkan dalam penyelenggaraan negara modern sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2011) dengan

mengutip pemikiran dari Carl J. Friedrich yang menyatakan bahwa “*constitutionalism is an institutionalized system of effective, regularized restraints upon governmental action*”. Dari pemikiran di atas maka dapatlah ditafsirkan secara sederhana di mana konsepsi konstitusionalisme sebagai bentuk pembatasan aktivitas dari penyelenggara negara melalui peraturan-peraturan perundang-undangan, dalam bentuk hukum dasar hingga perundang-undangan di bawahnya sehingga menjadi jaminan bahwa kekuasaan tidak disalahgunakan.

Rumusan yuridis dari konsep konstitusionalisme yang kemudian melahirkan konsep negara hukum sebagaimana dikemukakan oleh Friedrich J. Stahl dalam “*rechtsstaat*” dan A. V. Dicey dalam “*rule of law*”. Karakteristik dan ciri-ciri *rechtsstaat* yang berkembang di bagian Eropa Barat Kontinental seringkali disebut dengan *civil law* diantaranya meliputi (Mahfud MD, 2003):

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia itu yang biasa dikenal dengan trias politika;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid bestuur*); dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan konsep *rule of law* lebih dikenal di kalangan ahli Anglo Saxon atau seringkali disebut dengan *common law* mencirikan negara hukum sebagai berikut (Mahfud MD, 2003):

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
2. Kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law*); dan
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang dan keputusan-keputusan pengadilan (*due process of law*).

Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formil (tradisional) dan negara hukum materiil (modern). Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, melalui peraturan perundang-undangan tertulis.

Tugas negara dalam negara hukum formil adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk menegakkan ketertiban. Sedangkan negara hukum materiil mencakup pengertian yang lebih luas yang mencakup keadilan selain ketertiban. Tugasnya adalah menciptakan kesejahteraan rakyat (*welfare state*) (Asshiddiqie, 2012).

Konsepsi negara hukum seringkali disandingkan dengan kekuasaan, di mana menurut Sudikno Mertokusumo (Mertokusumo, 2002) kekuasaan yang dimaksud adalah hukum berkuasa untuk menciptakan ketertiban. Oleh karena itu, hukum dikatakan berfungsi manakala ketertiban dapat terwujud yang bersandar pada kekuasaan hukum. Dengan demikian, konsep *rule of law* dalam kerangka negara hukum oleh Sudikno Mertokusumo diartikan sebagai *governance not by man but by law* yang berarti kekuasaan hukum-lah yang mengatur negara, bukan kekuasaan manusia (penguasa) yang disebut dengan *supremacy of law*.

Menelaah maksud dari pemikiran tentang kekuasaan hukum oleh Sudikno Mertokusumo merupakan suatu upaya untuk menetralsir kekuasaan dalam kerangka politik dimana kekuasaan dipegang oleh satu orang atau sekelompok orang. Sebagaimana dikemukakan oleh Lord Acton dalam (Budiardjo, 2008) mengenai kekuasaan bahwa *power tend to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*, jika diartikan kurang lebih bahwa kekuasaan akan cenderung disalahgunakan, dan apabila kekuasaan tidak dibatasi maka sudah pasti disalahgunakan.

Upaya penyalahgunaan kekuasaan dapat diminimalisir dengan pendekatan konstitusionalisme sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo bahwa *governance not by man but by law* maupun dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2011) dengan *the rule of law, and not of man*. Prinsip-prinsip tersebut telah terkandung dalam kerangka hukum dasar negara Republik Indonesia di mana Undang-Undang Dasar 1945 mengandung makna bahwa negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan pada hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan pada kekuasaan belaka (*machtstaat*) (Budiardjo, 2008). Moh. Mahfud MD (Mahfud MD, 2011) memberikan gambaran bahwa guna mencapai tujuan ditetapkan oleh

negara dan/atau pemerintahan maka diperlukan alat yang digunakan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum atau perundang-undangan. Dengan demikian, dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk mewujudkan negara hukum sebagai bentuk jaminan terhadap hak-hak negara dan hak-hak setiap warga negara.

Pemikiran daripada Miriam Budiardjo, Jimly Asshiddiqie, dan Moh. Mahfud MD tersebut menunjukkan bahwa adanya supremasi hukum (*supremacy of law*) yang harus dibangun dan ditegakkan sebagai jaminan bahwa penyelenggaraan negara berdasarkan pada cita negara hukum. Upaya pembangunan dan penegakkan dari supremasi hukum adalah dengan mengedepankan asas legalitas (*due process of law*) yang berarti bahwa penyelenggaraan negara hukum baik bagi pemerintah maupun rakyatnya harus berdasarkan pada aturan-aturan hukum atau perundang-undangan.

Dalam kajian ilmu hukum, undang-undang didefinisikan dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dan formal (*wet in formele zin*) (Atmaja, 2016). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan umum untuk tingkah laku yang kemudian disebut dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam bentuk formil peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara yang memiliki fungsi legislatif. Peraturan perundang-undangan juga mencakup setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara yang memiliki fungsi legislatif.

Peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan jenisnya dalam sistem hukum nasional dibentuk menurut Undang-Undang di mana bukan sekadar mengatur hierarkinya semata melainkan secara yuridis dibentuk juga oleh lembaga-lembaga yang mempunyai kewenangan. Pada praktiknya hierarki perundang-undangan dimaksudkan agar tidak terjadi pertentangan antara satu perundang-undangan dengan perundangan lainnya di mana terdapat 18 (delapan belas) jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia

(Qamar & Reza, 2020). Delapan belas jumlah peraturan perundang-undangan tersebut di luar dari hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 yang disebutkan dalam pasal 7 ayat (1), sedangkan peraturan lainnya yang dituangkan pada pasal 8 ayat (1).

Menurut Dwi Bayu Anggono (Anggono, 2021) menyebutkan dalam bukunya Ilmu Perundang-Undangan menyebutkan terdapat beberapa bentuk dokumen hukum yang sering disebut dengan hukum, yakni (a) dokumen yang berbentuk peraturan, (b) dokumen yang berbentuk penetapan, (c) dokumen yang berbentuk keputusan, dan (d) dokumen yang berbentuk akta perjanjian atau persetujuan. Berkaitan dengan empat bentuk dokumen tersebut dikeluarkan oleh : (a) *legislative/regulative body* (parlemen), (b) *administrative body* (badan eksekutif pemerintahan), (c) *Judicial body* (pengadilan) atau *adjudicative body* seperti arbitrase, dan (d) dokumen jabatan notaris berupa akta resmi.

Berdasarkan pada uraian-uraian di atas maka penulis menarik suatu kesimpulan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan suatu alat untuk membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan negara, di samping tujuan dibentuknya undang-undang adalah untuk menciptakan suatu ketertiban di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan menjadi suatu ciri dari negara hukum baik dalam konsep *rechtsstaat* maupun konsep *rule of law* dengan tujuan memberikan jaminan atas hak-hak setiap warga negara sekaligus menjadi dasar kekuasaan dalam penyelenggaraan negara. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada kerangka dan sistem hukum nasional yang meliputi faktor historis, sosiologis, maupun filosofis.

### **Bentuk Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia**

Mengelaborasi pemikiran para ahli yang diuraikan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2007) tentang bentuk-bentuk produk hukum di Indonesia di mana menurutnya produk hukum senantiasa

dikelompokkan pada tiga bentuk yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*), keputusan hukum yang bersifat menentukan atau menetapkan keputusan administratif (*beschikking*), dan keputusan yang bersifat menghakimi sebagai hasil proses peradilan (*adjudication*). Berdasarkan perumusan tersebut, maka bentuk-bentuk produk hukum berbeda dari cara terbentuknya. Namun demikian, dilihat dari segi substansi, memiliki muatan dan tujuan yang sama yaitu perintah dan larangan baik produk itu dalam bentuk pengaturan, penetapan, maupun vonis/putusan. Bahkan Jimly Asshiddiqie menambahkan apa yang disebut dengan quasi peraturan yang disebut juga dengan *beleidsregel* atau *policy rules* (aturan kebijakan) yang antara lain berbentuk petunjuk teknis, surat edaran, instruksi, dan sebagainya.

Sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia sendiri tidak terlepas dari pengaruh negara Belanda, di mana negara Indonesia sebagai salah satu wilayah kolonial Belanda. Menurut Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2007) menganalogikan peraturan perundang-undangan di Indonesia pada masa kolonial yang meliputi *Regerings Reglement* (RR) atau *Indische Staatsregeling* (IS) semacam hukum dasar negara atau Undang-Undang Dasar, selanjutnya adalah undang-undang yang diistilahkan dengan *reglement* yang selanjutnya diubah menjadi *ordonantie*. Setelah peraturan tersebut, di tingkat bawah ada aturan *verordening* atau setingkat Peraturan Pemerintah. Berdasarkan penjabaran tersebut, maka keberadaan peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah berlaku sejak zaman kolonialisasi yang secara berlakunya hampir sama dengan kedudukan peraturan perundang-undangan setelah Indonesia merdeka.

Bentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca kemerdekaan tidak terlalu banyak perubahan, sebagaimana dituangkan dalam aturan peralihan pasal I dalam Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar atau Konstitusi negara Indonesia sebagaimana dijelaskan sebelumnya oleh Jimly Asshiddiqie yang disetarakan dengan RR atau IS dalam hukum Belanda. Pasca kemerdekaan istilah peraturan perundang-undangan mengikuti konsepsi Konstitusi negara Indonesia yang



berubah-ubah beberapa kali mulai dari Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, hingga kembali pada Undang-Undang Dasar 1945 sampai dengan amandemen atau perubahan dari Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia.

Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2011) dalam bukunya Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia menyebutkan bahwa bentuk peraturan perundang-undangan pasca kemerdekaan Indonesia hanya terdiri dari 3 (tiga) atau 4 (empat) bentuk perundang-undangan termasuk konstitusi, diantaranya dalam masa UUD 1945 adalah undang-undang, Peraturan Pemerintah sebagai ganti undang-undang, dan Peraturan Pemerintah. Selanjutnya pada masa Konstitusi RIS disebutkan undang-undang federal, undang-undang darurat, dan Peraturan Pemerintah. Sedangkan pada masa UUDS penyebutan perundang-undangan diubah menjadi undang-undang, undang-undang darurat, dan Peraturan Pemerintah.

Perkembangan konsepsi negara hukum mengakibatkan perubahan akan pemikiran serta bentuk-bentuk peraturan hukum. Oleh karena itu, hukum dasar negara atau Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia secara jelas memberikan peluang adanya perubahan dengan menentukannya melalui aturan peralihan. Hal demikian, dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2011) bahwa Undang-Undang Dasar memiliki sifat *inisiatif* yang berarti tidak menutup kemungkinan adanya bentuk-bentuk lain dari peraturan perundang-undangan sesuai kebutuhan.

Berdasarkan sifat *enunsiatif* tersebut, maka berkembanglah beberapa peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada kebutuhan perundang-undangan yang terus berubah dan berkembang di mana pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno pernah menetapkan beberapa bentuk peraturan lain melalui Surat Presiden Nomor 2262/HK/1959 diantaranya Penetapan Presiden (Penpres), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Menteri dan/atau Keputusan Menteri (Asshiddiqie, 2007). Pada akhirnya, pemberlakuan dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk tersebut menimbulkan banyaknya penafsiran dan konflik antara peraturan

perundang-undangan sehingga perlu dilakukan perubahan terhadap hierarki perundang-undangan. Hal tersebut dimaksudkan agar berlakunya suatu peraturan perundang-undangan disesuaikan kedudukan dan kekuasaannya atas peraturan perundangan lainnya.

### **1. Dasar Hukum Perubahan Hierarki Perundang-Undangan**

a. Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966

Perubahan terhadap hierarki perundang-undangan dilakukan pada tahun 1966 melalui Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 yang menetapkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang dalam lampirannya menyebutkan yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar;
- 2) Ketetapan MPR;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Keputusan Presiden; dan
- 6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti peraturan menteri, instruksi menteri, dan lain-lain.

b. TAP MPR No. III Tahun 2000

Perkembangan ilmu hukum mengakibatkan pembaruan hukum termasuk perubahan dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana dikemukakan oleh Masnur Marzuki (Marzuki, 2016) bahwa setidaknya terjadi 3 (tiga) kali perubahan struktur dan hierarki peraturan perundang-undangan pasca reformasi yang didasarkan pada Ketetapan MPR No. III/2000, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Pada TAP MPR No. III Tahun 2000 hierarki peraturan perundang-undangan meliputi:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 5) Peraturan Pemerintah;
- 6) Keputusan Presiden; dan
- 7) Peraturan Daerah.

- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004  
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004  
tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:
  - 1) Undang-Undang Dasar;
  - 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - 3) Peraturan Pemerintah;
  - 4) Peraturan Presiden; dan
  - 5) Peraturan Daerah.
- d. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011  
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011  
tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
  - 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
  - 4) Peraturan Pemerintah;
  - 5) Peraturan Presiden;
  - 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## 2. Peraturan Perundang-Undangan Lainnya

Perubahan kedudukan dari peraturan perundang-undangan menunjukkan adanya pergeseran kewenangan dalam proses pembentukan, serta adanya kekuasaan produk hukum atau perundang-undangan. Terlepas dari persoalan politik hukum sebagai bagian dari faktor kekuasaan dalam penyusunan hingga penegakkan aturan-aturan hukum, penetapan peraturan tentang hierarki peraturan perundang-undangan tetap dijadikan sebagai dasar kedudukan berlakunya suatu aturan perundang-undangan.

Selain peraturan perundang-undangan sesuai hirarkinya tersebut, terdapat peraturan perundang-undangan lainnya yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagaimana disebutkan dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 antara lain yaitu :

- a. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat;
- c. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah;
- d. Peraturan Mahkamah Agung;
- e. Peraturan Mahkamah Konstitusi;
- f. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Peraturan Komisi Yudisial;
- h. Peraturan Bank Indonesia;
- i. Peraturan Menteri;
- j. Peraturan Badan;
- k. Peraturan Lembaga;
- l. Peraturan Komisi yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang;
- m. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
- n. Peraturan Gubernur;
- o. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
- p. Peraturan Bupati/Walikota; dan
- q. Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat.

### **3. Perubahan dan Penambahan Bentuk-Bentuk Perundang-Undangan**

Perkembangan ilmu dan kajian hukum berimplikasi pada bentuk-bentuk perundang-undangan di Indonesia. Sebagaimana dikemukakan oleh para ahli bahwa perubahan dan penambahan bentuk-bentuk perundang-undangan dilakukan sesuai kebutuhan akan pemberlakuan hukum sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya sehingga dapat menciptakan suatu tatanan hukum yang tertib dan efektif. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan di Indonesia dilihat dari sejarah terbentuknya dan berlakunya perundang-undangan di Indonesia secara umum tidaklah berubah secara besar. Namun demikian, perubahan-perubahan yang terjadi menunjukkan bahwa kedudukan dan kewenangan dari suatu peraturan perundang-undangan ditentukan dengan kedudukan dari institusi pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

Kedudukan dan kekuasaan suatu peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur sedemikian rupa sebagaimana dituangkan dalam peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-Undangan. Mekanisme pembentukan perundang-undangan sebagaimana dimaksud mencakup materi muatan peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya dan institusi yang menyusun dan membentuknya.

Pada perubahan terakhir Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Bagian Ketujuh diatur mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan menggunakan metode *omnibus* dengan maksud untuk menciptakan harmonisasi, pembulatan dan pementapan dari suatu peraturan perundang-undangan sehingga terwujudnya peraturan perundang-undangan yang harmonis dan tidak saling tumpang tindih satu dengan lainnya. Secara umum pemaknaan *omnibus* sebagaimana diuraikan oleh Rio Christiawan (2021 : 1-3) yang mengelaborasi pemikiran para ahli bahwa *omnibus law* adalah suatu aturan yang terdiri dari banyak muatan, dapat dikatakan pula sebagai Undang-Undang dengan banyak muatan, serta tujuannya adalah konsolidasi antar norma hukum yang diatur terpisah dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh penerapan metode *omnibus* di Indonesia adalah pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Cipta Lapangan Kerja yang merupakan kumpulan atau konsolidasi dari berbagai regulasi.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Anggono, B. D. (2021). *Ilmu Perundang-Undangan*. UNEJ Press.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. (2011). *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia* (Cet. Ke-2). Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2012). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Ed. Ke-2). Sinar Grafika.
- Atmaja, G. M. W. (2016). *Ilmu Perundang-Undangan*. Bimbingan Teknis Penyusunan Produk Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Klungkung.
- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Revisi). Gramedia Pustaka Utama.
- Christiawan, R. (2021). *Omnibus Law: Teori dan Penerapannya*. Sinar Grafika.
- Mahfud MD, M. (2003). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia* (Cet. Ke-2). Rineka Cipta.
- Mahfud MD, M. (2011). *Politik Hukum di Indonesia* (Cet. Ke-4). Rajawali Press.
- Marzuki, M. (2016). *Introduction to Indonesian Constitutional Law* (Cet. Ke-1). FH UII Press.
- Mertokusumo, S. (2002). *Mengenal Hukum* (Cet. Ke-3). Liberty Yogyakarta.
- Qamar, N., & Reza, F. S. (2020). *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (p. 106). CV. Social Politic Genius.

## PROFIL PENULIS



### **Fuqoha, S.IP., M.H.**

Menulis merupakan suatu kewajiban bagi para akademisi dalam rangka menuangkan gagasan dan ide sebagai upaya menyajikan bahan-bahan diskusi pemikiran tentang ilmu pengetahuan. Penulis tertarik pada bidang politik dan hukum yang dilatarbelakangi oleh pendidikan yang ditempuh yaitu Pendidikan Program Sarjana (S1) pada bidang Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Komputer Indonesia Bandung (2005-2010), Pendidikan Program Pascasarjana (S2) pada bidang Magister Ilmu Hukum dengan Konsentrasi Bidang Hukum Tata Negara (2012-2014) di Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Serang Banten, dan saat ini penulis sedang menempuh Program Pendidikan Pascasarjana (S3) pada Program Doktor Ilmu Hukum dengan Konsentrasi Bidang Hukum Tata Negara di Universitas Pasundan Bandung (2021-sekarang).

Beberapa hasil penelitian dan pemikiran yang telah diselesaikan maupun dipublikasikan oleh penulis berkaitan dengan Hukum Ketatanegaraan dan Hukum Administrasi Negara. Selain menulis dan melakukan penelitian, saat ini penulis aktif sebagai akademisi/dosen pada Program Studi Ilmu Hukum (S1) di Universitas Serang Raya, Kota Serang, Banten. Berikut alamat surat elektronik penulis, Email : [fuqoha23@gmail.com](mailto:fuqoha23@gmail.com) / [fuqoha@unsera.ac.id](mailto:fuqoha@unsera.ac.id) .

# BAB 4

## SUMBER HUKUM FORMIL DAN MATERIIL DALAM HUKUM TATA NEGARA

Femmy Silaswaty Faried, S.H., M.H., M.Kn. CTL  
Fakultas Hukum, Universitas Islam Batik Surakarta

### **Pendahuluan**

Indonesia merupakan negara yang berlandaskan pada prinsip negara hukum, yang mengatur dan mengikat wilayah tertentu dengan menggunakan hukum positif. Hukum positif Indonesia adalah hukum yang berlaku di wilayah kedaulatan Negara Republik Indonesia pada saat ini. Hukum ini memiliki peran penting dalam mengatur kehidupan masyarakat karena mengandung aspek materiil yang relevan. Konsep berlakunya hukum saat ini berarti bahwa aturan hukum ini telah berlaku sejak Indonesia merdeka berdasarkan konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) hingga saat ini, dan menjadi dasar utama hukum positif.

Dalam kerangka konstitusi UUD Tahun 1945, aturan peralihan dianggap sebagai hukum transitioir yang mengatur peralihan dari suatu situasi hukum tertentu ke situasi hukum yang harus diberlakukan, yaitu peralihan dari situasi hukum sebelum Indonesia merdeka ke situasi hukum setelah Indonesia merdeka. Isi dari hukum peralihan ini adalah untuk menegaskan bahwa semua aturan hukum yang belum terbentuk berdasarkan UUD ini tetap berlaku sampai terbentuknya aturan hukum baru yang sesuai dengan karakteristik khas bangsa Indonesia.



Indonesia menjadikan hukum sebagai fondasi utama negara. Setiap individu yang hidup dalam masyarakat di negara ini selalu berhadapan dengan aturan atau hukum yang berlaku

Menurut (Faried Ali, Anwar Sulaiman, 2012) hukum dapat didefinisikan sebagai titik keseimbangan dari apa yang dikatakan baik dan apa yang dikatakan tidak baik. Ketika keseimbangan itu tidak tercipta dan pemberatan berada pada timbangan sebelah kiri maupun kanan maka ranah kesewenangan yang muncul dari akibat sesuatu kekuasaan yang mendominasi. Dapat dikatakan bahwa mewujudkan keadilan adalah menentang kesewenangan.

Persoalan hukum bukan saja terbatas pada persoalan aturan yang ditaati dan dilanggar akan tetapi lebih dalam dari itu, yaitu persoalan keadilan, yaitu persoalan yang sulit diwujudkan secara objektif karena ia melekat pada subjektivitas para penegak hukum, pelaksana hukum dan para pembenah hukum atau mereka yang mempertahankan keadilan. Hal yang paling penting dari hukum itu adalah sifatnya yang dipaksakan dengan sanksi. Sanksi inilah yang membedakan hukum dari aturan tingkah laku yang lain.

### **Konstitusi Sebagai Unsur Pokok Hukum Tata Negara**

Berkaitan dengan hukum tata negara maka konstitusi sebagai unsur pokok didalam hukum tata negara. Konstitusi dalam arti luas adalah mencakup baik konstitusi secara tertulis maupun tidak tertulis. Konstitusi tertulis biasa disebut Undang Undang Dasar (UUD), dan konstitusi yang tidak tertulis biasa disebut dengan konvensi. Tertulis disini artinya ditetapkan oleh Lembaga yang berwenang, oleh karena itu. Setiap konstitusi memiliki tujuan, yaitu mengatur lembaga-lembaga negara dan wewenangnya serta mengatur tentang perlindungan atas hak hak asasi manusia. Dengan adanya konvensi sebagai konstitusi tidak tertulis maka masih banyak hal yang diatur diluar konstitusi tetapi mempunyai sifat dan kekuatan yang memikat seperti konstitusi.

Menurut John Locke (M.D, 2007) gagasan tentang sistem pemerintahan negara yang bermula dari adanya pemisahan kekuasaan negara kedalam berbagai organ agar tidak berpusat di tangan seorang monarki (raja absolute). Selanjutnya John Locke

melalui bukunya yang berjudul “*Two Treatises of Government*”, mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi bagi kepada organ organ negara yang berbeda agar pemerintah tidak sewenang-wenang maka harus ada pembedaan pemegang kekuasaan kekuasaan kedalam 3 macam kekuasaan, yaitu. Kekuasaan legislative (membuat undang undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang undang), dan kekuasaan federative (melakukan hubungan diplomatic dengan negara negara lain).

Selanjutnya menurut Montesquieu (M.D, 2007) (MD, 2010) dasar dan struktur ketatanegaraan Indonesia, melalui bukunya “*L’esprit des Lois*” menawarkan sesuatu yang berbeda dari yang ditawarkan John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara kedalam organ organ legislative, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang undang, eksekutif melaksanakan undang undang, dan yudikatif mengadili kalua terjadi pelanggaran atas undang undang tersebut.

## **Sistem Pemerintahan**

Sistem pemerintahan adalah bagaimana poros kekuasaan bekerja. Sistem pemerintahan dalam suatu ilmu (ilmu negara dan ilmu politik) ada tiga sistem pemerintahan negara, yaitu presidential, parlementer, dan referendum.

### **1. Sistem Presidential**

Di dalam sistem presidensial ada prinsip sebagai berikut :

- a. Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif)
- b. Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR, Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar)
- c. Menteri menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden
- d. Eksekutif dan legislative sama sama kuat.

### **2. Sistem Parlementer**

Di dalam sistem parlementer prinsip yang dianut adalah :

- a. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa)
- b. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana Menteri
- c. Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi
- d. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari/tergantung pada parlemen lemahnya kabinet ini maka kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen (DPR) dengan alasan yang sangat kuat sehingga parlemen dinilai tidak representative.

### 3. Sistem Referendum

Sistem referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif. Badan eksekutif yang merupakan bagian badan legislatif adalah badan pekerja legislative. Jadi dalam sistem ini badan legislatif membentuk sup badan didalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum. Pembuat undang undang didalam sistem referendum ini diputuskan langsung oleh seluruh rakyat melalui dua macam mekanisme, yaitu:

- a. Referendum obligatoir, yaitu referendum untuk menentukan disetujui atau tidaknya oleh rakyat berlakunya suatu peraturan atau undang undang yang baru. Referendum ini disebut referendum wajib.
- b. Referendum fakultatif yaitu referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau undang undang yang sudah ada dapat terus diberlakukan atau harus dicabut. Referendum ini merupakan referendum tidak wajib

Pengaturan negara dan organ-organnya serta wewenangnya adalah diatur secara khusus di dalam hukum tata negara, ada dua kata yang perlu diperhatikan. Yaitu hukum dan tata negara. Pada umumnya hukum diartikan sebagai peraturan mengenai tingkah laku orang

dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang bisa dipaksakan. Aturan tingkah laku yang biasa disebut norma/kaidah menurut ilmu hukum ada 4 yaitu norma agama, norma kesusilaan (moral), norma kesopanan, dan norma hukum. Norma hukum itu sanksinya bersifat otonom sedangkan norma lainnya sanksinya bersifat heteronom. Oleh karena itu hukum tata negara secara sederhana dapat dikatakan peraturan tingkah laku mengenai hubungan antara individu dengan negaranya.

Dari penjelasan awal di atas, kita memahami bagaimana hukum itu dan seperti apa kedudukan hukum dalam suatu negara, yang berisi organ organ pemerintahan dan memiliki kewenangan yang jelas diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu dapat kita pahami bahwa mengenai ilmu pengetahuan hukum, maka ilmu yang mempelajari mengenai hukum atau aturan yang bersangkutan dengan Tindakan suatu negara adalah definisi dari Hukum Tata negara. Untuk definisi dari hukum tata negara itu banyak para pakar memberikan definisi yang pada konteksnya tidak berbeda jauh dari definisi hukum tata negara itu sendiri.

Pembedaan terhadap hukum tata negara pun dari periode ke periode banyak para pakar yang membaginya tidak sama. Ada yang membagi hukum tata negara formil dan materiil dan ada juga yang membagi dalam Hukum Tata Negara Umum dan Hukum Tata Negara Positif. Sistem ketatanegaraan Indonesia telah banyak mengalami perubahan yang pesat mulai dari sebelum Indonesia merdeka (masa penjajahan) sampai dengan saat ini (Ilmar, 2013). Namun pada bab ini yang akan dikaji adalah bagaimana melihat Hukum Tata Negara itu bertindak atau bersikap atau berjalan dengan memperhatikan sumber hukum atau apa yang menimbulkan aturan hukum dari Hukum Tata Negara itu sendiri.

## **Sumber Hukum Tata Negara**

Sumber hukum diartikan sebagai segala sesuatu yang menimbulkan aturan aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa yaitu aturan-aturan dan ketika aturan tersebut diindahkan maka akan menimbulkan sanksi yang tegas dan nyata. Begitu pula halnya hukum

tata negara memiliki sumber hukum baik materil maupun formil. Sumber hukum materiil adalah suatu sumber hukum yang menentukan isi hukum yang dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu faktor historis, filosofis dan faktor faktor lainnya. Sedangkan sumber hukum formal adalah sumber hukum yang dikenal karena bentuknya dan berlaku untuk umum sesuai dengan bentuknya.

### **Sumber Hukum Materiil Hukum Tata Negara**

Sumber hukum materiil dari hukum tata negara adalah Pancasila, yaitu dasar negara, falsafah negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia. Sumber hukum materiil yang ditentukan oleh muatan yang terkandung dalam isi Pancasila tersebut. Pancasila memiliki muatan yaitu muatan filosofis bangsa Indonesia, Pancasila sebagai identitas hukum nasional dan Pancasila menentukan asas asas yang mendasari/fundamental dalam suatu pembentukan hukum.

Pancasila dikenal juga sebagai sumber dari segala sumber hukum, sebagaimana yang tertuang dalam Tap MPR No. XVIII/MPR/1998 tentang pencabutan P4 dan penetapan tentang penegasan Pancasila sebagai dasar negara. Pasal 1 TAP MPR tersebut memuat tiga ayat, yaitu:

1. Sumber hukum adalah yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan;
2. Sumber hukum terdiri dari sumber hukum tertulis dan tidak tertulis;
3. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Selanjutnya adalah fungsi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, adalah sebagai:

1. Ideologi Hukum Indonesia;
2. Kumpulan nilai-nilai yang harus berada di belakang keseluruhan hukum Indonesia;

3. Asas-asas yang harus diikuti sebagai petunjuk dalam mengadakan pilihan hukum di Indonesia dan
4. Sebagai suatu pernyataan dari nilai kejiwaan dan keinginan bangsa Indonesia.

### **Sumber Hukum Formil Hukum Tata Negara**

Sumber hukum formal adalah suatu sumber hukum yang dikenal dari bentuknya, yang mana bentuknya berlaku umum, diketahui dan ditaati. Sumber hukum formil adalah sumber yang diakui sebagai suatu sistem hukum, yang secara langsung bisa menciptakan hukum, adalah sebagai berikut: (1) Undang-Undang (*Statute*); (2) Kebiasaan (*Custom*); (3) Keputusan-Keputusan Hakim; (4) Traktat (*Treaty*); (5) Pendapat Sarjana Hukum (Doktrin).

#### **1. Undang-Undang (*Statute*)**

Undang-Undang sebagai suatu sumber hukum formil karena cara terbentuknya telah memenuhi syarat dan prosedur formal untuk disebut sebagai Undang-Undang. Juga dapat disebut bahwa Undang-Undang dibuat oleh badan pembuat Undang-Undang yaitu badan legislatif. Menurut Buys dalam C.S.T. Kansil dan Christine Kansil (C.S.T Kansil, 2008) menyebutkan bahwa Undang-Undang mempunyai dua arti:

- a. Undang-Undang dalam arti formil, ialah setiap keputusan pemerintah yang merupakan undang-undang karena cara pembuatannya (misalnya dibuat oleh pemerintah Bersama sama dengan parlemen);
- b. Undang-Undang dalam arti materiil ialah setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat langsung setiap penduduk.

Berlakunya undang-undang, ketika undang-undang tersebut telah diundangkan dalam lembaran negara, Oleh menteri/oleh sekretaris negara. Jika tidak ditentukan maka tanggal berlakunya mulai 30 hari sejak diundangkan dalam lembaran negara. Berakhirnya undang-undang jika jangka waktu berlaku yang ditetapkan dalam undang-undang sudah lampau, hal atau keadaan dimana undang-undang diadakan sudah tidak ada lagi, undang

undang telah dicabut, dan undang undang isinya bertentangan dengan undang undang yang terlebih dahulu.

Menurut Tami Rusli dalam buku Pengantar Ilmu Hukum (Rusli, 2017) undang-undang adalah peraturan negara yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Sedangkan menurut Buys, undang-undang dilihat dalam 2 arti, formil dan materil. Secara formal undang undang adalah keputusan pemerintah yang merupakan undang undang karena yang membuat adalah pemerintah Bersama dengan DPR. Undang-undang dalam arti materil yaitu setiap putusan pemerintah yang menurut isinya mengikat setiap penduduk atau orang.

Sumber hukum tata negara, menurut Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2007):

a. Konstitusi :

1) Konstitusi tertulis

Konstitusi tertulis adalah konstitusi dalam arti sempit yang biasa disebut sebagai undang undang dasar. Undang undang dasar 1945 merupakan sumber hukum tertulis yang mengatur persoalan kenegaraan sekaligus landasan hukum bagi ketentuan ketentuan yang terdapat dalam peraturan dibawahnya.

2) Konstitusi tidak tertulis

Konstitusi tidak tertulis dalam arti luas yang hidup dalam kesadaran hukum dan praktik penyelenggaraan negara yang diidealkan.

b. Peraturan perundang undangan adalah peraturan tertulis yang berisi norma norma hukum yang mengikat untuk umum ditetapkan oleh legislator dan regulator atau lembaga pelaksana undang undang yang memiliki kewenangan delegasi dari undang undang untuk menetapkan peraturan tertentu.

c. Hukum Adat Ketatanegaraan

Adalah hukum asli bangsa Indonesia di bidang ketatanegaraan adat.

d. Konvensi

Konvensi merupakan bentuk hukum yang berkembang dalam praktik penyelenggaraan negara dengan tujuan melengkap,

menyempurnakan, dan menghidupkan atau memperbarui kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.

Menurut Weldy Agiwinata dalam artikel berjudul "Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi" (Agiwinata, 2014), suatu norma yang tidak tertulis harus memenuhi beberapa persyaratan agar dapat dianggap sebagai konvensi, di antaranya:

- 1) Adanya preseden yang muncul secara berulang;
- 2) Preseden tersebut muncul karena alasan yang umum dimengerti atau dapat diterima; dan
- 3) Preseden tersebut muncul karena adanya kondisi politik yang ada.

Selain itu, Dahlan Thaib dan rekan-rekannya dalam buku "Teori dan Hukum Konstitusi", sebagaimana dikutip oleh Weldy Agiwinata, menjelaskan bahwa suatu konvensi ketatanegaraan harus memenuhi ciri-ciri berikut (Agiwinata, 2014):

- 1) Terkait dengan hal-hal dalam bidang ketatanegaraan;
- 2) Konvensi ketatanegaraan tumbuh, berlaku, diikuti, dan dihormati dalam praktik penyelenggaraan negara;
- 3) Konvensi merupakan bagian integral dari konstitusi, sehingga jika terjadi pelanggaran terhadapnya, tidak dapat diajukan ke badan pengadilan.

Sebagai contoh, beberapa contoh konvensi ketatanegaraan antara lain:

- 1) Penempatan foto presiden dan wakil presiden di kantor pemerintahan;
- 2) Pemberian grasi, amnesti, abolisi, atau rehabilitasi;
- 3) Program 100 hari kerja.

## 2. Kebiasaan (*Custom*)

- a. Kebiasaan adalah suatu perbuatan manusia yang dilakukan berulang kali terhadap suatu hal yang sama, dan ketika kebiasaan itu diterima oleh masyarakat dan selalu berulang



sehingga ketika ada suatu Tindakan yang bertentangan disebut sebagai pelanggaran, maka dengan demikian muncullah kebiasaan itu sebagai pergaulan hidup yang tumbuh sebagai hukum.

### 3. Keputusan Hakim (Yurisprudensi)

Yurisprudensi adalah keputusan hakim dahulu yang dijadikan dasar keputusan oleh hakim terhadap suatu masalah yang sama. Yurisprudensi terbagi atas yurisprudensi tetap dan yurisprudensi tidak tetap. Yurisprudensi tetap adalah keputusan hakim yang terjadi akibat rangkaian keputusan serupa dan menjadi dasar bagi pengadilan untuk mengambil keputusan, sedangkan yurisprudensi tidak tetap adalah keputusan hakim yang terdahulu karena ia sependapat dengan isi keputusan tersebut dan hanya dipakai sebagai pedoman dalam mengambil suatu keputusan mengenai perkara yang serupa.

### 4. Traktat (*Treaty*)

Traktat atau perjanjian terjadi ketika terdapat kesepakatan (*consensus*) mengenai suatu hal, kemudian pihak-pihak yang terlibat melakukan atau menyelenggarakan perjanjian tersebut, sehingga pihak-pihak yang terlibat terikat oleh isi perjanjian tersebut.

Traktat adalah jenis perjanjian yang dibuat antara negara-negara dan dituangkan dalam bentuk tertentu. Sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang Dasar 1945, disebutkan bahwa "Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain."

Suatu perjanjian yang dilakukan antara dua negara atau lebih dari dua negara disebut perjanjian antarnegara, perjanjian internasional, atau traktat. Traktat mengikat bagi warga negara dan negara-negara yang terlibat. Jika traktat melibatkan hanya dua negara, maka disebut traktat bilateral, sedangkan jika melibatkan lebih dari dua negara atau beberapa negara, disebut traktat multilateral. Jika terdapat suatu traktat multilateral yang memberikan kesempatan bagi negara lain untuk kemudian ikut

serta dalam perjanjian yang sudah ada, maka traktat tersebut disebut traktat kolektif atau traktat terbuka, seperti Piagam PBB.

Traktat juga merupakan salah satu sumber hukum internasional. Hal-hal yang terkait dengan perjanjian internasional tersebut telah diatur dalam Konvensi Wina tahun 1969, yang berisi tentang kebiasaan internasional yang berlaku dan mengikat secara internasional.

## 5. Pendapat Sarjana Hukum/Doktrin

Doktrin memiliki arti yang sama dengan pendapat para sarjana hukum. Pendapat ini berasal dari para ahli di bidang ilmu hukum yang terkenal, diakui, dan berpengaruh. Doktrin ini mempengaruhi pengambilan keputusan. Doktrin bukan hanya sekadar pendapat, tetapi juga merupakan pendapat yang disepakati oleh semua pihak. Ketika seorang hakim memutuskan suatu kasus atau mengambil keputusan, sering kali ia mengacu pada pendapat para sarjana hukum yang telah dikenal, bertanggung jawab, dan diterima kebenarannya oleh berbagai pihak. Keputusan hakim tersebut kemudian menjadi suatu putusan yang digunakan kembali dalam menentukan keputusan lain dengan mengacu pada putusan yang sudah ada, yang disebut yurisprudensi. Oleh karena itu, doktrin memiliki hubungan dengan adanya yurisprudensi.

Dalam hukum internasional, doktrin adalah salah satu sumber hukum yang sangat penting. Mahkamah Internasional juga mengambil keputusan dengan menggunakan doktrin atau pendapat para sarjana hukum.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sumber hukum dalam Hukum Tata Negara terdiri dari sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Penggunaan dan pelaksanaannya sesuai dengan sistem dan kondisi sistem ketatanegaraan kita yang terus berubah secara dinamis dan semakin baik.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Agiwinata, W. (2014). Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi. *Yuridika*, 29(2).
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. PT. Bhuana Ilmu Populer.
- C.S.T Kansil, C. K. (2008). *Hukum Tata Negara Republik Indonesia. Edisi Revisi*. Jakarta: Penerbit Rineka Cipta.
- Faried Ali, Anwar Sulaiman, F. S. F. (2012). *Studi Sistem Hukum Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Ilmar, A. (2013). *Hukum Tata Pemerintahan*. Makassar: Identitas Universitas Hasanuddin.
- M.D, M. M. (2007). *Dasar Dasar dan Struktur Kenegaraan Indonesia*. Jakarta: PT Hak Cipta PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia.
- MD, M. M. (2010). *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Rusli, T. (2017). *Pengantar Ilmu Hukum*. Lampung: Universitas Bandar Lampung (UBL Press).

## PROFIL PENULIS



### **Femmy Silaswaty Faried, S.H., M.H., M.Kn, C.T.L.**

Ilmu Hukum merupakan bidang ilmu yang ditekuni Penulis. Di strata dua ilmu hukum (MH) konsentrasi Penulis adalah Hukum Tata Pemerintahan yang mencakup Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Menurut Penulis yang juga lulusan pengacara pajak (C.T.L) dari Jimly School ini, memahami negara dan ikut serta memberikan kontribusi dari sebuah tulisan penelitian dan jurnal yang berkaitan dengan pemerintahan adalah salah satu upaya untuk menciptakan negara Indonesia menjadi sebuah negara yang maju.

Penulis menyelesaikan strata satu di Fakultas Hukum UNHAS (2000), selanjutnya studi strata dua dan menyelesaikannya di Fakultas Hukum Udayana (2011), strata dua Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum UNS (2015), dan saat ini sedang menyelesaikan studi strata tiga di Fakultas Hukum UNHAS. Penulis sangat tertarik terhadap sistem hukum dan pengaturan hukum di masyarakat, baik pengaturan di bidang pendidikan, kesehatan, hak asasi manusia, dan lain sebagainya. Penulis adalah dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta, pernah lolos dana hibah untuk penelitian dosen peneliti, yang mengkaji persoalan sistem penerimaan peserta didik baru di Sekolah Menengah Atas. Beberapa penelitian yang telah dilakukan didanai oleh internal perguruan tinggi dan juga Kemenristek DIKTI. Selain peneliti, penulis juga aktif menulis buku dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara tercinta ini.

Email Penulis: [femmysilaswaty@gmail.com](mailto:femmysilaswaty@gmail.com)

# BAB 5

## ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Suwandoko, S.H., M.H.  
Universitas Tidar

### **Definisi Asas Hukum**

Asas hukum merupakan prinsip dasar atau fundamental dalam hukum. Dalam asas hukum terdapat nilai-nilai yang menjadi landasan berpikir terkait hukum serta sebagai landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Ansori, 2020). Asas hukum merupakan pikiran dasar dalam yang terdapat dalam sistem hukum, kemudian dirumuskan ke dalam peraturan perundang-undangan (Atmadja, 2018).

Asas hukum merupakan pikiran dasar yang umum dan bersifat abstrak, akan tetapi asas hukum terdapat dalam sistem hukum dan diejawantahkan dalam setiap hukum positif sehingga dapat ditemukan dengan memahami sifat-sifat dalam peraturan hukum (Warjiyati, 2018). Asas hukum merupakan hal yang penting dalam peraturan hukum, sebab asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum. Dikatakan demikian sebab dua hal, yakni:

1. Asas hukum merupakan landasan yang paling luas atas lahirnya peraturan hukum.
2. Asas hukum merupakan alasan bagi lahirnya peraturan hukum (Rahardjo, 1996).

Berdasarkan definisi di atas, maka asas hukum merupakan kaidah hukum yang berisi nilai-nilai yang menjadi pedoman untuk berpikir terkait dengan hukum. Asas hukum mempunyai karakteristik abstrak, maka untuk asas hukum dikonkretkan ke dalam norma-norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan.

### **Fungsi Asas Hukum**

Acmad Ali dalam (Ansori, 2020), menjelaskan fungsi asas hukum, sebagai berikut:

#### **1. Fungsi Taat Asas (Konsisten)**

Fungsi taat asas dalam hukum merupakan konsistensi untuk menjamin dalam sistem hukum.

#### **2. Fungsi Mengatasi Konflik**

Fungsi menyelesaikan konflik yang terjadi dalam sistem hukum yang diwujudkan dalam asas hukum, yakni asas *lex superior derogat lex inferiori*, asas *lex specialis derogat lex general*, dan asas *lex posterior derogat lex priori*.

#### **3. Fungsi Rekayasa Sosial**

Fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*). Hal tersebut, diperlukan inisiatif dan kreativitas para pelaksana dan penentu kebijakan hukum untuk menempatkan asas hukum sebagai instrumen dalam mendorong perubahan sosial.

### **Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Para Ahli**

1. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan nilai-nilai yang dijadikan acuan dalam merumuskan norma atau isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan, dengan penggunaan metode yang tepat dan mengikuti prosedur yang telah ditetapkan (Rokilah & Sulasno, 2021).

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, sebagai berikut:

- a. Cita hukum Indonesia yakni Pancasila yang berlaku sebagai bintang pemandu.
  - b. Norma fundamental negara yakni Pancasila.
  - c. Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang memposisikan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas dalam keutamaan hukum.
  - d. Asas-asas pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi yang dalam hal ini memposisikan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan pemerintah (Soeprapto, 2017).
2. A. Hamid S. Attamimi dalam (Astomo, 2019), menyatakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut, sebagai berikut:
- a. Asas-asas formal, yakni:
    - 1) Asas tujuan yang jelas.
    - 2) Asas perlunya pengaturan.
    - 3) Asas organ/ lembaga yang tepat.
    - 4) Asas materi muatan yang tepat.
    - 5) Asas dapat dilaksanakan.
    - 6) Asas dapat dikenali.
  - b. Asas-asas material, yakni:
    - 1) Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara.
    - 2) Asas sesuai dengan hukum dasar negara.
    - 3) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan atas hukum.
    - 4) Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.
3. Philipus M. Hadjon menyatakan fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (Astomo, 2019).

## **Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik, yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Dapat dilaksanakan;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
6. Kejelasan rumusan; dan
7. Keterbukaan.

Asas-asas di atas dijelaskan dalam penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah 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.
3. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.



4. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan adalah bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/ atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman;
2. Kemanusiaan;
3. Kebangsaan;
4. Kekeluargaan;
5. Kenusantaraan;
6. Bhinneka tunggal ika;
7. Keadilan;
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

9. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan;

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa:

1. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
2. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
3. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
6. Asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selanjutnya dalam penjelasan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan antara lain:

1. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
2. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

### **Teori Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Penyusunan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan:

1. Asas *lex superior derogat lex inferiori* merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Asas *lex specialis derogat lex generali* merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.
3. Asas *lex posterior derogat lex priori* merupakan peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama (Ansori, 2020).

Tiga bagian yang terdapat dalam asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni:

1. Asas-asas yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Asas-asas yang terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan.
3. Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan hal demikian mencerminkan norma/aturan hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan tersebut (Rokilah & Sulasno, 2021).

Berdasarkan teori hierarki peraturan perundang-undangan yang dijelaskan oleh Hans Kelsen, maka terdapat asas-asas tata urutan, sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat mengubah atau mengesampingkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah, atau ditambah oleh atau dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak mengikat apabila bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Materi muatan yang seharusnya diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tidak dapat diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (Ansori, 2020).

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan landasan yang dijadikan pedoman dalam merumuskan ketentuan-ketentuan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Asas tersebut, juga merupakan satu kesatuan dalam sistem hukum untuk menjamin implementasi peraturan perundang-undangan yang dibentuk.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Ansori, Lutfil. (2020). *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*. Depok: Rajawali Pers.
- Astomo, Putera. (2019). *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok: Rajawali Pers.
- Atmadja, Dewa Gede. (2018). Asas-asas Hukum dalam Sistem Hukum. *Kertha Wicaksana*, 12(2), 145-155.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.22225/kw.12.2.2018.145-155>
- Rahardjo, Satjipto. (1996). *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- Rokilah, & Sulasno. (2021). Penerapan Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Ajudikasi: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(2), 179-190.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v5i2.3942>
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. (2017). *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Warjiyati, Sri. (2018). *Memahami Dasar Ilmu Hukum Konsep Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group.

## PROFIL PENULIS



### **Suwandoko, S.H., M.H.**

Penulis mengambil jenjang pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada Tahun 2010-Tahun 2014. Penulis merupakan alumni mahasiswa bidikmisi Universitas Negeri Semarang angkatan Tahun 2010. Penulis melanjutkan S2 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada Tahun 2016-Tahun 2018. Penulis sekarang bekerja sebagai dosen di Program Studi S1 Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tidar pada Tahun 2019-sekarang.

Semenjak menjadi dosen penulis aktif dalam kegiatan tri dharma perguruan tinggi yakni pendidikan, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Penulis juga aktif menulis artikel ilmiah yang dimuat di beberapa jurnal nasional yang terakreditasi. Penulis mengikuti Program Magang Dosen Ke Perguruan Tinggi Tahun 2022 oleh Direktorat Sumber Daya, Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Riset dan Teknologi, Kementerian Pendidikan Kebudayaan Riset dan Teknologi. Penulis sebagai dosen dalam hal ini harus mampu mengimplementasikan tri dharma perguruan tinggi sesuai dengan bidang keahlian besar harapan mampu memberikan kontribusi positif terhadap lingkungan masyarakat secara luas.

Email Penulis: [suwandoko@untidar.ac.id](mailto:suwandoko@untidar.ac.id)

# BAB 6

## JENIS, FUNGSI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Muhammad Aziz Zaelani, S.H., M.H.**

Fakultas Hukum, Universitas Islam Batik Surakarta

### **Pendahuluan**

Peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara dan/atau pejabat berwenang dan mengikat secara umum (Farida Indrati S., 2007). Peraturan perundang-undangan selain menjadi salah satu instrumen tindakan pemerintah (*bestuurhandeling*) juga digunakan sebagai landasan dari implementasi kebijakan. Peraturan perundang-undangan sebagai instrumen atau sarana pemerintahan berbentuk peraturan tertulis, berisikan norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara dan/atau pejabat yang diberikan kewenangan melalui prosedur yang telah ditentukan (Manan, 1997). Peraturan perundang-undangan selalu mengalami dinamika dalam jenis, bentuk, fungsi maupun muatan normanya. Oleh karena itu, definisi dari peraturan perundang-undangan sejatinya masih ditemukan ragam diferensiasi yang signifikan termasuk aspek nomenklatur maupun muatan normanya. Hal demikian merupakan implikasi salah satu bentuk usaha pembangunan hukum seperti sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan.

Catatan historis era orde lama dan orde baru dicirikan dengan keleluasaan interpretasi terhadap nomenklatur peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan muatan normanya. Contohnya adalah Ketetapan MPR dengan nomenklaturnya menyiratkan tujuan pada jenis produk hukum berupa ketetapan. Namun demikian, muatan normanya justru mengatur secara umum. Keputusan Presiden, juga bernomenklatur keputusan tetapi muatan normanya berisi peraturan. Selain hal itu, turut ditemukan produk hukum yang menimbulkan silang pendapat interpretasi karena tidak termasuk hierarki peraturan perundang-undangan. Produk hukum tersebut seperti Instruksi Presiden (Inpres), Fatwa Mahkamah Agung (kombinasi antara *beleidsregel* dengan *interne regeling*) dan lain sebagainya (Attamimi, 1992). Akibatnya, terdapat klasifikasi kaidah norma hukum tertulis yang berada diluar hirarki yang disebut peraturan perundang-undangan semu atau *pseudo wetgeving* (Asshiddiqie, 2010). Maka, penting memahami jenis, fungsi, dan materi muatan dari peraturan perundang-undangan untuk meminimalisir implikasi negatif dari ketidaksesuaian nomenklatur peraturan perundang-undangan dengan substansinya.

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat dengan tujuan mencapai kesejahteraan umum. Tataran teoritis mengklasifikasikan peraturan perundang-undangan yang dibuat mandiri oleh pemerintah atau administrasi yang disebut dengan regulasi. Regulasi berasal dari *delegated legislation* atau *gedelegeerde wetgeving* yang diturunkan dari delegasi peraturan perundang-undangan yang dibuat legislatif. Pemerintah dapat membuat regulasi dalam membantu menjalankan fungsi eksekutifnya dengan bersumber pada peraturan perundang-undangan bentukan legislator murni (H. R., 2009). Istilah perundang-undangan secara teoritis mempunyai dua pengertian: (i) perundang-undangan adalah proses pembentukan peraturan-peraturan negara di tingkat pusat maupun tingkat daerah; dan (ii) perundang-undangan adalah peraturan negara yang merupakan hasil dari pembentukan peraturan-peraturan tingkat pusat maupun daerah (Nugraha, 2018).



Peraturan perundang-undangan mempunyai ciri:

1. Bersifat umum atau komprehensif;
2. Bersifat universal atau diciptakan untuk dapat menghadapi permasalahan-permasalahan yang akan datang dan belum jelas bentuk konkretnya;
3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki diri sendiri dengan adanya pencantuman klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan ulang terhadapnya.

Ragam definisi peraturan perundang-undangan tersebut menjadi pondasi dalam menguraikan aspek jenis, fungsi dan muatan normanya.

## **Jenis dan Klasifikasi Peraturan Perundang-Undangan**

### **1. Jenis Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat dan Daerah**

Literatur memberikan penawaran pengelompokan jenis peraturan perundang-undangan. Hamid Attamimi dan Maria Farida mengelompokkan jenis peraturan perundang-undangan secara struktural, yaitu tingkat pusat dan daerah. Van Apeldoorn menggolongkannya berdasarkan sifat, yaitu materiil dan formil (Apeldoorn, 2002). Namun, buku ini mengetengahkan pengelompokan jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah. Doktrin juga menampilkan perbedaan pendapat mengenai apakah Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 dapat dikelompokkan sebagai peraturan perundang-undangan. Pertanyaan ini mengingat anatomi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 di dalamnya terdapat Pembukaan yang mengandung normatisasi nilai Pancasila yang berkedudukan sebagai *staatsfundamentalnorm*.

Hal ini menimbulkan perbedaan interpretasi, sebagaimana Hamid Attamimi dan Maria Farida cenderung tidak mengelompokkan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 dalam klasifikasi peraturan perundang-undangan (Farida Indrati S., 2007). Namun, pendapat Jimly Asshiddiqie dan Bagir manan menyebutkan peraturan perundang-undangan merupakan peraturan tertulis yang dibentuk lembaga negara atau pejabat yang

berwenang dan mengikat secara umum (Farida Indrati S., 2007). Maka, peraturan perundang-undangan mencakup Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 dalam posisinya sebagai *staatsgrundgezets*, undang-undang (*formelle gezets*) dan aturan lain dibawah undang-undang yang bersifat khusus serta autonom (*autosaznung*).

a. Jenis Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Pusat

Jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat terdiri dari: (i) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (ii) Ketetapan MPR (terbatas pada 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); (iii) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iv) Peraturan Pemerintah; (v) Peraturan Presiden; (vi) Peraturan Menteri; dan (vii) Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian.

b. Jenis Peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah

Jenis peraturan perundang-undangan tingkat daerah mencakup: (i) Peraturan Daerah Provinsi; (ii) Peraturan Gubernur; (iii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan (iv) Peraturan Bupati/Walikota. Sejatinya, pasca Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mulai eksis jenis Peraturan Desa serta Peraturan Kepala Desa. Namun demikian, mengingat mekanisme pembuatannya (prosedur formil) yang belum sepenuhnya menjadi yurisdiksi pemerintah desa (Irawan, 2017), produk tersebut belum dikelompokkan sebagai jenis peraturan perundang-undangan dalam buku ini.

## 2. Klasifikasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Hirarki dan Diluar Hirarki Peraturan Perundang-Undangan

Klasifikasi peraturan perundang-undangan mengalami perkembangan seiring perubahan fungsi dan jenisnya. Kajian

historis menunjukkan hirarki peraturan perundang-undangan pertama kali disebut dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Oleh Pemerintah Pusat. Selanjutnya, dicantumkan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan digantikan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Perkembangannya, hirarki diatur oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perkembangan teraktual, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Buku ini mengklasifikasikan peraturan perundang-undangan yang berada di dalam dan diluar hirarki peraturan perundang-undangan mengacu pada dimensi pengaturan teraktualnya pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang terakhir diubah menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden; dan
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain peraturan perundang-undangan yang disebutkan Pasal 7, dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diakui jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang dikeluarkan MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, 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, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan perundang-undangan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan klasifikasi peraturan perundang-undangan diluar hirarki. Namun, klasifikasi tersebut akan terus bertambah dan beragam karena dewasa ini muncul beberapa lembaga Negara Non-Struktural. Jimly Assiddiqie (Assiddiqie, 2006b) mengelompokan lembaga pemerintahan melalui kategori hirarki, mencakup level pemerintahan negara atau nasional, pemerintah pusat, pemerintah daerah, ranah cabang kekuasaan manakah suatu LNS/Lembaga Negara Non-Struktural apakah eksekutif, legislatif, yudikatif dan lapisan berdasarkan karakteristik tugas; *primary*/utama atau *auxiliary*/pendukung.

Prinsip jenjang norma melekat dalam pemaknaan serta pelaksanaan muatan norma dari peraturan perundang-undangan sehingga membentuk hirarki peraturan perundang-undangan. Pemerintah dapat membuat peraturan perundang-undangan sesuai dengan permasalahan yang dihadapi. Materi dan muatan dari peraturan perundang-undangan tersebut beragam sesuai dengan tujuan pembuatannya. Dalam membuat peraturan perundang-undangan, pemerintah dapat mengupayakannya sendiri dengan wewenang yang secara atributif didapatkan dari

undang-undang. Hal ini dapat terjadi di tingkat pusat saat Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) untuk mengatasi keadaan genting dalam masyarakat yang harus secepatnya diselesaikan, Presiden dengan Menteri menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksana suatu undang-undang, Presiden menerbitkan Peraturan Presiden maupun Menteri membuat Peraturan Menteri.

Tingkatan peraturan perundang-undangan merupakan *grade* atau bagian-bagian yang tersusun dari norma puncak yang bersifat abstrak (*grundnorm*), norma dasar (*groundwet*) dan norma lain di bawahnya yang bersifat konkrit. Norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi. Sistem hukum merupakan sistem piramida atau anak tangga yang berjenjang. Tingkatan tersebut penting, karena sangat besar kemungkinan terjadi pertentangan norma.

“Masalah kemungkinan konflik antara norma yang lebih tinggi dengan norma yang lebih rendah dapat saja muncul tidak hanya dalam hubungan antara hukum undang-undang atau kebiasaan dan keputusan pengadilan, tetapi juga dalam hubungan antara konstitusi dan undang-undang.” (Asshiddiqie, J., & Safaat, 2012).

Hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) oleh karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya. Sehingga, menurut Hans Kelsen, hukum dalam hal ini tidak dilihat dari segi isi dari norma tersebut, tetapi dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya (Farida Indrati S., 2007). Norma hukum selalu bersumber pada norma hukum yang berada di atasnya dan norma hukum di atasnya bersumber pada norma hukum yang terletak di atasnya lagi sampai kepada norma dasar. Norma dasar selalu menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum di bawahnya. Keharusan tersebut merupakan dinamika norma hukum yang vertikal (Farida Indrati S., 2007).

“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*).”

*Grundnorm* mempunyai fungsi sebagai dasar validasi dari pertanyaan mengapa hukum itu ditaati dan dipertanggung jawabkan pada ranah pelaksanaannya (Ali, 1996). Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramida, dan semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Maka, peraturan perundang-undangan wajib berdasar dari norma dasar Pancasila sehingga kesamaan visi dalam falsafah dasar dan ideologi hukum dapat hidup di seluruh kaidah peraturan perundang-undangan sampai yang terbawah.

Selain prinsip jenjang Hans Kelsen terdapat asas hukum *lex superior derogat legi inferiori* atau peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Selain itu, dalam paradigma peraturan perundang-undangan juga berlaku asas: (i) *lex speciali derogat legi generali* atau kaidah yang lebih khusus mengesampingkan kaidah yang lebih umum; (ii) *lex posterior derogat legi priori* atau aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan aturan hukum yang lama; dan (iii) asas undang-undang tidak boleh berlaku surut (non-retroaktif) atau disebut asas legalitas (Manan, 2004) (Purbacaraka, P., & Soekanto, 1989).

## Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

### 1. Fungsi Pengaturan

Fungsi pengaturan merupakan inti peraturan perundang-undangan selaras dengan makna sarana pengaturan bersifat umum atau *regelindaad*. Fungsi pengaturan melekat karena peraturan perundang-undangan berisi kaidah aturan yang berlaku umum. Literatur menyebutkan peraturan perundang-undangan juga mempunyai fungsi internal dan eksternal. Fungsi internal berkaitan keberadaan peraturan perundang-undangan untuk menjalankan fungsi penciptaan hukum, pembaharuan hukum,

integrasi dan kepastian hukum. Fungsi eksternal berkaitan dengan fungsi perubahan, fungsi stabilitas dan fungsi kemudahan (Redi, 2018). Dalam fungsi pengaturan harus terdapat penyesuaian dengan parameter, yaitu nilai filosofis, nilai sosiologis dan nilai yuridis. Parameter tersebut harus ada dan selaras satu dengan yang lainnya. Nilai filosofis terkait tujuan pengaturan pada peraturan perundang-undangan yang diselaraskan dengan aspek keadilan. Nilai sosiologis terkait tujuan pengaturan peraturan perundang-undangan untuk menciptakan aspek kemanfaatan dalam masyarakat. Sedangkan, nilai yuridis terkait tujuan pengaturan pada peraturan perundang-undangan yang harus mampu menjaga aspek kepastian hukum.

Gustav Radbruch (Radbruch, 1979) menguraikan nilai dasar hukum mencakup nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan yang relevan. Walaupun nilai dasar hukum dimaksudkan menjadi parameter putusan pengadilan (latar belakang Radbruch sebagai hakim), tetapi konsep pemikiran tersebut menjadi acuan tujuan fungsi pengaturan pada peraturan perundang-undangan. Pemenuhan nilai dasar hukum kemudian dipetakan dalam konsideran peraturan perundang-undangan mencakup landasan filosofis yang mewakili aspek keadilan, landasan sosiologis mewakili aspek kemanfaatan dan landasan yuridis mewakili aspek kepastian. Fungsi pengaturan melekat pada jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat mengatur secara umum. Hal ini berlawanan dengan produk hukum yang mengatur secara *inter partes*, yaitu mengikat pihak terkait dan bersifat khusus. Sifat *erga omnes* melekat pada fungsi pengaturan peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi keberlakuan yang umum. Artinya, mengikat bagi norma yang identik dan berlaku umum.

Walaupun asas ini digunakan Mahkamah Konstitusi tetapi hasil dari putusan Mahkamah Konstitusi berkedudukan setara dengan Undang-Undang dan juga mengatur secara umum. Asas menyertai fungsi pengaturan pada peraturan perundang-undangan karena pada dasarnya menjadi petunjuk penerapan hukum. Menurut Van Eikema Hommes asas hukum tidak boleh dianggap sebagai norma hukum konkrit tetapi perlu dipandang

sebagai dasar umum atau petunjuk hukum yang berlaku (Mertokusumo, 2003). Fungsi pengaturan pada peraturan perundang-undangan selain bersifat umum juga bersifat terbatas yang dapat dipahami sebagai peraturan perundang-undangan yang mengatur ke dalam/*interne regeling*.

Contohnya, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-Undang ini bersifat mengatur ke dalam, terhadap MPR, DPR dan DPD. Selanjutnya, dapat dicontohkan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan. Beberapa undang-undang tersebut memiliki fungsi pengaturan ke dalam.

## 2. Fungsi Pelaksanaan

Fungsi pelaksanaan berkaitan dengan tindak lanjut pengaturan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis dan prosedural sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan di atasnya atau yang setara. Contoh fungsi pelaksanaan ditemukan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati/Walikota. Perlu terlebih dahulu diketahui definisi aturan yang mengatur



secara teknis dan prosedural. Peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat teknis dan prosedural, berisi petunjuk pelaksanaan aturan tanpa norma yang bersifat naratif. Peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat teknis dan prosedural cenderung menampilkan contoh aplikatif atau implementatif berkaitan dengan hal-hal praktik sebagai wujud pelaksanaan aturan intinya. Muatan norma Peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat teknis dan prosedural terbatas bersifat aplikatif, artinya memberikan contoh penerapan berkaitan dengan hal-hal teknis serta prosedural.

Peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat teknis dan prosedural dapat dicontohkan dari beberapa model Peraturan Menteri yang menyertakan hal-hal bersifat teknis dan prosedural dalam lampirannya. Hal-hal teknis tersebut misalnya format, *template*, bentuk surat, bentuk permohonan dan hal-hal lainnya yang memiliki sifat teknis dan prosedural. Selain itu, fungsi pelaksanaan dapat ditemukan dalam peraturan yang menjadi yuridiksi dari cabang kekuasaan eksekutif. Contohnya, Peraturan Pemerintah menjadi peraturan perundang-undangan yang mempunyai sifat teknis dan prosedural sebagai peraturan pelaksana dari Undang-Undang. Dalam dimensi yang lebih kompleks, Peraturan Gubernur maupun Peraturan Bupati/Walikota dapat berfungsi sebagai peraturan yang dibuat dalam rangka melaksanakan pengaturan pada Peraturan Daerah Provinsi maupun Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

## **Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan**

### **1. Materi Muatan Undang-Undang Dasar**

Materi muatan Undang-Undang Dasar tidak dapat dilepaskan dari kedudukannya sebagai *staatsgrundgezet*s atau aturan tertinggi negara. Undang-Undang Dasar memiliki posisi penting sekaligus materi muatan yang jelas berbeda dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, materi muatan Undang-Undang Dasar berisi aturan dasar sebagai pedoman dasar penyelenggaraan negara (Anggraeni, 2019) (Asshiddiqie, 2006a).

Materi muatan tersebut menjadi acuan menjalankan negara, lembaga negara dan hubungannya. Hemd Van Maarseveen sebagaimana dikutip Sulaiman (Sulaiman, 2017), menyebutkan materi muatan pokok konstitusi mencakup:

- a. Identitas sebagai hukum dasar negara;
- b. Sekumpulan aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga primer suatu negara;
- c. Mengatur jenis kekuasaan dan hubungannya;
- d. Mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah;
- e. Mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya; dan
- f. Berisi lembaga materiil antara negara dengan masyarakatnya.

Materi muatan pokok konstitusi diatas dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar. Materi muatan tersebut tidak menutup kemungkinan berkembang didasarkan perkembangan hukum yang mengikuti perkembangan politik, sosial dan unsur lainnya sehingga menuntut perubahan adaptif. Khusus materi muatan norma Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 tentu berbeda dibandingkan konstitusi tertulis negara lainnya. Keistimewaan konstitusi anatomi kita menunjukkan tiga bagian: (i) Pembukaan; (ii) Batang Tubuh; dan (iii) Penjelasan. Ketiga bagian tidak dapat dipisahkan karena mengandung esensi refleksi nilai Pancasila selaku *philosophische grondslag*. Perubahan Undang-Undang Dasar hanya dapat dilakukan dengan memenuhi kriteria Pasal 37 kecuali bagian Pembukaan tidak dapat dilakukan perubahan.

## 2. Materi Muatan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, MPR mengalami perubahan kedudukan dan fungsi signifikan. Perubahan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, mereduksi kedudukan dan fungsi MPR yang kini diposisikan setara dengan lembaga negara lainnya dan hanya digunakan pada kondisi khusus yang dibutuhkan. Artinya, MPR tidak mempunyai kewenangan membuat norma pengaturan baru bersifat makro.

Pergeseran MPR dari *supreme organ* menjadi lembaga negara biasa menimbulkan konsekuensi yuridis maupun praktis. Fungsi pengaturan MPR sebelum amandemen adalah menyusun Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Pasca amandemen, fungsi ini hilang, MPR tidak diperkenankan membuat norma pengaturan baru bersifat makro. Namun, masih terdapat beberapa Ketetapan MPR/MPRS (walaupun berisi norma yang mengatur secara umum) yang masih tetap diakui kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini diatur 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.

Ketetapan MPR yang masih berlaku dapat dinyatakan tidak berlaku apabila memenuhi kriteria ketidakberlakuannya. Materi muatan MPR pasca amandemen Undang-Undang Dasar terbatas pada ketetapan MPR yang masih berlaku dan diakui dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Detail pemaparan materi muatan Ketetapan MPR terhambat oleh nomenklaturnya yang sudah tidak relevan dengan perkembangan ilmu dan teknik peraturan perundang-undangan sehingga perlu dilakukan harmonisasi dan sinkronisasi.

### 3. Materi Muatan Undang-Undang

Undang-undang dalam peristilahan Hans Nawiasky disebut *formelle gezets*. Pemaknaan tersebut membedakan undang-undang dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Undang-Undang merupakan gabungan fungsi legislasi DPR dengan fungsi eksekutif pemerintah. Hal ini menjustifikasi Undang-Undang sebagai hasil *check and balances* yang menjadi ciri negara demokrasi (Mazepus, H., & Toshkov, 2021). Undang-Undang merupakan peraturan perundang-undangan yang banyak dioptimalkan unsur pemerintahan dalam menjalankannya. Pentingnya Undang-Undang dapat dikaji dari penempatannya dalam hirarki tepat di bawah Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR yang masih

berlaku. Materi muatan Undang-Undang mencakup poin-poin sebagai berikut (Farida Indrati S., 2007):

- a. Pengaturan lebih lanjut dari materi Undang-Undang Dasar yang perlu diatur dalam Undang-Undang;
- b. Pengaturan yang didelegasikan Ketetapan MPR yang masih berlaku;
- c. Mengatur hak-hak asasi manusia;
- d. Mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- e. Delegasi dari Undang-Undang atau peraturan setara yang lebih pokok.

Selain dari literatur, materi muatan Undang-Undang diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, mencakup: (i) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (ii) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (iii) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (iv) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan (v) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Materi muatan Undang-Undang terus mengalami perubahan menyesuaikan kebutuhan pengaturan hukum masyarakat.

#### **4. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan hak khusus Presiden dalam konstitusi. Perppu pada hirarki peraturan perundang-undangan setara dengan Undang-Undang. Konsekuensinya, Perppu mempunyai fungsi dan materi muatan hampir identik dengan Undang-Undang (Farida, 2007: 243). Materi muatan Perppu dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Hal yang membedakannya, Perppu harus dibuat dalam kondisi kegentingan memaksa oleh Presiden. Maka, materi muatannya berupa pengaturan terhadap permasalahan yang mendesak dan dilatarbelakangi keadaan kegentingan memaksa. Walaupun menjadi hak khusus Presiden, materi muatan Perpu harus memperhatikan parameter keadaan atau kegentingan memaksa. Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 menetapkan tiga parameter tersebut, yaitu:

- a. Terdapat keadaan kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b. Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan
- c. Terjadi kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang melalui prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut memerlukan kepastian untuk diselesaikan.

Parameter di atas menjadi batasan eksternal materi muatan perpu sebagaimana ditafsirkan Mahkamah Konstitusi.

## **5. Materi Muatan Peraturan Pemerintah**

Peraturan Pemerintah merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang menjadi domain dari cabang kekuasaan eksekutif. Fungsi utama Peraturan Pemerintah adalah sebagai peraturan untuk menjalankan atau melaksanakan Undang-Undang sehingga ketentuan dalam Undang-Undang dapat berjalan (Farida Indrati S., 2007). Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi muatan Undang-Undang yang didelegasikan atau dilimpahkan pada Peraturan Pemerintah tersebut. Materi muatan Peraturan Pemerintah juga dapat ditelaah dari Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang berbunyi: Materi

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

Menurut Hamid Attamimi sebagaimana dikutip Junaidi (Junaidi, 2021), Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski Undang-Undang yang bersangkutan tidak meminta dengan tegas dan meski Undang-Undang tidak menyatakan dalam ketentuannya tentang perlunya dibuat Peraturan Pemerintah. Penjelasan tersebut menegaskan Peraturan Pemerintah merupakan yuridiksi eksekutif dalam menafsirkan apakah terhadap suatu pengaturan Undang-Undang diperlukan peraturan pelaksanaannya dan penjabarannya dengan instrumen Peraturan Pemerintah.

## 6. Materi Muatan Peraturan Presiden

Peraturan Presiden menjadi peraturan perundang-undangan yang melekat dengan wewenang Presiden sebagai puncak eksekutif. Peraturan Presiden juga merupakan bentuk pengaturan lebih lanjut Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Hal ini didasari posisi Peraturan Presiden dalam hirarki yang merupakan aturan tingkat pusat terendah. Peraturan Menteri dan Peraturan Lembaga Negara Pusat lainnya tidak termasuk karena berada diluar hirarki. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 mengatur materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Peraturan Presiden perlu dibatasi materi muatannya untuk mencegah kondisi *heavy executive power* atau kewenangan eksekutif yang terlalu besar. Jimly Asshiddiqie (Asshiddiqie, 2011) menyebutkan pembatasan materi muatan Peraturan Presiden mencakup:

- a. Hanya dibuat apabila terdapat perintah pembuatan yang harus dipenuhi dari peraturan yang lebih tinggi;

- b. Perintah sebagaimana dimaksud tidak harus menyebutkan secara langsung norma hukum yang perlu diatur, cukup dipahami selama perintah pengaturan itu ada;
- c. Apabila tidak terdapat perintah pembuatan yang harus dipenuhi dari peraturan yang lebih tinggi, Peraturan Presiden hanya boleh dibuat apabila: (i) mengatur teknis administratif pemerintahan; dan (ii) dibuat hanya untuk tujuan internal penyelenggaraan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Presiden menunjukkan fungsi Presiden sebagai kepala pemerintahan. Maka, materi muatannya juga berasal dari inisiasi Presiden sebagai puncak pimpinan eksekutif.

## 7. Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan Daerah mengalami ragam dinamika pasca diinjeksikannya asas otonomi dan beberapa asas lainnya seperti desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Peraturan Daerah disebut dalam konstitusi dan merupakan instrumen penyelenggaraan pemerintah daerah. Unsur esensial materi muatan Peraturan Daerah adalah dapat mengakomodir keadaan khusus daerah yang menjadi permasalahan. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 mengatur materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan norma Peraturan Daerah dengan demikian mencakup seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Materi muatan tersebut juga harus mengakomodir kondisi khusus daerah atau potensi daerah/muatan lokal. Selanjutnya, materi muatannya merupakan bentuk penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan di atasnya.

Mengkaji Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemerintah Daerah, sejak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menunjukkan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi dominasi pemerintah daerah, yaitu Kepala Daerah. Maka, materi muatan Peraturan Daerah bertendensi inisiasi kepentingan eksekutif untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

#### **8. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya**

Peraturan perundang-undangan lainnya merupakan klasifikasi peraturan perundang-undangan diluar hirarki. Materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya, dimensi pengaturannya bersifat khusus dan dibuat lembaga negara Departemen, Komisi, Otoritas, dan/atau Badan yang memiliki kewenangan itu dari Undang-Undang. Contohnya, Peraturan Menteri yang materi muatannya mengatur terbatas pada bidang yang menjadi tugas, kewenangan dan tanggung jawab bidang Kementerian tersebut (Junaidi, 2021). Materi muatan Peraturan Menteri tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik. Hal identik ditemukan pada materi muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilu, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan dan Peraturan Ombudsman RI. Penyesuaian dilakukan pada aspek nomenklatur yang disesuaikan pembedaan dan jenis lembaga, departemen, komisi, otoritas atau badan yang mengeluarkannya.

\*\*\*\*\*



## Daftar Pustaka

- Ali, A. (1996). *Menguak Tabir Hukum*. Jakarta: Chandra Pratama.
- Anggraeni, R. (2019). Memaknakan Fungsi Undang-Undang Dasar Secara Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang. *Masalah-Masalah Hukum*, 48(3).
- Apeldoorn, V. (2002). *Pengantar Ilmu Hukum, Edisi Kesebelas*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Asshiddiqie, J., & Safaat, A. (2012). *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2006a). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, J. (2006b). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Asshiddiqie, J. (2011). *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Attamimi, A. H. S. (1992). *Perbedaan antara Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*. Jakarta: Makalah dalam Pidato Dies Natalis PTIK ke-46.
- Farida Indrati S., M. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- H. R., R. (2009). *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Irawan, N. (2017). *Tata Kelola Pemerintahan Desa Pasca UU Desa*. Jakarta: Pustaka Obor.
- Junaidi, M. (2021). *Teori Perancangan Hukum, Telaah Praktis dan Teoritis Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, Cetakan Pertama*. Semarang: Universitas Semarang Press.

- Manan, B. (1997). *Dasar-Dasar Konstitusionalitas Peraturan Perundang-Undangan*. Bandung: Alumni.
- Manan, B. (2004). *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Mazepus, H., & Toshkov, D. (2021). Standing up for Democracy? Explaining Citizens' Support for Democratic Checks and Balances. *Comparative Political Studies*, 55(8).
- Mertokusumo, S. (2003). *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- Nugraha, S. (2018). *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Pustaka Setia.
- Purbacaraka, P., & Soekanto, S. (1989). *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Radbruch, G. (1979). An Extraordinary Legal Philosopher. *Journal of Law and Policy*, 2(489).
- Redi, A. (2018). *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sulaiman, K. F. (2017). *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media.

## PROFIL PENULIS



### **Muhammad Aziz Zaelani, S.H., M.H.**

Penulis merupakan akademisi yang fokus pada permasalahan-permasalahan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dan telah berkesempatan menjadi narasumber dan penulis pada berbagai artikel media online. Penulis saat ini adalah Dosen Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta dengan kepakaran di bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Penulis dalam bidang kepakarannya merupakan Konsultan Penyusunan Peraturan Daerah, Tim Ahli Perguruan Tinggi untuk Panitia Seleksi Perangkat Desa dan saat ini menjabat sebagai Ketua Pusat Studi Pengembangan Desa dan Kawasan Perdesaan Universitas Islam Batik Surakarta. Penulis juga berkedudukan sebagai tenaga ahli pada beberapa PT yang bergerak di bidang pengembangan sumber daya manusia serta berkesempatan turut serta menjadi editor buku dengan konsentrasi bidang ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Dalam bidang akademis, penulis adalah penerima hibah Penelitian Dosen Pemula (PDD) Dikti Tahun 2023.

E-mail Penulis: [zael.aziz@gmail.com](mailto:zael.aziz@gmail.com)

# BAB 7

## TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI TINGKAT PUSAT

Dr. Asri Agustiwi, S.H., M.H.  
Universitas Surakarta

### **Pendahuluan**

Negara yang mengatur rakyatnya memerlukan sistem hukum yang berlaku baik di tingkat pusat maupun daerah, dalam konteks hukum positif. Produk hukum yang dibentuk harus disesuaikan dengan kebutuhan dan peruntukan masyarakat, terutama jika berlaku di tingkat daerah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Lembaga-lembaga yang memiliki wewenang berperan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, juga harus sesuai dengan Lembaga pembentuknya

Dalam sebuah pengantar oleh Mahfud MD, dijelaskan bahwa dalam negara demokrasi, undang-undang dibuat oleh wakil rakyat melalui lembaga legislatif berdasarkan aspirasi dan kehendak rakyat. Melalui lembaga legislatif ini, kepentingan rakyat dikumpulkan untuk kemudian diwujudkan dalam undang-undang. Undang-undang tersebut berlaku mengikat dan harus dipatuhi. Idealnya, undang-undang merupakan formalisasi atau kristalisasi norma dan kaidah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat (Pataniari Siahaan, 2012).

Berikut jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu:

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

Setiap jenis pembentukan perundang-undangan tersebut jika dilihat dari asas kelembagaan atau pejabat pembentuknya, harus dibuat oleh lembaga yang berwenang. Peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang. Contoh lembaga tersebut yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan yang jenisnya adalah undang-undang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden;
2. Peraturan perundang-undangan yang jenisnya adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa;
3. Peraturan Perundang-undangan yang jenisnya Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang;
4. Peraturan Presiden adalah Peraturan yang dibuat oleh Presiden;
5. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan Persetujuan bersama Gubernur;
6. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (B. Hestu Cipto Handoyo, 2018).

Terkait dengan Undang-Undang Dasar 1945, yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan

peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar, mengingat Undang-Undang Dasar tidak termasuk kompetensi Pembentukan Undang-Undang (DPR), tetapi ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) (Pipin Syarifin & Dedah Jubaedah, 2012).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dapat disingkat Ketetapan MPR yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*) tetapi pada kenyataannya juga bersifat mengatur. Didalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Tap MPR dimasukan kembali di dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, hanya merupakan bentuk penegasan saja bahwa produk hukum yang dibuat berdasarkan TAP MPR, masih diakui dan berlaku secara sah dalam sistem perundang-undangan Indonesia (Mukhlis Taib, 2017).

Peraturan perundang-undangan ditingkat pusat adalah seluruh keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau alat perlengkapan negara di tingkat pusat yang berfungsi mengatur tingkah laku yang bersifat serta berlaku mengikat umum secara nasional. Maka dapat dijelaskan ruang lingkupnya juga bisa menyangkut Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan Pemerintah Pusat di Daerah (oleh Kepala Wilayah) atau Peraturan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu. Misalnya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. (B. Hestu Cipto Handoyo, 2018)

Adapun tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jika dilihat pada Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan. Beberapa hal tentang tahapan tersebut juga tercantum didalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **Tahap Perencanaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

### **1. Perencanaan Undang-Undang**

Pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menjelaskan bahwa Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kemudian Pasal 20 menyebutkan, (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. (Yahya, A, Z. Ristina, & Y. Aditia, S, 2016).

Dasar yang digunakan oleh DPR dan Presiden untuk menentukan Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas pada suatu periode tertentu, sejak tahun 2000, DPR dan Pemerintah telah menggunakan indikator programnya dalam Program Pembangunan Nasional (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000). Di dalam Program Pembangunan Nasional terdapat indikator pembangunan bidang hukum, salah satu indikatornya adalah ditetapkan sekitar 120 butir Peraturan Perundang-Undangan. (Firman Freaddy Busroh, 2016).

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam penyusunan Prolegnas didasarkan pada:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. (Hassan Suryono, 2016)

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD dan Pemerintah. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan dari DPR melalui alat perlengkapan DPR yang Khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat perlengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari Fraksi, Komisi, Anggota DPR, DPD, dan/Masyarakat.

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Hukum. Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka (Hassan Suryono, 2016).

Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat perlengkapan DPR yang khusus menangani Bersama oleh alat perlengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Anggota, Komisi, atau gabungan Komisi serta Badan Legislasi dalam menyiapkan Rencana Undang-Undang terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik.

## **2. Perencanaan Peraturan Pemerintah**

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah, dimana memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan Peraturan Pemerintahan untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan Perundang-Undangan, kemudian 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 Pemerintahan Nonkementerian dapat mengajukan Rancangan di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintahan.

### **3. Perencanaan Peraturan Presiden**

Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden. Ketentuan mengenai perencanaan *mutatis mutandis* terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.

## **Tahap Penyusunan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

### **1. Penyusunan Undang-Undang**

Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden, Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD. Rancangan yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku jika berkaitan dengan:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
- c. Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, atau Alat Kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan dari DPR yang khusus menangani urusan bidang pemerintahan di bidang legislasi.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawabnya. Dalam menyusun Rancangan Undang-Undang Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintahan Nonkementerian terkait membentuk panitia antar Kementerian dan/atau antar Nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR dan harus disertai naskah akademik. Usulan tersebut disampaikan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan penetapan konsepsi rancangan tersebut, kemudian alat kelengkapan dapat mengundang Pimpinnannya untuk membahas usulan tersebut, yang kemudian diumumkan dalam rapat paripurna.

Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat Pimpinan DPR kepada Presiden, Presiden kemudian menugasi Menteri yang mewakili untuk membahas rancangan tersebut bersama DPR dalam jangka waktu enam puluh hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Menteri kemudian mengkoordinasikan persiapan pembahasan dengan Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **2. Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

Peraturan ini harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuannya dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah menjadi Undang-Undang.

DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dalam hal Peraturan tersebut untuk mendapatkan persetujuan DPR dalam rapat paripurna, maka ditetapkan menjadi Undang-Undang, tetapi apabila tidak mendapatkan persetujuan maka peraturan tersebut harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang.

### **3. Penyusunan Peraturan Pemerintah**

Dalam penyusunan rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk Panitia antar Kementerian dan/atau Lembaga Pemerintah Nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan tersebut, dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

### **4. Penyusunan Peraturan Presiden**

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk Panitia antar Kementerian dan/atau Nonkementerian. pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan tersebut, dikoordinasikan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden diatur dengan Peraturan Presiden.

## **Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang**

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi. Pembahasan rancangan terkait:

1. Otonomi daerah;
2. Hubungan pusat dan daerah;
3. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;

4. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.

Pembahasan dilakukan melalui dua tingkatan pembicaraan, tingkat pertama dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus, dan Pembicaraan pada tingkat kedua, dalam rapat paripurna. Pembicaraan tingkat satu dilakukan untuk kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah dan menyampaikan pendapat mini. Jika DPD tidak menyampaikan pandangannya maka tetap dilaksanakan. Dalam pembicaraan tingkat satu dapat ditunda hanya jika Pimpinan Lembaga Negara atau Lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan Lembaga Negara atau Lembaga lain.

Pembicaraan tingkat dua merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan sebagai berikut:

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD dan hasil pembicaraan tingkat satu;
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh Pimpinan rapat paripurna; dan
3. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh Menteri yang ditugasi.

Dalam hal persetujuan tersebut diatas jika tidak dapat tercapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Jika Rancangan Undang-Undang tersebut tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, maka rancangan tersebut tidak boleh diajukan dalam sidang DPR.

Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama DPR dan Presiden. Rancangan yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden, untuk ketentuan tata cara penarikan kembali diatur dalam Peraturan DPR.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang. pencabutan Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan rancangan undang-undang. Adapun tata cara mekanisme khusus sebagai berikut:

1. Rancangan Undang-Undang tentang pencabutan Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
2. Kemudian diajukan pada saat rapat paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
3. 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 Pemerintahan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang yang terdapat pada Pasal 65 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jika telah memasuki pembahasan daftar inventarisasi masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat ini, hasil pembahasan rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan ke dalam daftar prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

### **Tahap Pengesahan dan Tahap Penetapan/Pengesahan Rancangan Undang-Undang**

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui Bersama DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Rancangan yang sudah disetujui tersebut jika masih terdapat kesalahan teknis penulisan, dilakukan

perbaikan oleh pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang tersebut dan pemerintah yang diwakili oleh Kementerian yang membahas rancangan tersebut. Hasil perbaikan harus mendapatkan persetujuan dari pimpinan alat perlengkapan DPR yang membahas rancangan tersebut dan wakil dari pemerintah yang membahas Rancangan tersebut. Perbaikan dan penyampaian rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Undang-Undang yang telah disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden masih ditemukan kesalahan teknis penulisan, Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara bersama dengan Kementerian yang membahas rancangan tersebut melakukan perbaikan dengan melibatkan pimpinan alat kelengkapan DPR yang membahas rancangan tersebut. Rancangan tersebut kemudian disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama tiga puluh hari terhitung Sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui DPR dan Presiden. Jika rancangan tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari, terhitung sejak rancangan tersebut disetujui bersama, maka rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahannya berbunyi bahwa Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Kemudian wajib dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang kedalam Lembar Negara Republik Indonesia.

### **Tahap Pengundangan**

Pada tahapan ini, berada pada bagian penutup dari suatu peraturan yang ditulis secara jelas agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

1. Lembar Negara Republik Indonesia;
2. Tambahan Lembar 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.

Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan dalam lembar negara, 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 lembar Negara.

Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam lembar negara terkait Undang-Undang/Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden, dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara. Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam lembar negara terkait Peraturan Perundang-Undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan berita negara yang terdapat pada Pasal 83 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dilaksanakan oleh Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- B. Hestu, C, H. (1918). *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Firman, F, B. (2016). *Teknik Perundang-undangan (Suatu Pengantar)*, Cintya Press, Jakarta.
- Hassan, S. (2016). *Peraturan Perundang-undangan Berbasis Pancasila (Suatu Penelitian Kepustakaan)*, UNS Press, Surakarta.
- Mukhlis, T. (2017). *Dinamika Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Pataniari, S. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Kopress, Jakarta Pusat.
- Pipin, S, & Deadeh, J. (2012). *Ilmu Perundang-Undangan*, CV. Pustaka Setia, Bandung.
- Yahya, A, Z. Ristina, & Y. Aditia, S. (2016). *Legislative Drafting Perancangan Perundang-undangan*, Thafa Media, Yogyakarta.



## PROFIL PENULIS



### **Dr. Asri Agustiwi, S.H., M.H.**

Penulis sangat tertarik terhadap ilmu hukum pada tahun 2000 silam. Hal tersebut membuat penulis memilih untuk masuk ke Fakultas Hukum dan berhasil lulus pada tahun 2004 untuk studi S1 di Universitas Surakarta. Tidak sampai disitu penulis melanjutkan pendidikan ke Perguruan Tinggi Strata 2 dengan bidang yang sama di Universitas Slamet Riyadi pada tahun 2008 yaitu Ilmu Hukum dan berhasil menyelesaikan studi S2 pada tahun 2010. Lima tahun kemudian, penulis melanjutkan program Doktor studi S3 di prodi Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dan lulus di awal tahun 2021.

Penulis memiliki kepakaran di bidang Ilmu Hukum khususnya di Hukum Tata Negara. Dan untuk mewujudkan karir sebagai dosen profesional, penulis pun aktif sebagai peneliti di bidang kepakarannya tersebut. Beberapa penelitian yang telah dilakukan baik itu penelitian berupa jurnal bereputasi (Scopus) maupun terakreditasi (Sinta 2, beberapa di Sinta 4 dan Sinta 5) dan juga penelitian yang didanai oleh Kemenristek DIKTI. Selain penelitian, penulis juga aktif menulis buku dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara yang sangat tercinta ini, Disamping itu juga Pengabdian Masyarakat yang dimuat dalam jurnal Pengabdian Masyarakat.

Email Penulis: [tiwiasri26@gmail.com](mailto:tiwiasri26@gmail.com)

# BAB 8

## TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH PROVINSI DAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

**Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.**

*Indonesia Law Study Club/Klub Studi Hukum Indonesia*

### **Pendahuluan**

Berdasarkan teori Hans Kelsen, Hans Nawiasky mengembangkan pandangan mengenai struktur norma hukum dalam bentuk stupa (*stufenformig*) yang terdiri dari beberapa bagian (*zwischenstufe*), yaitu *staats fundamental norm* (norma dasar), *staatsgrundgesetz* (norma dasar yang luas dan dapat terdapat dalam beberapa peraturan), *formell gesetz* (peraturan konkret dan terperinci), *verordnung satzung* (peraturan pelaksana), dan *autonome satzung* (peraturan otonom).

Struktur hukum di Indonesia mengatur hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Hierarki tersebut merupakan pengaturan tingkatan dari setiap jenis peraturan perundang-undangan, dengan prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan lebih tinggi (penjelasan Pasal 7 ayat 2 UU 13/2022 (UUPUU, 2022)). Hierarki tersebut terdiri dari beberapa jenis peraturan perundang-

undangan. Pertama, yang tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Selanjutnya, terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR). Kemudian, terdapat Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/PERPU). Setelah itu, Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Daerah Provinsi (Perda Prov), dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kab/Kota). Hierarki ini menjelaskan struktur peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dengan tujuan menciptakan kepastian hukum dan tata pemerintahan yang teratur dan efektif.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, setiap tingkatan memiliki kekuatan hukum yang berbeda dan mengatur aspek-aspek yang berbeda pula. UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar negara menjadi pijakan utama bagi peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hierarki ini memastikan adanya keteraturan dan konsistensi dalam peraturan-peraturan yang dikeluarkan serta menjaga koordinasi antara peraturan yang berlaku di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Dengan adanya hierarki peraturan perundang-undangan ini, diharapkan tercipta kepastian hukum dan tata pemerintahan yang teratur dan efektif di Indonesia. Peraturan perundang-undangan pada tingkatan yang lebih rendah harus sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada pada tingkatan yang lebih tinggi dalam hierarki tersebut.

Peraturan Daerah (Perda) sebagai jenis Peraturan Perundang-Undangan (PUU) nasional memiliki dasar konstitusional dan dasar hukum dengan diaturnya kedudukan Perda dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945. Pembentukan peraturan daerah menjadi salah satu upaya dalam pembangunan hukum nasional (Cerdas, F. A., Abdurahman, A., & Perwira, 2022).

Pasal 18 ayat 6 UUD NRI 1945 menegaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan sendiri berdasarkan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pembentukan peraturan daerah merupakan bentuk nyata dari kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dan menjalankan hak serta kewajibannya. Peraturan daerah adalah jenis peraturan perundang-

undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Wali Kota).

Isi dari Peraturan Daerah mencakup semua aspek yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, tugas pembantuan, serta mempertimbangkan kondisi khusus di daerah tersebut (Pangemanan, 2016). Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk peraturan daerah, telah ditetapkan tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh badan pembentuk peraturan perundang-undangan agar peraturan yang dihasilkan memenuhi persyaratan formal dan materil. Pengabaian terhadap tahapan-tahapan dalam melakukan pengharmonisasian perda mengakibatkan suatu peraturan perundang-undangan cacat secara formil (Marzuki, 2021).

### **Pengertian Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah (Perda) adalah instrumen hukum yang penting dalam mengatur kepentingan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Peraturan Daerah (Perda) merupakan peraturan hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota untuk mengatur kepentingan daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur (Pasal 1 angka 7 UU 15/2019 (UUPUU, 2019)). Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdatus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat (penjelasan UU 13/2022 Pasal 1 ayat (1) huruf f (UUPUU, 2022)).

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota (Pasal 1 angka 8 UU 15/2019 (UUPUU, 2019)). Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh (penjelasan UU 13 /2022 Pasal 1 ayat (1) huruf g (UUPUU, 2022)).

## Materi Muatan Peraturan Daerah

Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh daerah yang terdiri dari provinsi dan kabupaten/kota (UUPUU, 2011). Peraturan daerah dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama kepala daerah. Untuk peraturan daerah provinsi, dibentuk oleh DPRD provinsi dengan persetujuan bersama gubernur (Perpres87, 2014). Sedangkan, peraturan daerah kabupaten atau kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota (UUPUU, 2019).

Adapun, materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota adalah 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 (UUPUU, 2011).

Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam: a. Undang-Undang; b. Peraturan Daerah Provinsi; atau c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. (2) Aturan hukum pidana yang dimaksud dalam ayat (1) sub a dan sub b mencakup ancaman pidana penjara maksimal 6 (enam) bulan atau denda maksimal sebesar Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat mencakup ancaman pidana penjara atau denda selain yang diatur dalam ayat (2) sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 15 UU 12 2011(UUPUU, 2011)).

Materi Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dalam penjelasan pasal 136 ayat (4) undang undang 23 tahun 2014 dijelaskan bahwa bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat terganggunya pelayanan umum,dan terganggunya ketentraman ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif di dalam peraturan daerah provinsi dengan peraturan daerah kabupaten kota sering sekali ditemukan pertentangan di dalam materi muatan hal ini merupakan masalah yang sering

ditemukan dalam peraturan daerah di Indonesia kondisi yang terjadi pada saat ini terdapat kecenderungan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah secara berlebihan tanpa melihat dan disesuaikan dengan arah prioritas pembangunan nasional dan kebutuhan konkret masyarakat (Andrea, 2020).

Intinya, kualitas perumusan materi muatan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berjalan dinamis sejalan dengan tuntutan dan kebutuhan pembentuk undang-undang dan masyarakat serta mengandung kepastian hukum dan memenuhi keadilan dalam masyarakat (Tim Pengajar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum UI, 2019).

## **Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Secara umum, mekanisme penyusunan peraturan daerah (Perda) terbagi menjadi 5 tahap, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengesahan dan pengundangan.

### **1. Perencanaan**

Penyusunan rencana peraturan daerah provinsi dilakukan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda) provinsi. Prolegda provinsi berisi program pembentukan peraturan daerah provinsi yang mencakup judul rancangan peraturan daerah provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 32 dan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan melalui Prolegda Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 hingga Pasal 38, berlaku pula untuk perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat disertakan daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau Desa (Pasal 41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Materi yang diatur dalam rancangan peraturan daerah provinsi mencakup konsepsi yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin dicapai, pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, serta jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang telah dikaji dan diselaraskan direfleksikan dalam naskah akademik (Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Penyusunan Prolegda Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan 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 (Pasal 34 dan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Dalam penyusunan Prolegda Provinsi, berbagai faktor seperti perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, rencana pembangunan daerah, penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta aspirasi masyarakat daerah menjadi dasar penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi (Pasal 35 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Koordinasi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dalam penyusunan Prolegda Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi, koordinasi dilakukan oleh biro hukum dengan melibatkan instansi vertikal terkait. Tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di DPRD Provinsi diatur lebih lanjut dengan Peraturan DPRD Provinsi (Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Hasil penyusunan Prolegda Provinsi disepakati antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi. Penetapan Prolegda Provinsi dilakukan dengan Keputusan DPRD Provinsi. Prolegda Provinsi

dapat mencakup daftar kumulatif terbuka yang berisi akibat putusan Mahkamah Agung dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi dengan alasan keadaan luar biasa, konflik, bencana alam, kerja sama dengan pihak lain, atau keadaan tertentu lainnya yang memastikan urgensi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum (Pasal 38 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

## 2. Penyusunan

Rancangan peraturan daerah (Perda) provinsi dapat diajukan oleh DPRD provinsi atau gubernur. Selain itu, rancangan perda provinsi dapat diajukan oleh anggota DPRD provinsi, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 60 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Rancangan Perda provinsi harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik (Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Tahap penyusunan rancangan perda provinsi dilakukan sebagai berikut:

- a. Penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang minimal memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur dalam perda provinsi, yang disiapkan oleh pemrakarsa (Pasal 67 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).
- b. Biro hukum pemerintah daerah provinsi melakukan penyelarasan naskah akademik yang diterima dari satuan kerja perangkat daerah provinsi melalui rapat penyelarasan yang melibatkan pemangku kepentingan (Pasal 68 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).
- c. Gubernur memerintahkan pemrakarsa untuk menyusun rancangan perda provinsi berdasarkan Program Legislasi



- Daerah (Prolegda) provinsi dengan membentuk tim penyusun yang terdiri dari gubernur, sekretaris daerah, pemrakarsa, biro hukum, satuan kerja perangkat daerah terkait, dan perancang peraturan perundang-undangan (Pasal 70 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).
- d. Dalam penyusunan rancangan perda provinsi, tim penyusun dapat mengundang peneliti dan/atau tenaga ahli dari perguruan tinggi atau organisasi kemasyarakatan sesuai kebutuhan (Pasal 71 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).
  - e. Rancangan perda provinsi yang telah disusun diberi tanda paraf koordinasi oleh tim penyusun dan pemrakarsa (Pasal 73 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).
  - f. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi dilakukan oleh kepala biro hukum dengan melibatkan instansi vertikal dari kementerian yang bertanggung jawab bidang hukum (Pasal 74 dan Pasal 75 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).
  - g. Rancangan perda dibubuhi tanda paraf persetujuan dari pemrakarsa dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah provinsi, dan kemudian disampaikan oleh sekretaris daerah kepada gubernur (Pasal 76 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).

### 3. Pembahasan

Pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi dilakukan oleh DPRD provinsi bersama gubernur. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna (Pasal 75 ayat (1), (2) dan (3) UU 12/2011(UUPUU, 2011)).

Secara lebih rinci, berikut tahapan pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi:

- a. Rancangan perda provinsi yang berasal dari gubernur disampaikan dengan surat pengantar kepada pimpinan DPRD

- Provinsi yang memuat latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran dan materi pokok yang diatur yang menggambarkan substansi rancangan perda (Pasal 94 jo. Pasal 95 ayat (1) Perpres 87/2014 (Perpres87, 2014));
- b. Rancangan perda provinsi dari DPRD provinsi disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD provinsi kepada gubernur untuk dilakukan pembahasan yang memuat latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran dan materi pokok yang diatur serta menggambarkan substansi rancangan perda (Pasal 98 jo. Pasal 99 ayat (1) Perpres 87/2014(Perpres87, 2014));
  - c. Pembicaraan tingkat I yang meliputi (Pasal 104 huruf a dan b Perpres 87/2014(Perpres87, 2014)):
    - 1). Rancangan Perda Provinsi dari Gubernur
      - a) Penjelasan gubernur dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda
      - b) Pemandangan umum fraksi terhadap rancangan perda
      - c) Tanggapan dan/atau jawaban gubernur terhadap pandangan umum
    - 2). Rancangan Perda Provinsi dari DPRD Provinsi
      - a) Penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai rancangan perda
      - b) Pendapat gubernur terhadap rancangan perda
      - c) Tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat gubernur

Pembicaraan tingkat II terdiri dari keputusan rapat paripurna yang didahului dengan laporan pimpinan komisi/gabungan komisi/panitia khusus yang berisi pendapat fraksi serta hasil pembahasan dan permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna dan diakhiri dengan pendapat akhir gubernur (Pasal 105 Perpres 87/2014 (Perpres87, 2014)).

Jika dalam pembicaraan tingkat II rancangan perda provinsi tidak dapat dicapai persetujuan melalui musyawarah, maka keputusan didasarkan pada suara terbanyak (Pasal 106 ayat (1) Perpres 87/2014 (Perpres87, 2014)). Adapun jika rancangan

perda provinsi tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD provinsi dan gubernur, maka rancangan perda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD Provinsi pada masa sidang itu (Pasal 106 ayat (2) Perpres 87/2014 (Perpres87, 2014)).

#### **4. Penetapan/Pengesahan**

Rancangan peraturan daerah (perda) provinsi yang telah disetujui oleh DPRD provinsi dan gubernur diserahkan oleh pimpinan DPRD provinsi kepada gubernur untuk ditetapkan sebagai peraturan daerah provinsi. Penyerahan rancangan perda provinsi dilakukan dalam waktu maksimal 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama (Pasal 78 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Rancangan perda provinsi ditetapkan oleh gubernur dengan menandatangani dalam waktu maksimal 30 hari sejak rancangan perda provinsi disetujui bersama oleh DPRD provinsi dan gubernur (Pasal 79 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Jika dalam waktu maksimal 30 hari gubernur tidak menandatangani rancangan perda provinsi setelah disetujui bersama, maka rancangan Perda provinsi tersebut menjadi sah sebagai peraturan daerah provinsi dan harus diumumkan (Pasal 79 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Naskah yang telah ditandatangani oleh gubernur akan diberi nomor dan tahun oleh sekretaris daerah provinsi (Pasal 117 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014). Namun, jika dalam waktu lebih dari 30 hari gubernur tidak menandatangani naskah tersebut, maka sekretaris daerah provinsi akan menulis kalimat pengesahan yang berbunyi "Peraturan Daerah ini dinyatakan sah" di halaman terakhir naskah perda, yang kemudian akan diberi nomor dan tahun oleh sekretaris daerah provinsi (Pasal 118 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014).

#### **5. Pengundangan**

Peraturan daerah provinsi diundangkan dalam Lembaran Daerah oleh sekda (Pasal 86 ayat (1) UU 12/2011(UUPUU, 2011)). Adapun penjelasan perda provinsi diundangkan dalam Tambahan Lembaran Daerah (Pasal 157 Perpres 87/2014 (Perpres87,

2014)). Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 87 UU 12/2011(UUPUU, 2011)).

Lima tahap pembentukan peraturan daerah di atas, harus dipahami bahwa tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengesahan dan pengundangan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Setiap tahapan tidak dapat dipisahkan dengan tahapan sebelumnya dan harus dipenuhi secara utuh (HUMAS MKRI, 2021).

## **Kesimpulan**

Pembentukan peraturan daerah menjadi salah satu upaya dalam pembangunan hukum nasional terealisasinya pembentukan peraturan daerah di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten kota yang komprehensif dan memenuhi asas-asas dan tidak saling tumpang tindih dapat mewujudkan tegaknya wibawa hukum dalam pembangunan hukum dalam pembentukan sebuah produk hukum tidak mungkin lahir dalam keadaan netral dan tertutup dari anasir-anasir non hukum lainnya tarik-menarik dan pergulatan kepentingan politik akan senantiasa mewarnai setiap produk hukum yang dibentuk oleh para perumus konstitusi atau produk hukum tersebut apalagi jika hukum dikaitkan dengan gesekan-gesekan kepentingan politik dalam aras kekuasaan negara yang paling menentukan dalam proses hukum sebetulnya berkaitan erat dengan konsepsi dan struktur kekuasaan politik hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik dan bahwa tempat hukum dalam negara tergantung pada keseimbangan politik definisi kekuasaan evolusi ideologi politik ekonomi sosial (Sulaiman, 2017).

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Andrea, D. L. (2020). Penyelenggaraan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren*, 1(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.46924/jihk.v1i2.128>
- Cerdas, F. A., Abdurahman, A., & Perwira, I. (2022). Harmonization in the Process of Formation of Regional Regulations in Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren*, 4(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.46924/jihk.v4i1.149>
- HUMAS MKRI. (2021). *Ahli Hadir dalam Sidang Lanjutan UU Cipta Kerja*. MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17461&menu=2>
- Marzuki, R. J. and I. (2021). Problematika Pembentukan Peraturan Daerah Oleh Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Periode 2016-2021. *Pagaruyunga Law Journal*, 4(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.31869/plj.v4i2.2464>.
- Pangemanan, M. (2016). Urgensi Program Pembentukan PERDA (Propempera) Sebagai Instrumen Perencanaan dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah. *Lex Privatum*, 4(8).
- Perpres87. (2014). *Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presi*.
- Sulaiman, K. F. (2017). *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya* (1st ed.). Yogyakarta: Thafa Media.
- Tim Pengajar Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum UI. (2019). *Aradhana Sang Guru Perundang-Undangan* (Fitriani Ahlan Sjarif (ed.)). Badan Penerbit FHUI. [https://perpustakaan.mahkamahagung.go.id/slims/pusat/index.php?p=show\\_detail&id=14768%0A](https://perpustakaan.mahkamahagung.go.id/slims/pusat/index.php?p=show_detail&id=14768%0A)
- UUPUU. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang*

*Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang d.*

UUPUU. (2019). *Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*

UUPUU. (2022). *Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*

## PROFIL PENULIS



### **Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.**

Penulis lahir di Kendari dari pasangan Hj. Suriya Azis Musu Saosao (Ibu) dan Drs. H. Muhammad Amin Lansiw, CPOD (Ayah). Penulis adalah anak ke-3 dari 3 bersaudara, memiliki dua orang kakak bernama Habibie Amin dan Ir. Fitriani Amin, S.T., M.T. Pendidikan formal penulis meliputi lulusan SMA Negeri 4 Kendari tahun 2008, Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar (2008-2012), dan Magister Hukum Universitas Indonesia (2012-2014). Penulis juga mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, antara lain di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, PKPA PERADI, *International Institute Of Islamic Thought East and Southeast Asia Office*, LEMHANNAS-RI, dan berbagai pelatihan lainnya. Penulis telah terlibat dalam berbagai organisasi dan kegiatan, seperti Ketua Forum Mahasiswa Pemerhati Konstitusi Universitas Muslim Indonesia (FMPK-UMI), Pendiri dan Ketua Umum Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia (IMMH-UI), Perwakilan Tokoh Pemuda dalam verifikasi dan validasi 19 calon daerah otonomi baru di Indonesia, dan berbagai pengurus organisasi lainnya.

Penulis merupakan Ketua Dewan Pimpinan Nasional *Indonesia Law Study Club*/Klub Studi Hukum Indonesia sekaligus Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari (STIE 66 Kendari). Penulis aktif dalam penelitian dan penulisan di bidang hukum, pendidikan, pemerintahan, dan manajemen. Karya-karyanya telah diterbitkan dalam jurnal ilmiah yang terindeks Sinta dan Scopus. Penulis juga menjadi tim ahli dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Selain itu, penulis merupakan *Trainers/Pelatih* Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANNAS-RI).

Email Penulis: [fakhry.amin2@gmail.com](mailto:fakhry.amin2@gmail.com)

# BAB 9

## EVALUASI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI TINGKAT PUSAT DAN DAERAH

**Dr. Ir. Herlina, M.E.**

Institut Agama Islam Alquran Al Ittifaqiah (IAIQI)  
Indralaya –Sumatera Selatan

### **Evaluasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses penting dalam sistem hukum suatu negara. Baik di tingkat pusat maupun daerah, proses ini melibatkan langkah-langkah yang kompleks dan tahapan yang harus dijalankan dengan cermat. Evaluasi terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi hal yang relevan guna memastikan efektivitas, keberlanjutan, dan kesesuaian dengan kebutuhan masyarakat serta hukum yang berlaku. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas dan fungsi utama melakukan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengesahan, sosialisasi dan evaluasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Zainal, 2018).

Pembentukan peraturan menghasilkan fenomena hukum yang lebih luas dari regulasi, mencakup regulasi bidang inovasi digital dan regulasi lain yang terbatas dalam ruang dan waktu. Negara sebagai rezim hukum eksperimental mengidentifikasi rezim hukum



dengan tanda-tanda eksperimen yang tidak resmi. Pembagian eksperimen hukum disesuaikan dengan tujuan legislasi eksperimental kedalam kelompok secara optimalisasi, progresif dan mobilisasi. Pelaksanaan eksperimen hukum secara optimal bertujuan untuk menguji penggunaan peraturan baru yang diterapkan pada objek besar dan kompleks. Kelompok berikutnya dinamakan eksperimen hukum progresif yang bertujuan untuk memeriksa pengabaian Undang-Undang lama yang digunakan di bidang inovasi. Hasil eksperimen perubahan hukum ini untuk menciptakan regulasi cerdas dalam membangun peradaban ekonomi dan teknologi. Kelompok selanjutnya bernama eksperimen hukum mobilisasi yang bertujuan untuk mempertahankan tingkat sumber daya, keamanan dan infrastruktur yang ada jika menghadapi situasi kritis. Perubahan eksperimen hukum secara modern ini dipelajari dalam situasi dan kondisi sewaktu *epidemic* global Covid-19. Pembatasan hukum yang bertujuan untuk mencegah penyebaran infeksi virus Covid-119 dapat diklasifikasikan sebagai rezim hukum eksperimental jenis mobilisasi. Perkembangan rezim hukum eksperimental mobilisasi menyiratkan peningkatan legalitas (Kazantseva, 2021).

Pembatasan hukum memunculkan adanya persyaratan terlaksananya pembentukan peraturan negeri dalam negara yang menganut paham kedaulatan rakyat sejak awal proses sampai dengan tahap evaluasi adalah melibatkan masyarakat. Pengabdian kepada masyarakat memiliki tujuan untuk memberikan pendidikan dan pengetahuan hukum kepada pemerintah negeri agar terlibat dalam setiap proses pembentukan peraturan asing (Holle, Nendissa and Lumintang, 2021). Dalam kehidupan masyarakat dapat dicontohkan bagian kewajiban moral dan hukum terkait yang diemban orang tua dalam proses kelahiran. Tahapan proses kelahiran itu sendiri termasuk salah satu peristiwa penting dalam kehidupan suatu keluarga. Dalam kasus kelahiran ini tidak melihat status pernikahan dari orang tua. Dalam penelitian (Kazantseva, 2021) memaparkan tentang analisis undang-undang keluarga federasi Rusia dan ketentuan teoritis yang ditujukan untuk pengaturan hukum pembentuk asal usul anak. Mekanisme yang timbul karena adanya hubungan orang tua dan serangkaian terkait dengan evaluasi,

interpretasi dan penerapan hukum. Pada penentuan asal usul anak terdapat masalah pengaturan hukum terhadap identifikasi prospek pengembangan peraturan perundang-undangan.

Pengembangan peraturan perundang-undangan membuktikan bahwa pelaksanaan konsep fasilitasi hukum belum sepenuhnya dapat ditegakkan dengan baik, khususnya pelaksana perintah pada pasal 88 di Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 mengenai Pembentukan Produk Hukum Daerah *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang permasalahan akibat hukum dan hambatan penerapan pasal 88 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 mengenai perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 mengenai pembentukan Perda produk terhadap penyusunan produk hukum daerah.

Pasal 88 ayat 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 menguraikan mengenai fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah, rancangan peraturan kepala daerah, dan rancangan peraturan DPRD. Hal ini berimplikasi bahwa fasilitasi harus dilakukan jika belum ada Undang-Undang yang mengatur tentang rancangan peraturan daerah dan rancangan peraturan kepala daerah, atau jika rancangan Peraturan Daerah (Perda) DPRD mengalami cacat secara prosedural baik dalam aspek materiil atau substansial maupun aspek formal (prosedural), sehingga menyebabkan keterlambatan dalam proses pelaksanaan rancangan Perda dan rancangan peraturan kepala daerah, dan/atau rancangan peraturan DPRD (Pratama and Priyanto, 2020).

Kepastian hukum dengan adanya keperluan penetapan peraturan yang telah diperbaharui digunakan untuk penegakan di masa yang akan datang, seperti halnya dilakukan oleh sekelompok pemangku kepentingan yang membangun praktik pengguna air dalam mengalokasikan sumber daya yang terbatas seperti regulasi pengelolaan sumber daya air yang efektif dan adil guna organisasi pengguna air di DAS Chi Thailand. Pengembangan peraturan pengelolaan sumber daya air organisasi pengguna air berdasarkan pada survei, analisis dan pengembangan peraturan (Prakongsri and Santiboon, 2020).

Implementasi pengembangan peraturan dengan kondisi otonomi daerah memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga secara mandiri. Terwujudnya kewenangan pemerintah daerah dengan membuat produk hukum atau dinamakan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah sebagai instrumen yuridis operasional dan pengendali pelaksana otonomi daerah. Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 memberikan amanat tentang berbagai tahapan yang harus dilalui dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan melalui tahapan proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Uraian tentang pembentukan peraturan perundang-undangan ini dibahas secara jelas dalam penelitian (Nasution, 2020) yang menjawab permasalahan mengenai tata cara pembentukan peraturan daerah dan kesesuaiannya.

Peraturan Pemerintah daerah harus mampu mengatur urusan kewenangan sehingga sesuai dengan karakteristik daerah dan tidak berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Permasalahan yang sering terjadi dalam pengaturan pemerintah daerah adalah disharmoni perundang-undangan yang menyebabkan perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya sehingga muncul ketidakpastian hukum, peraturan perundang-undangan tidak berjalan efektif dan efisien, disfungsi hukum, peraturan perundang-undangan menjadi tidak harmonis sehingga harus dilakukan evaluasi. Secara *de facto* terdapat sejumlah rancangan peraturan yang didasarkan kepada aturan di luar tatanan undang-undang (Nur, 2014).

Dalam konteks kesehatan misalkan, rancangan kajian tentang peraturan penggunaan dan pengedaran obat dan suplemen harus lebih banyak ditelaah lebih lanjut. Sebagaimana dijelaskan dalam permasalahan produk suplemen kesehatan yang banyak diminati di pasaran adalah disisi pengontrolan atau pengawasan penggunaan obat atau suplemen kesehatan. Permasalahan hukum yang sering terjadi mencakup persetujuan pemasaran, kewajiban produk, keamanan penggunaan, periklanan, deskripsi perdagangan berupa pelabelan nutrisi dan klaim kesehatan. Kesehatan dan keselamatan

konsumen dalam menggunakan obat atau suplemen kesehatan sangat penting untuk diperhatikan. Pada kasus yang dibahas dalam artikel (Suzi *et al.*, 2020) mengidentifikasi beberapa faktor penyebab timbulnya permasalahan penggunaan obat atau suplemen. Pengkajian regulasi obat atau suplemen dengan merek dagang “Nutraceuticals” yang beredar di Malaysia dan menggali beberapa isi signifikan di dalamnya.

Dalam konteks Pemilihan Umum (Pemilu) misalkan, peraturan sangat diperlukan untuk kelangsungan penyelenggaraan Pemilu sebagai pelaksanaan sarana kedaulatan rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pelaksanaan pemilu yang dilakukan setiap lima tahun sekali memerlukan proses demokrasi yang utuh, adil, bermartabat dan berkualitas. Penyelenggara pemilu dapat terlaksana dengan baik sesuai aturan dan ketentuan yang berlaku harus membutuhkan koordinasi yang baik dari keseluruhan pihak terkait. Pembentukan peraturan penyelenggaraan pemilu merupakan suatu hal yang sangat penting dan urgensi. Pemberlakuan evaluasi peraturan penyelenggara pemilu harus dilakukan berkala dan konsisten (Abdul Hakam Sholahudin, 2023).

### **Pembentukan Peraturan Pemerintah di Tingkat Pusat**

Penataan norma-norma yang mengatur perilaku negara mengandung skala tolok ukur dalam menangani segala hal yang berkaitan dengan kepentingan yang memaksa sebagai dasar pembentukan Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang adalah terdapat berbagai ancaman yang membahayakan, adanya unsur kebutuhan yang mengharuskan dan unsur keterbatasan waktu. Secara substansi bahwa implikasi hukum terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang bertentangan dengan aturan dan ketentuan yang berlaku harus dilakukan pencabutan dan dinyatakan tidak berlaku. Pencabutan Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang harus dilakukan dengan terwujudnya undang-undang, yang didalamnya mengatur implikasi hukum dari Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang yang dicabut tersebut (Bima, 2019).

Implikasi hukum dari pembentukan program penyusunan Peraturan Pemerintah dan peraturan presiden dengan kerangka peraturan merupakan rangkaian perencanaan peraturan yang bersaing sekarang ini, sebagai contoh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional yang menggunakan sistem regulasi yang berbeda.

Permasalahan menjadi meluas dengan adanya kemungkinan dalam menginisiasi proses regulasi di luar mekanisme perencanaan regulasi yang dinamakan izin inisiatif dari Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara atau Sekretariat Kabinet. Pembahasan masalah perencanaan peraturan ini memakan waktu yang lama dan dapat menyebabkan inefisiensi. Dalam mengatasi segala permasalahan tersebut harus ada otoritas tunggal untuk perencanaan peraturan di negara Indonesia dengan mengadakan kesepakatan mengenai alat analisis nasional guna menilai rancangan peraturan yang diajukan oleh pihak kementerian dan mendukung kesadaran publik tentang agenda peraturan di Indonesia. Adanya dualisme mekanisme perencanaan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) yang berlaku di Indonesia melalui program penyusunan PP dan perpres serta menyusun peraturan, Kedua peraturan harus berjalan beriringan dan dikoordinasikan dengan 2 institusi yang berbeda, yakni Kementerian Hukum dan HAM dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Disamping itu terdapat mekanisme di luar program perencanaan penyusunan peraturan, yaitu izin prakarsa kepada Presiden Republik Indonesia yang dikoordinasikan juga oleh instansi pemerintah yang berbeda, yaitu Kementerian Sekretariat Negara atau Sekretariat Kabinet (Prabandani, 2018).

Peraturan Presiden yang mengatur penetapan status dan tingkat bencana yaitu penegasan tentang penanggulangan bencana ditegaskan di dalam Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UUPB). Penetapan status darurat bencana harus berisikan indikator jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana serta sejauh mana timbulnya wilayah terkena dampak bencana dan dampak sosial ekonomi. Pada Pasal 7 ayat 3 menjelaskan tentang penetapan status

dan tingkat bencana. Sebelum terbitnya Peraturan Presiden, telah diberlakukan terlebih dahulu Surat Penetapan Status Darurat Bencana sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam implementasinya. Pembahasan dan pengkajian dalam artikel (Teuku Ahmad Dadek *et al.*, 2021) mengenai mekanisme hukum dalam menetapkan status darurat bencana yang menjamin kepastian hukum, implikasi hukumnya dan berbagai langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menghadapi implikasi hukum tersebut.

Implikasi hukum dan beberapa tahapan langkah menuai konflik dan berbagai isu kontroversial di dunia maya sehingga memerlukan aturan dan pengembangan regulasi. Perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) serta internet menjadi sangat penting dalam keamanan nasional, pembangunan ekonomi dan kepemimpinan global. Tahapan tantangan utama berubah dalam jaringan dan hubungan kekuasaan yang didasarkan pada pengawasan komunikasi dan informasi yang mencakup di dalam masyarakat. Pentingnya dunia maya dalam kegiatan ruang politik secara utuh dengan memosisikan sentral kedaulatan digital dan keamanan informasi. Dalam hal ini harus disepakati tentang norma-norma yang mengatur perilaku negara di dunia maya sehingga tercipta mekanisme yang menjadi tempat mempromosikan konsep hukum dunia maya dan membangun rezim hukum (Ramich and Piskunov, 2022).

### **Pembentukan Peraturan Pemerintah di Tingkat Daerah**

Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam membuat Peraturan Daerah (Perda). Penerapan otonomi secara luas merupakan perwujudan dari kewenangan dalam membuat peraturan daerah. Negara Indonesia memberikan kewenangan kepada untuk menyusun dan membentuk peraturan perundang-undangan secara mandiri, namun harus tetap selalu mengacu kepada syarat dan ketentuan peraturan perundangan yang ada, terutama yang mengatur hubungan antara pusat dan daerah (Bik, 2013).

Keterkaitan implementasi Peraturan Pemerintah dalam kewenangan daerah dalam mengatur urusan rumah tangga secara mandiri melalui keberadaan Peraturan Daerah atau Perda menuai

beragam persoalan. Persoalan yang timbul karena sering terjadinya ketidakharmonisan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada di level atas atau setingkat Undang-Undang. Permasalahan yang ditimbulkan akibat ketidak harmonisan ini menjadi hambatan utama dalam pembangunan nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengawasan pemerintah pusat yang lemah dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah merupakan salah satu indikator yang penyebab terjadinya tumpang tindih antara perda terhadap peraturan yang berada di atasnya. Faktor penyebab disharmonisasi hukum dalam pembentukan peraturan daerah berasal dari internal dan eksternal lembaga pembentuk peraturan daerah. Dalam hal ini dapat ditanggulangi dari pihak internal dan eksternal (Cerdas, Abdurahman and Perwira, 2022).

Pihak eksternal dalam pembentukan peraturan daerah adalah adanya partisipasi publik dan transparansi yang merupakan sebagian syarat penyelenggara pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai kebijakan publik dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Partisipasi publik sebagai implementasi dari Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang melibatkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis. Pemaparan secara rinci tentang partisipasi publik dalam pembentukan peraturan daerah tertuang pada artikel (Praptanugraha, 2008). Pada kajian artikel ini menjelaskan urgensi partisipasi publik dalam membentuk peraturan daerah mencakup sarana sosialisasi peraturan kepada publik, sarana negosiasi dengan masyarakat dalam kaitan materi peraturan perundang-undangan yang mengikat masyarakat, memperkuat legitimasi pemerintah dalam pelaksanaan peraturan, mengurangi tingkat resistensi dari masyarakat dalam pemberlakuan peraturan perundang-undangan (Ari Yuliartini Griadhi And Sri Utari, 1970).

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Abdul Hakam Sholahudin, dkk (2023) *Hukum Pemilu di Indonesia*. Edited by A. Iftitah. Sada Kurnia Pustaka.
- ARI YULIARTINI GRIADHI, N. M. and SRI UTARI, A. A. (1970) 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah', *Kertha Patrika*, pp. 459–473. doi: 10.24843/kp.2008.v33.i01.p01.
- Bik, A. (2013) 'Peraturan Daerah Syariah dalam Bingkai Otonomi Daerah', *al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, 3(2), pp. 279–298. doi: 10.15642/ad.2013.3.2.279-298.
- Bima, M. R. (2019) 'Hal Ikhwal Kegentingan Yang Memaksa Sebagai Landasan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang', *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 7(1). doi: 10.29303/ius.v7i1.595.
- Cerdas, F. A., Abdurahman, A. and Perwira, I. (2022) 'Harmonisasi dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia', *Jihk*, 4(1), pp. 40–53. doi: 10.46924/jihk.v4i1.149.
- Holle, E. S., Nendissa, R. H. and Lumintang, J. A. N. (2021) 'Pembentukan Peraturan Negeri yang Partisipatif Dalam Pelaksanaan Pemerintah Negeri Hutumuri Kecamatan Leitimur Selatan Kota Ambon', *AIWADTHU: Jurnal Pengabdian Hukum*, 1(2), p. 106. doi: 10.47268/aiwadthu.v1i2.672.
- Kazantseva, E. V. (2021) 'Legal Regulation of Restrictions on Freedom of Movement During the Spread of Covid-19', *Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science*, 7 (73)(1), pp. 211–217. doi: 10.37279/2413-1733-2021-7-1-211-217.
- Nasution, F. A. (2020) 'Dasar-Dasar Konstitusional Pembentukan Peraturan Daerah Oleh', 21(2), pp. 1–10.
- Nur, I. T. (2014) 'SINKRONISASI DAN HARMONISASI PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN', pp. 158–174.
- Prabandani, H. W. (2018) 'Rekonstruksi Mekanisme Perencanaan Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di



- Indonesia', *Undang: Jurnal Hukum*, 1(1), pp. 85–108. doi: 10.22437/ujh.1.1.85-108.
- Prakongsri, P. and Santiboon, T. (2020) 'Effective Water Resources Management for Communities in the Chi River Basin in Thailand', *Environmental Claims Journal*, 32(4), pp. 323–348. doi: 10.1080/10406026.2020.1765529.
- Praptanugraha, P. (2008) 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah', *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 15(3), pp. 459–473. doi: 10.20885/iustum.vol 15.iss 3.art6.
- Pratama, I. B. P. and Priyanto, I. M. D. (2020) 'Kepastian Hukum Jumlah Modal Dasar Pendirian Perseroan Terbatas Setelah Berlakunya PP Perubahan Modal Dasar Perseroan Terbatas', *Acta Comitatus*, 5(2), p. 340. doi: 10.24843/ac.2020.v05.i02.p11.
- Ramich, M. S. and Piskunov, D. A. (2022) 'The Securitization of Cyberspace: From Rulemaking to Establishing Legal Regimes', *Vestnik RUDN. International Relations*, 22(2), pp. 238–255. doi: 10.22363/2313-0660-2022-22-2-238-255.
- Suzi, F. I. *et al.* (2020) 'Enhancing Regulation Of Nutraceutical Products In Malaysia: Lessons From Japan', *Iium Law Journal*, 28(S1), pp. 351–372.
- Teuku Ahmad Dadek *et al.* (2021) 'Determination of the Legal Status for Disaster Emergency in Indonesia', *IJUM Law Journal*, 29((S2)), pp. 23–42. doi: 10.31436/iium.lj.v29i(s2).678.
- Zainal, M. A. (2018) 'Proses Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Muna Sulawesi Tenggara', *Al-Izzah: Jurnal Hasil-Hasil Penelitian*, 13(2), p. 210. doi: 10.31332/ai.v13i2.1052.

## PROFIL PENULIS



### **Dr. Ir. Herlina, M.E.**

Penulis merupakan alumni SMA Negeri 3 Palembang, Strata 1 di Fakultas Pertanian Jurusan Teknologi Pertanian Program Studi Teknologi Hasil Pertanian (1992). Karier penulis dimulai di Bank Swasta (Januari 1993). Selanjutnya, per akhir tahun 2000, penulis merintis sebagai wirausahawan di bidang kuliner, yang kemudian berkembang menjadi supplier dan distributor, yang bergerak di bidang antara lain: makanan ringan (snack), peralatan tulis kantor, buah-buahan dan sayur-sayuran. Di pertengahan tahun 2013, penulis meneruskan pendidikan di tingkat Magister Ekonomi Syariah pada UIN Suska Riau dan tamat di akhir 2016.

Pada Maret 2017, penulis menjadi dosen tetap di Sekolah Tinggi Agama Islam (STAI) Diniyah Pekanbaru-Riau atau sekarang telah berubah status menjadi Institut. Disamping itu, penulis juga pernah sebagai dosen luar biasa di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Iqraa Annisa Pekanbaru, STAI Lukman Eddy (sekarang telah menjadi Institut) dan UIN Sultan Syarif Kasim (Suska) Riau di Fakultas Syariah dan Hukum Islam. Di Agustus 2017, penulis mendapatkan beasiswa MORA dari Kementerian Agama RI untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan di Strata 3 Prodi Hukum Keluarga Islam (HKI), dan tamat pada Maret 2020. Sekarang ini, penulis sebagai dosen tetap di Institut Agama Islam Alquran Al-Ittifaqiah (IAIQI) Indralaya-Sumatera Selatan pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam. Selama di akademisi, penulis aktif menulis artikel di beberapa jurnal Nasional dan mengikuti berbagai seminar, workshop, diskusi panel, roadshow.

Email Penulis: [herlinaherman26@gmail.com](mailto:herlinaherman26@gmail.com)

# BAB 10

## ***MEANINGFUL PARTICIPATION***

### **DALAM PEMBENTUKAN**

### **PERATURAN PERUNDANG-**

### **UNDANGAN**

**Deni Yusup Permana, S.H., M.H.**  
Universitas Swadaya Gunung Jati

#### **Pendahuluan**

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya menjadi tanggung jawab Presiden dan DPR, tetapi juga melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang bermaksud untuk menetapkan peraturan perundang-undangan yang melibatkan partisipasi masyarakat. Mahkamah Konstitusi memberikan tiga kriteria partisipasi yang berarti, yaitu: pendapat masyarakat harus didengar (*right to be heard*), Opini publik harus dipertimbangkan (*right to be considered*), dan Pendapat masyarakat harus dijawab atau dijelaskan (*right to be explained*). Konsep ini memperluas arti partisipasi masyarakat dalam proses membuat peraturan. Sebagian besar orang percaya bahwa penerapan ide ini akan mendorong pembentukan peraturan yang responsif, karena partisipasi yang lebih luas dalam masyarakat pada proses tersebut akan berdampak pada hukum yang sangat responsif. Selain itu, Konsep ini secara tidak langsung meningkatkan transparansi dalam proses perundang-undangan (Karsono & Syauket, 2023).

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat memiliki hak untuk menyuarakan pendapat mereka secara lisan maupun tertulis, seperti yang diatur dalam Pasal 96 Ayat 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, konsep partisipasi yang bermakna, juga dikenal sebagai partisipasi yang bermakna, sangat penting.

Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menekankan pentingnya mewujudkan konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pemenuhan asas keterbukaan. Hal ini juga merupakan realisasi dari Pasal 22A Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga legislatif negatif juga berperan penting dalam hal ini, karena keputusan yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi memiliki sifat *erga omnes* atau untuk semua orang, yang berarti bahwa putusan tersebut berlaku untuk semua pihak, baik individu maupun lembaga negara.

Dengan demikian, partisipasi bermakna merupakan prinsip yang tidak hanya penting secara konstitusional, tetapi juga dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan partisipasi yang signifikan, masyarakat dapat mempengaruhi proses pembentukan peraturan perundang-undangan, untuk membuat kebijakan yang lebih responsif dan berpihak kepada kepentingan masyarakat secara luas.

Keterlibatan masyarakat yang signifikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sangat penting karena memiliki beberapa manfaat, antara lain:

1. Meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan karena partisipasi publik dapat memberikan masukan dan saran yang berharga dalam proses pembentukan peraturan (Oktavia, 2022).
2. Memastikan bahwa peraturan yang disusun akan mengakomodir kepentingan publik serta tidak akan merugikan masyarakat (Oktavia, 2022).
3. Meningkatkan legitimasi peraturan karena partisipasi masyarakat dapat mendukung dan persetujuan terhadap peraturan yang disusun (Julranda, Simanjuntak, & Effendi, 2022).

4. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dalam proses perundang-undangan, karena partisipasi publik dapat memastikan prosesnya terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan (Julranda, Simanjuntak, & Effendi, 2022).

Namun, untuk memastikan Mungkin ada partisipasi masyarakat yang signifikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan pemahaman yang lebih dalam tentang konsep partisipasi yang bermakna serta upaya untuk memperkuat partisipasi masyarakat, seperti membuat peraturan yang sesuai, membuat pedoman, dan menetapkan sanksi atau konsekuensi hukum jika tidak berpartisipasi (Oktavia, 2022).

### **Prinsip-Prinsip *Meaningful participation***

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi yang bermakna dari masyarakat sangatlah penting. Partisipasi tersebut melibatkan peran aktif dan berarti dari berbagai pihak dalam memberikan masukan, pendapat, dan pemahaman yang berkontribusi terhadap kebijakan publik yang lebih baik dan inklusif. Untuk memastikan partisipasi yang bermakna, terdapat prinsip-prinsip yang perlu dipahami dan diterapkan. Prinsip-prinsip ini akan memberikan kerangka kerja yang kokoh untuk memastikan bahwa partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia memiliki dampak yang signifikan dan berarti.

Dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 (hal. 393), MK mengartikan partisipasi yang bermakna sebagai: (1) hak komunitas untuk didengarkan, (2) hak komunitas untuk dipertimbangkan, dan (3) hak komunitas untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang disampaikan.

Berikut prinsip-prinsip *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (ekon.go.id, 2023):

#### **1. Hak Untuk Didengar Pendapatnya**

Prinsip ini menjamin bahwa setiap individu atau kelompok masyarakat memiliki hak untuk mengemukakan pendapat mereka dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat diberi kesempatan untuk menyampaikan sudut

pandang, masukan, dan saran mereka terkait kebijakan yang sedang dibahas. Hak ini mencerminkan pentingnya mendengarkan suara masyarakat sebagai bagian dari proses demokrasi. Selain itu, aturan terkait Pasal 28 dan Pasal 28E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kebebasan berpendapat dan berbicara. Dengan memastikan hak untuk didengar pendapatnya, pemerintah menunjukkan komitmen mereka terhadap prinsip demokrasi dan keadilan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendapat masyarakat yang beragam dan beraneka ragam harus dihargai dan dianggap penting, karena dapat memberikan perspektif yang berbeda dan memperkaya diskusi kebijakan.

Prakteknya, pemerintah perlu memberikan ruang partisipasi yang terbuka dan inklusif bagi masyarakat. Mekanisme seperti konsultasi publik, forum diskusi, dan pelibatan masyarakat secara aktif dapat digunakan untuk memastikan bahwa suara masyarakat didengar dan dipertimbangkan dengan serius dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan menghormati hak untuk didengar pendapatnya, pemerintah dapat membangun hubungan yang lebih kuat antara pemerintah dan masyarakat, serta mewujudkan kebijakan yang lebih responsif terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat secara keseluruhan.

## **2. Hak untuk Dipertimbangkan**

Prinsip ini menegaskan bahwa pendapat yang disampaikan oleh masyarakat harus dipertimbangkan dengan serius oleh pembuat kebijakan. Setiap masukan yang diberikan harus dinilai secara objektif dan dijadikan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini menunjukkan adanya tanggung jawab pemerintah untuk menghormati partisipasi masyarakat dan mengakui nilai kontribusi mereka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **3. Hak untuk Mendapatkan Penjelasan atau Jawaban Atas Pendapat yang Diberikan**

Prinsip ini menjamin bahwa masyarakat berhak mendapatkan penjelasan atau jawaban terhadap pendapat atau masukan yang mereka sampaikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat memiliki hak untuk mengetahui bagaimana pendapat mereka diperlakukan dan bagaimana masukan mereka diakomodasi dalam kebijakan yang dihasilkan. Hal ini mencerminkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam menjawab dan memberikan penjelasan terhadap partisipasi masyarakat.

Prinsip-prinsip tersebut bertujuan untuk memastikan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini sejalan dengan prinsip demokrasi yang dianut oleh Indonesia, di mana rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi dan pelaksanaannya diatur oleh konstitusi. Prinsip-prinsip tersebut juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **Tantangan dan Strategi dalam Implementasi *Meaningful Participant***

Meskipun partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun terdapat beberapa tantangan dalam implementasi partisipasi yang bermakna, antara lain:

1. Kurangnya pemahaman tentang konsep partisipasi yang bermakna menjadi salah satu tantangan utama. Banyak kasus di mana partisipasi masyarakat hanya menjadi formalitas belaka, tanpa memberikan pengaruh nyata dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perlu adanya upaya untuk meningkatkan pemahaman masyarakat tentang arti dan pentingnya partisipasi yang bermakna dalam proses pengambilan keputusan (Oktavia, 2022).

Dalam beberapa kasus, partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Perda hanya menjadi formalitas belaka. Meskipun diadakan rapat konsultasi publik atau diskusi terbuka, masyarakat tidak memiliki pemahaman yang cukup tentang bagaimana memberikan masukan yang bermakna. Sebagai akibatnya, masukan dari masyarakat sering kali dianggap sebatas formalitas dan tidak memiliki pengaruh nyata dalam perumusan kebijakan.

2. Tidak adanya keseragaman pada peraturan perundang-undangan terkait nomenklatur dan prosedur partisipasi masyarakat juga menjadi kendala. Ketidakkonsistenan ini dapat membingungkan masyarakat dan menghambat partisipasi yang efektif. Penting untuk melakukan konsolidasi dan harmonisasi peraturan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat guna menciptakan kerangka kerja yang jelas dan terstandarisasi (Oktavia, 2022).

Dalam beberapa kasus, keberadaan nomenklatur dan prosedur partisipasi yang tidak seragam di berbagai peraturan perundang-undangan menjadi kendala dalam mendorong partisipasi masyarakat yang efektif. Misalnya, dalam beberapa regulasi, istilah "konsultasi publik" digunakan, sementara dalam peraturan lain, istilah "pendengaran umum" atau "rapat terbuka" digunakan untuk tujuan yang serupa. Hal ini dapat membingungkan masyarakat dan menghambat partisipasi yang bermakna.

Selain itu, prosedur partisipasi yang berbeda-beda juga dapat menyebabkan kebingungan. Misalnya, dalam beberapa peraturan, prosedur konsultasi publik mungkin hanya melibatkan pengumuman secara singkat tanpa memberikan kesempatan yang memadai bagi masyarakat untuk menyampaikan masukan secara tertulis atau melalui pertemuan. Di sisi lain, peraturan lain mungkin memberikan mekanisme yang lebih terstruktur dan inklusif, termasuk waktu yang cukup bagi masyarakat untuk mempelajari dan merespons draf peraturan.

1. Kurangnya kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga merupakan tantangan yang perlu diatasi. Peningkatan kapasitas masyarakat



melalui pendidikan, pelatihan, dan penyediaan informasi yang mudah diakses dapat memungkinkan mereka untuk berpartisipasi secara aktif dan memberikan kontribusi yang berharga dalam proses pengambilan keputusan (Oktavia, 2022).

Dalam beberapa kasus, sebagian besar masyarakat tidak memiliki pemahaman yang memadai mengenai permasalahan yang ada di sekitarnya seperti bahaya limbah plastik. Karena hal tersebut masyarakat yang tidak memiliki pengetahuan yang cukup mengenai cara pengelolaan limbah plastik yang ramah lingkungan. Sebagai hasilnya, banyak masyarakat yang merasa tidak mampu berpartisipasi secara aktif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan terkait masalah tersebut.

2. Keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih menjadi permasalahan. Partisipasi masyarakat sering kali terbatas pada tahap konsultasi publik atau hanya sebagai penerima informasi, tanpa melibatkan mereka secara aktif dalam diskusi dan pengambilan keputusan. Diperlukan upaya untuk mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memberikan ruang yang lebih besar bagi mereka untuk berbicara dan berdiskusi (Prastyo, 2022).

Selama proses konsultasi publik, masyarakat diberikan akses kepada draf undang-undang yang sedang disusun serta informasi terkait. Masyarakat diajak untuk memberikan tanggapan dan masukan terhadap draf undang-undang tersebut melalui platform daring yang disediakan.

Selain itu, juga diadakan pertemuan terbuka di berbagai daerah, di mana masyarakat dapat menyampaikan pendapat, mengajukan pertanyaan, dan berdiskusi langsung dengan para pembuat kebijakan. Selain konsultasi publik, terdapat juga mekanisme partisipasi lainnya dalam proses pembentukan undang-undang ini. Dibentuklah kelompok kerja yang terdiri dari perwakilan dari berbagai pemangku kepentingan, termasuk organisasi konsumen, produsen, dan akademisi. Kelompok kerja ini bertugas untuk mengkaji dan

membahas draf undang-undang serta memberikan masukan secara lebih intensif.

Kurangnya keterbukaan informasi tentang proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi kendala dalam partisipasi yang bermakna. Masyarakat membutuhkan akses yang mudah dan transparan terhadap informasi terkait rencana peraturan, naskah rancangan, dan tahapan pembentukan. Dengan meningkatkan keterbukaan informasi, masyarakat dapat lebih aktif dan terlibat dalam memberikan masukan dan pendapat mereka (Prastyo, 2022).

Dampak dari kurangnya keterbukaan informasi ini adalah minimnya partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan dan pendapat mereka terkait isu yang sensitif ini. Tanpa akses yang memadai terhadap informasi yang relevan, masyarakat sulit untuk memberikan masukan yang bermakna dan mempengaruhi pembentukan peraturan tersebut.

Untuk mengatasi tantangan-tantangan ini, perlu dilakukan upaya yang terintegrasi antara pemerintah, masyarakat sipil, dan lembaga terkait. Pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah bermakna, dengan memberikan ruang bagi masukan dan partisipasi yang substansial, serta memastikan adanya keterbukaan, transparansi, dan kesetaraan akses informasi. Dengan demikian, partisipasi masyarakat yang bermakna dapat meningkatkan kualitas, kepatuhan, dan legitimasi peraturan perundang-undangan, serta memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap proses pembentukan kebijakan. Strategi dalam implementasi *meaningful participant*, antara lain:

1. Meningkatkan akses informasi adalah langkah penting dalam mengedukasi masyarakat tentang proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah perlu memastikan informasi tersebut mudah diakses dan memuat panduan tentang nomenklatur dan prosedur partisipasi masyarakat (Fajri, 2023).
2. Peningkatan kapasitas masyarakat melalui pelatihan dan pendidikan juga penting. Pemerintah harus menyediakan sumber daya yang diperlukan agar masyarakat dapat memahami peran mereka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan

memiliki keterampilan yang diperlukan untuk berpartisipasi secara efektif (Miftahuddin, 2023).

3. Keterlibatan aktif masyarakat harus didorong dengan menyediakan ruang partisipasi yang terbuka dan inklusif. Pemerintah harus menciptakan mekanisme yang memungkinkan masyarakat untuk berbicara dan berdiskusi secara langsung dalam proses pembentukan kebijakan (Rizqi, 2022).
4. Penting untuk memastikan keterwakilan masyarakat yang beragam. Pemerintah harus memperhatikan kelompok-kelompok yang rentan atau kurang terwakili, sehingga suara mereka juga didengar dan diperhatikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (Fajri, 2023).
5. Pengaruh nyata dari masukan dan saran masyarakat harus diakui dan diintegrasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah harus menunjukkan respons yang nyata terhadap partisipasi masyarakat dengan mengambil tindakan yang sesuai berdasarkan masukan yang diberikan (Oktavia, 2022).
6. Terakhir, pemerintah harus terbuka terhadap kritik dan masukan dari masyarakat. Keterbukaan terhadap kritik memungkinkan adanya dialog yang konstruktif antara pemerintah dan masyarakat, yang pada akhirnya dapat memperbaiki dan memperkuat peraturan perundang-undangan (Prastyo, 2022).

Dengan menerapkan strategi ini, pemerintah dapat meningkatkan implementasi partisipasi yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini akan menghasilkan kebijakan yang lebih inklusif, responsif, dan memiliki legitimasi yang kuat karena melibatkan masyarakat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan.

## **Kesimpulan**

Partisipasi masyarakat yang signifikan sangat penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hal ini didukung oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memberikan tiga kriteria *meaningful participation*,

yaitu didengarkan pendapatnya, dipertimbangkan pendapatnya, dan mendapatkan tanggapan atau penjelasan atas gagasan yang telah disampaikan. Konsep partisipasi yang bermakna tersebut mengembangkan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan diharapkan dapat mendorong pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif dan transparan.

Partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki beberapa manfaat, seperti meningkatkan kualitas peraturan, memastikan kepentingan publik terakomodasi, meningkatkan legitimasi peraturan, dan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Namun, terdapat beberapa tantangan dalam implementasi partisipasi yang bermakna, seperti kurangnya pemahaman tentang konsep tersebut, ketidakkonsistenan dalam peraturan perundang-undangan terkait partisipasi masyarakat, dan kurangnya kapasitas masyarakat untuk berpartisipasi.

Untuk memastikan partisipasi masyarakat yang bermakna dapat terwujud, diperlukan pemahaman yang lebih dalam tentang konsep partisipasi yang bermakna serta upaya untuk memperkuat partisipasi masyarakat. Hal ini meliputi harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait partisipasi, penyusunan panduan yang jelas, dan pengaturan sanksi atau konsekuensi hukum jika partisipasi tidak dilaksanakan.

Dengan mengimplementasikan prinsip-prinsip *meaningful participation*, seperti hak untuk didengarkan, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapatnya, dan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat menjadi lebih efektif dan memberikan dampak yang signifikan dalam kebijakan publik yang dibuat.

\*\*\*\*\*

## **Daftar Pustaka**

- ekon.go.id. (2023, Januari 19). Libatkan Partisipasi Masyarakat, Pemerintah Terapkan Meaningful Participation dalam Pembahasan Undang-Undang Cipta Kerja. Dipetik Juni 23, 2023, dari [https://www.ekon.go.id/:  
https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4867/libatkan-partisipasi-masyarakat-pemerintah-terapkan-meaningful-participation-dalam-pembahasan-undang-undang-cipta-kerja#:~:text=Hal%20ini%20juga%20dimaksudkan%20untuk,pe serta%20dari%20berbagai%20kalangan%20ters](https://www.ekon.go.id/:https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4867/libatkan-partisipasi-masyarakat-pemerintah-terapkan-meaningful-participation-dalam-pembahasan-undang-undang-cipta-kerja#:~:text=Hal%20ini%20juga%20dimaksudkan%20untuk,pe serta%20dari%20berbagai%20kalangan%20ters)
- Fajri, M. N. (2023, Maret 25). Legitimacy Of Public Participation In The Establishment Of Law In Indonesia. doi:10.31078/jk2017
- Julranda, R., Simanjuntak, P. M., & Effendi, S. F. (2022, Desember 19). Quo Vadis: Penerapan Asas Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. doi:<https://doi.org/10.56895/plr.v10i2.1052>
- Karsono, B., & Syauket, A. (2023). Meaningful Participation Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Membangun Open Governance. ( 8 No. 3), hal. 1867. doi:<https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v8i3.11469>
- Miftahuddin. (2023, Februari 12). Implementasi Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Studi Kasus Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja). doi:10.56783/ja.v1i1.12
- Oktavia, M. O. (2022, Juli 31). Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. doi:10.20473/jd.v5i4.37337
- Prastyo, A. (2022, Desember 1). Limitation Of Meaningful Participation Requirements In The Indonesian Law-Making Process. doi:<https://doi.org/10.25216/jhp.11.3.2022.405-436>
- Rizqi, A. R. (2022, Desember 28). Meaningful Participation in Local Regulation Making in Indonesia: A Study of Legislative Law. doi:10.21070/jihr.v11i0.801

## PROFIL PENULIS



### **Deni Yusup Permana, S.H., M.H.**

Ketertarikan penulis terhadap ilmu hukum dimulai pada tahun 2008 silam. Hal tersebut membuat penulis memilih untuk masuk ke Perguruan Tinggi dan berhasil menyelesaikan studi S1 di prodi Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto pada tahun 2013. Kemudian, penulis menyelesaikan studi S2 di prodi Hukum Program Pascasarjana Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon pada tahun 2020. Kemudian, penulis saat ini sedang menempuh pendidikan Program Doktor Universitas Padjadjaran.

Penulis memiliki latar belakang keahlian dalam bidang Hukum, dengan fokus pada bidang tersebut sebagai dosen dan peneliti profesional. Penulis sering melakukan penelitian dengan sumber dana dari internal perguruan tinggi, dan aktif menulis buku sebagai kontribusi positif bagi masyarakat dan negara tercinta. Dalam pengabdian kepada masyarakat, penulis juga mengajar beberapa mata kuliah diantaranya Hukum Internasional, Antropologi Hukum, Hukum Lingkungan, Hukum Ketenagakerjaan, Hukum Tata Negara, Peradilan Tata Usaha Negara, dan Hukum Administrasi Negara. Penulis sangat berdedikasi dan bekerja keras untuk mengembangkan karir di bidang hukum dan memberikan manfaat bagi masyarakat.

Email Penulis: [deniyusuppermana80@gmail.com](mailto:deniyusuppermana80@gmail.com)

# BAB 11

## OMNIBUS: JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ATAU METODE PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN?

Dika Yudanto, S.H., M.H.

Universitas Islam Batik Surakarta

### **Fungsi dan Jenis Peraturan Perundang-Undang di Indonesia**

Peraturan merupakan produk hukum yang terdiri dari kumpulan beberapa norma hukum yang memiliki sifat norma hukum umum abstrak atau umum konkret, Peraturan dalam Bahasa pemerintah juga sering disebut *regeling*. Artinya bahwa peraturan merupakan produk yang dikeluarkan oleh pemerintahan untuk mengurus suatu negara. Adanya berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam suatu urutan atau tata susunan hierarki peraturan. Peraturan tidak berdiri sendiri, tetap miliki macam dan jenis peraturan itu digunakan sesuai dengan tujuannya, dengan tata urutan atau hierarki peraturan maka, yang mengakibatkan pula adanya perbedaan dalam hal fungsi maupun materi muatan itu sendiri terbagi dalam jenis peraturan perundang-undangan tersebut. Maka, berdasarkan tata susunan jenis-jenis peraturan perundang-undangan memiliki fungsi yang berbeda.

Secara umum, peraturan itu merupakan produk hukum yang memiliki fungsi adalah mengatur, mengurus, menyusun norma hukum untuk ditaati baik warga negara dan segala unsurnya. Peraturan yang memiliki fungsi mengatur juga merupakan sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat. Artinya, peraturan perundang-undangan adalah sebagai instrumen kebijakan (*beleidsinstrumenten*) apapun bentuknya, apakah bentuknya penetapan, pengesahan, pencabutan, maupun perubahan (Maria Farida, 2007).

Secara khusus fungsi peraturan perundang-undangan dapat diperinci sebagai yaitu memberikan Perlindungan hukum bagi hak-hak kemanusiaan bernegara, memastikan posisi hukum setiap orang sama dengan kedudukan hukumnya dengan orang lain, sebagai pembatasan atas sikap atau tingkah laku pada perbuatan seperti larangan dan perintah-perintah lain yang harus dipatuhi dalam bernegara.

Indonesia sejak digantinya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memiliki perubahan yang signifikan, pertama dalam hierarki peraturan perundang-undangan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan masyarakat dalam mengatur pembentuk peraturan perundang-undangan, kedua dalam perubahannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 lebih mengakomodir teknik pembuatan awal sampai dengan pengesahan, seperti dibutuhkan naskah akademik yaitu 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 dan materi muatan dari berbagai peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-



undang di atasnya atau norma hukum lebih tinggi atau dibentuk peraturan perundang-undangan tersebut berdasarkan kewenangannya.

Pengaturan mengenai fungsi dan jenis peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan secara Teknik lebih lanjut juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Pertama Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Fungsi dan jenis peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:

### **1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945)**

Berfungsi sebagai hukum dasar bagi pembentukan lembaga-lembaga negara, fungsi lembaga negara, dan hubungannya antara lembaga satu dengan yang lain, mengatur hubungan antara Negara dengan warga negara, pemilihan umum, PEMDA serta memuat cita-cita serta tujuan Negara.

Fungsi UUD 1945 yang utama adalah membatasi dan membagi kewenangan para penyelenggara pemerintahan negara, sehingga dapat tercipta keterkendalian dan keseimbangan (*checks and balances*) diantara para penyelenggara pemerintahan negara sesuai dengan asas trias politica (*distribution of powers*) dan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*clean governance/government*).

### **2. TAP MPR RI**

Di masa orde baru konsekuensi dari kedudukan dan kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-Garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN), mengakibatkan eksistensi TAP MPR(S) sebagai salah satu pengaturan perundang-undangan yang memuat pengaturan. Namun menurut Mahfud MD, Pemosisian TAP MPR sebagai peraturan perundang-undangan dalam derajat kedua (di bawah UUD 1945) sebenarnya hanyalah tafsiran MPR saja, sebab UUD sendiri tidak menyebutkan bahwa TAP MPR itu harus berisi pengaturan (*regeling*) dan berbentuk peraturan perundang-

undangan. Menetapkan itu sebenarnya dapat hanya diartikan sebagai penetapan (*beschikking*) yang bersifat konkret, individual (Maria Farida, 2007).

Secara garis besar, TAP MPR dikategorikan sebagai aturan dasar Negara (*staatsgrundgesetz*) atau dapat juga disebut sebagai norma dasar (*grundnorm*). Akan tetapi kategorisasi yang dilakukan oleh Attamimi ini dilakukan disaat kedudukan MPR masih sebagai lembaga tertinggi Negara atau sebelum perubahan UUD 1945. Kedudukan TAP MPR sebelum perubahan UUD, memang menjadi salah satu produk hukum yang berada setingkat dengan UUD. Hal tersebut mengacu kepada kewenangan dan kedudukan MPR sebagai lembaga perwujudan kedaulatan rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam periode era reformasi, TAP MPR dianggap sebagai perpanjangan tangan dari kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan tertentu yang menguntungkan atau melegitimasi kepentingan kekuasaan. Untuk itu kemudian muncul istilah "*sunset clause*", yakni upaya sedikit demi sedikit untuk menghapus TAP MPR sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Ini juga yang mendasari proyek evaluasi yang disertai penghapusan secara besar-besaran terhadap TAP MPR(S) di tahun 2003 melalui Sidang Umum (SU) MPR. Mahfud MD menyebut agenda ini sebagai "sapu jagat", yakni TAP MPR yang menyapu semua TAP MPR(S) yang pernah ada untuk diberi status baru.

Mengutip pendapat Mahfud MD, bahwa TAP MPR tetap saja boleh ada dan dikeluarkan oleh MPR, tetapi terbatas hanya untuk penetapan yang bersifat *beschikking* (kongret dan individual) seperti TAP tentang pengangkatan Presiden, TAP tentang pemberhentian Presiden dan sebagainya. Bahkan TAP MPR tetap dijadikan sebagai sumber hukum yang bersifat materiil. Sebagaimana yang ditegaskan oleh Mahfud MD, bahwa sebagai sumber hukum, TAP MPR dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil (bahan pembuatan hukum), namun bukan sumber hukum formal (peraturan perundang-undangan). Sebagai sumber hukum materiil, TAP MPR bisa menjadi bahan hukum seperti halnya nilai-

nilai keadilan yang tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat, keadaan sosial dan ekonomi masyarakat, warisan sejarah dan budaya bangsa dan lain-lain (Maria Farida, 2007).

### 3. Undang-Undang

Fungsi dari Undang-Undang yaitu sesuai dasar hukum : Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang di dalam pembentukannya dilakukan oleh 2 (dua) lembaga, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) dengan Persetujuan Bersama Presiden atau Pemerintah (eksekutif). Fungsi Undang-undang (UU) adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (dan perubahannya).

Bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat sebagai “memegang kekuasaan membentuk” Undang-undang, maka dapat diartikan dengan “memegang kewenangan”, karena suatu kekuasaan (*macht*), dalam hal ini kekuasaan membentuk Undang-Undang (*wetgeven demacht*), memang mengandung kewenangan membentuk Undang-Undang. Bahwa pengertian “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama” (Maria Farida, 1998).

Fungsi Undang-Undang yaitu seperti menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya, pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Tahun 1945, pengaturan lebih lanjut dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya, pengaturan di bidang materi konstitusi, seperti organisasi, Tugas dan Wewenang Susunan Lembaga.

### 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

Dasar Hukum: Pasal 22 Undang-Undang Dasar 1945 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) merupakan suatu peraturan yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang. PERPU ditetapkan oleh Pemerintah dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, yang harus segera diatasi, karena pembentukan Undang-

Undang memerlukan waktu yang relatif lama “*noodverordeningsrecht*” atau “hak Presiden untuk mengatur kegentingan yang memaksa” tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup apabila menurut keyakinan Presiden terdapat keadaan mendesak dan dibutuhkan peraturan yang mempunyai derajat Undang-Undang, dan PERPU tidak dapat ditangguhkan sampai DPR melakukan pembicaraan pengaturan keadaan tersebut. Jangka waktu berlakunya PERPU adalah terbatas, sebab harus dimintakan persetujuan oleh DPR untuk dijadikan Undang-Undang ataukah dicabut. Fungsi Perpu adalah mengatur lebih lanjut suatu substansi dalam keadaan hal-ihwal kegentingan yang memaksa berdasarkan Pasal 22 UUD 1945, dengan ketentuan seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan, jika ditolak DPR PERPU tersebut harus dicabut (Maria Farida, 2007).

Fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) pada dasarnya sama dengan fungsi dari undang-undang. Perbedaan keduanya terletak pada Pembuatnya, undang-undang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR dalam keadaan normal sedangkan PERPU dibuat oleh Presiden. Perbedaan lainnya adalah Undang-undang dibuat dalam suasana (keadaan) normal, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa (Maria Farida, 2007).

Fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah:

- a. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya;
- b. Pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam Batang Tubuh UUD 1945;
- c. Pengaturan lebih lanjut dalam ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutnya;
- d. Pengaturan di bidang materi konstitusi.

## 5. Peraturan Pemerintah (PP)

Peraturan Pemerintah ini adalah memiliki fungsi menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut/peraturan pelaksana untuk melaksanakan perintah suatu Undang-Undang. Landasan formal konstitusionalnya yaitu dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

## 6. Peraturan Presiden (PERPRES)

Fungsi Peraturan Presiden (*regeling*) adalah menyelenggarakan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan sesuai dalam Pasal 3 ayat (6) TAP MPR No. III/MPR/2000.

Sedangkan landasan formal konstitusionalnya dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yaitu menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara. Mengenai lingkup “administrasi negara dan pemerintahan” dalam Pasal 6 TAP MPR No. III/MPR/2000 masih akan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Secara umumnya Fungsi Peraturan Presiden (*regeling*) seperti : menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. (sesuai Pasal 4 ayat 1 UUD 1945) dan menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya serta menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah meskipun tidak tegas-tegas menyebutkannya.

## 7. Peraturan Daerah (PERDA) Provinsi dan Kota/Kabupaten

Peraturan Daerah Provinsi adalah seperti dalam Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang memiliki bertujuan untuk menyelenggarakan otonomi daerah di tingkat provinsi dan membantu tugas pemerintah pusat dalam rangka mengurus daerahnya sendiri menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 UUD 1945. Fungsi Perda yaitu berdasarkan dalam Pasal 236 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, untuk menyelenggarakan otonomi daerah

dan tugas pembantuan, daerah membentuk perda. Fungsi perda juga memuat materi muatan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Disamping itu perda juga memuat materi muatan lokal yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Disamping itu fungsi Peraturan Daerah Provinsi juga untuk menyelenggarakan ketentuan tentang fungsi anggaran dari DPRD Provinsi dalam rangka menetapkan APBD, Perubahan dan Perhitungan APBD, dan pengelolaan keuangan daerah Provinsi sesuai dalam Pasal 1 angka 32 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.(Maria Farida, 2007)

Melihat apa yang telah dijelaskan diatas mengenai beberapa jenis peraturan perundang-undangan berdasarkan pada kewenangannya dan bahwa peraturan perundang-undangan secara hirarki berdasarkan dalam Pasal 7 ayat (1) memiliki fungsi yang berbeda-beda seperti apa yang telah dikemukakan filsuf Hans Kelsen bahwa Norma Hukum itu Berjenjang dan berlapis sesuai dengan hierarki apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dalam bernegara.

### ***Omnibus Law* Jenis atau Metode Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Pada tahun 2020 masyarakat Indonesia dikejutkan dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang cipta kerja, yang dimana ada 10 ruang lingkup yang di masukan atau termuat didalam Undang-Undang Cipta Kerja ini, hal yang paling utama yaitu peningkatan ekosistem invertase untuk kegiatan berusaha, karena Undang-Undang cipta kerja ini memiliki tujuan dari pemerintah yakni percepatan pertumbuhan investasi di Indonesia, kedua merubah bebarapa ketentuan mengenai ketenagaakerjaan, pada lingkup ini atau ketentuan ini yang menjadi timbulnya gejala pada satuan buruh/pekerja yang menimbulkan pro-kontrak terhadap Undang-Undang Cipta kerja ini, ketiga niat baik dari pemerintah dengan memberikan kemudahan, perlindungan serta pemberdayaan

koperasi dan Usaha Micro Kecil dan Menengah (UMK-M) dalam menjalankan usahanya untuk memberikan pertumbuhan ekonomi yang positif di Indonesia, keempat pemerintah memberikan kemudahan berusaha atau izin berusaha untuk para pelaku usaha menjalankan usahanya, kelima pemerintah memberikan dukungan riset dan inovasi untuk para peneliti agar terus menemukan produk/inovasi dari hasil penelitian, keenam pengadaan tanah, dimana pemerintah memberikan perlindungan terhadap tanah-tanah yang masih dianggap belum taat administrasi pertanahan, ketujuh menyediakan atau meruntukan Kawasan ekonomi untuk memberikan dukungan kepada masyarakat dalam menjalankan usahanya, kedelapan memberikan investasi dan proyek baik dari atau untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kesembilan mempermudah proses administrasi pemerintahan, kesepuluh pemberian sanksi terhadap segala pelanggaran yang dilakukan baik warga negara dan pemerintahan.

Perjalanan Undang-Undang Cipta Kerja tahun 2020 tidak semudah apa yang dicita-citakan oleh pemerintah, bahwa Undang-Undang Cipta Kerja itu pada tahun 2021 dilakukan uji materiil atau *judicial review* di Mahkamah Konstitusi yang menyatakan melalui putusannya itu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PPU-XIX/2021 yang dibacakan pada saat itu tanggal 25 November 2021 persis 1 (satu) Tahun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja disahkan.

Bahwa dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan pembentukan dalam Undang-Undang Cipta Kerja ini bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 atau Inkonstitusional dengan kata lain, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang yaitu pembuat Undang-Undang Cipta Kerja dalam hal ini Pemerintah Bersama Dewan Perwakilan Rakyat harus melakukan perbaikan dengan jangka waktu waktu 2 (dua) tahun sejak putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XIX/2021 dibacakan. Kemudian dalam putusan tersebut juga memuat menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dan memberikan tenggang waktu

sebagaimana yang telah ditentukan yaitu 2 (dua) tahun. Apabila putusan Mahkamah Konstitusi tidak digubris/diacuhkan oleh pemerintah dengan maksud memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan sebagai mestinya sesuai putusan Mahkamah Konstitusi yakni jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan dan dalam jangka waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka Undang-Undang Cipta Kerja tersebut dinyatakan tidak berlaku secara permanen.

Menariknya bila dilihat dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ini Cacat Formil, karena tata cara, prosedur pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja ini tidak didasarkan dengan tata cara dan metode yang pasti dan baku serta standar sesuai dengan sistematika Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang Cipta Kerja ini pun bertentangan dengan Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, bahwa dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini belum menjelaskan atau mengatur sistematika pembentukan Undang-Undang dengan Metode *Omnibus Law*

Mahkamah Konstitusi memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaikinya, karena Indonesia harus memiliki peraturan yang baik atau sesuai untuk bagaimana tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus mentaati dan patuh dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan untuk pembentukan Undang-Undang menggunakan Metode *Omnibus Law*.

Kemudian, pada tahun 2022 tepatnya pada tanggal 16 bulan juni tahun 2022 disahkan lah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa



undang-undang ini memiliki semangat dan tujuan untuk terciptanya suatu ketentuan yaitu tata cara, prosedur, sistematika dan asas-asas pembentukan peraturan dengan menggunakan metode *Omnibus Law*. Karena dapat dilihat bahwa untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai metode *omnibus* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna, maka undang-undang inilah landasan atau tata cara baku, pasti untuk dijadikan tolok ukur pembuatan peraturan perundang-undangan dengan metode omnibus.

Lalu pada akhir tahun 2022 tepat pada tanggal 30 Desember 2022 Presiden Republik Indonesia mengumumkan pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja kemudian disebut (Perpu Cipta Kerja), Perpu ini dikeluarkan oleh pemerintah dengan tujuan bahwa pemerintah telah melaksanakan perintah dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XIX/2021, bahwa sebelum tenggang waktu 2 (dua) tahun pemerintah sudah membuat perpu ini dan sesuai dengan yuridis formil dengan melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan menggunakan metode omnibus, sesuai dengan ketentuan formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 64 ayat (1a) menyatakan bahwa Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menggunakan metode omnibus dan pada ayat (1b) Metode omnibus sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) merupakan metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan:

1. memuat materi muatan baru;
2. mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau

3. mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.

\*\*\*\*\*

### **Daftar Pustaka**

- Maria Farida, (2007), Ilmu Peraturan Perundang-Undangan 1, Kanisius: Yogyakarta
- Maria Farida, (2007), Ilmu Peraturan Perundang-Undangan 2, Kanisius: Yogyakarta
- Maria Farida, (1998), Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Kanisius: Yogyakarta

## PROFIL PENULIS



### **Dika Yudanto, S.H., M.H.**

Penulis memiliki konsentrasi pada Hukum Administrasi Negara karena melihat di era kemajuan bangsa Indonesia saat ini hingga masa depan. Hukum Administrasi sebagai pengawal terhadap jalannya kebijakan pemerintah untuk dapat terwujudnya pemerintahan yang baik dan bersih. Ketertarikan dalam dunia pemerintahan tersebut sejak penulis masih duduk dibangku kuliah S1 pada tahun 2008 di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. Kemudian Penulis melanjutkan studi S2 dengan mengambil Konsentrasi Kebijakan Publik di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta tahun 2013. Dan saat ini sedang menempuh studi lanjut S3 tahun 2023 pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Penulis adalah Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Islam Batik Surakarta, pernah menjabat jabatan struktural yaitu: sebagai Kepala Biro Hukum tahun 2017 dan Wakil Rektor Bidang Keuangan, Hukum, Administrasi Umum dan Sumber Daya Manusia tahun 2019 di Universitas Islam Batik Surakarta. Penulis saat ini juga aktif sebagai Tenaga Ahli Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah dan Majelis Pengawas Notaris Daerah serta menjadi Pembina sekaligus Pengawas Kantor Hukum ASN *Partners* di Kota Surakarta. Penulis juga aktif dalam penulisan artikel jurnal dan pernah lolos pendanaan hibah penelitian Kemendikbud Dikti pada Tahun 2008 dan Tahun 2023. Hibah penelitian ini untuk mewujudkan karir sebagai dosen Professional disamping penulis sudah memiliki sertifikasi dosen dan penulis aktif memberikan bantuan dan konsultasi hukum kepada masyarakat tidak mampu.

**Email Penulis: [dikayudan@gmail.com](mailto:dikayudan@gmail.com)**

# **BAB 12**

## **HARMONISASI DAN SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

**Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.**

*Indonesia Law Study Club/Klub Studi Hukum Indonesia*

### **Pendahuluan**

Pembangunan hukum nasional di Indonesia dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dengan tujuan memastikan perlindungan hak dan kewajiban semua rakyat Indonesia sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (dan ditegaskan dalam Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan) (UUPUU, 2011). Proses pembangunan hukum nasional ini dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (Priyanta, 2015).

Pembentukan peraturan perundang-undangan melibatkan tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, sesuai dengan definisi dalam Pasal 1 angka 1 UU 12/2011. Peraturan perundang-undangan adalah aturan tertulis yang mengikat secara umum, dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang, dan harus mengikuti prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, seperti yang ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2 UU 12/2011.

Namun, karena banyaknya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, seringkali terjadi ketidakselarasan dan ketidakserasian antara berbagai norma hukum. Oleh karena itu, lembaga-lembaga negara yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan juga memiliki tanggung jawab untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi hukum. Tujuannya adalah mencapai keselarasan dan keserasian antara berbagai peraturan perundang-undangan yang ada.

Peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa unsur, antara lain (Manan, 1992):

1. Penyusunan peraturan tersebut harus terstruktur dengan baik, menggunakan bahasa yang sederhana dan baku;
2. Peraturan harus mampu mencapai tujuan baik dalam menciptakan ketertiban maupun keadilan;
3. Peraturan juga harus mencerminkan pandangan hidup, kesadaran hukum, dan rasa keadilan masyarakat, serta berfungsi sebagai pendorong kemajuan dan perubahan sosial;
4. Selain itu, peraturan harus menjadi bagian yang teratur dalam sistem hukum secara keseluruhan (Manan, 1992).

Untuk mencapai peraturan perundang-undangan yang baik, perancang peraturan harus memiliki beberapa kemampuan sebagai berikut (Luthfi, 2019):

1. Menguasai kajian teori atau pemikiran ilmiah yang relevan dengan materi peraturan yang akan dibentuk, untuk menyusun argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis yang mendukung kebutuhan rancangan peraturan;
2. Memahami asas-asas umum dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, agar norma hukum dalam peraturan tersebut memiliki dasar hukum yang kuat;
3. Mengerti kaidah hukum yang berlaku dalam penyusunan peraturan, sehingga peraturan tersebut memiliki dasar hukum yang sesuai baik dari segi formal maupun materiil; dan
4. Belajar dari pengalaman perancangan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan sebelumnya serta menyesuaikan kebutuhan hukum masyarakat dan pemerintahan.

Harmonisasi dan sinkronisasi produk hukum tidak hanya penting saat pembentukan peraturan baru, tetapi juga penting untuk produk hukum yang telah ada. Proses ini diperlukan karena adanya dinamika hukum ketika peraturan baru diundangkan, yang dapat menyebabkan ketidakselarasan atau ketidakcocokan dengan peraturan yang sudah ada sebelumnya.

### **Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan**

Istilah harmonisasi berasal dari Yunani yaitu kata harmonia yang artinya terikat secara serasi dan sesuai. Dalam arti filsafat diartikan “kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang luhur” istilah harmonisasi secara etimologis berasal dari kata dasar harmoni menunjuk pada proses yang bermula dari suatu upaya untuk menuju atau merealisasi sistem harmoni (Felani Ahmad Cerdas, Ali Abdurahman, 2022). Istilah harmoni juga diartikan, keselarasan, kecocokan, keserasian, keseimbangan yang menyenangkan (Sukardi, 2016).

Kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh pemerintah (Novianti, 2012).

Pengharmonisasian rancangan undang-undang melibatkan dua aspek utama sebagai berikut:

#### **1. Pengharmonisasian Materi Muatan Rancangan Undang-Undang**

Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:

- a. Nilai-nilai Pancasila;
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (harmonisasi vertikal);

- c. Undang-undang lain (harmonisasi horizontal);
- d. Asas-asas peraturan perundang-undangan, seperti asas pembentukan dan asas materi muatan, serta asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.

## **2. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dengan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan**

Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, yang mencakup:

- a. Kerangka peraturan perundang-undangan;
- b. Hal-hal khusus;
- c. Ragam bahasa;
- d. Bentuk rancangan peraturan perundang-undangan.

### **Disharmoni Hukum**

Disharmoni hukum terjadi ketika terdapat ketidakselarasan antara satu norma hukum dengan norma hukum lainnya. Disharmoni ini bisa terletak pada norma umum atau legislasi umum, seperti perbedaan pendapat dan aspirasi mengenai tujuan, asas, sistem hukum, dan organisasi wewenang. Penyebab disharmoni hukum meliputi (Suhartono, 2011):

1. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan, yang semakin bertambah jumlahnya dan menyebabkan kesulitan untuk mengenal dan memahami semua peraturan tersebut.
2. Bertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya.
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah, seperti juklak yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran mahkamah agung.
5. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan.
6. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah.

7. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan pengertian tertentu.
8. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Masalah sinkronisasi dan harmonisasi regulasi di sektor kementerian di Indonesia terjadi karena, pertama, tidak ada keterkaitan antara sistem perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, pengaturan perencanaan peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda dan sektoral. Ketiga, beragamnya lembaga yang terlibat dalam urusan hukum dan regulasi yang berada di bawah kendali Presiden (Putri I, 2021).

### **Cara Pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan**

Cara pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan dengan beberapa, yaitu (Mahendra, 2009):

1. Memastikan bahwa rancangan undang-undang menggambarkan nilai-nilai filosofis Pancasila, dan pasal-pasal rancangan undang-undang tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut.
2. Memastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur pembentukan rancangan undang-undang telah dimasukkan dengan benar, dan rancangan undang-undang tersebut sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar.
3. Menggunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten.
4. Memeriksa dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang selaras dengan undang-undang lain yang terkait.
5. Memastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan, termasuk asas pembentukan, asas materi muatan, dan asas lain yang relevan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah diterapkan dengan baik dalam rancangan undang-undang.
6. Menegakkan pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan secara konsisten.



7. Memastikan bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar, serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas, dan pasti.

## **Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan**

Sinkronisasi hukum merupakan proses menyelaraskan dan menyatukan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan mengatur suatu bidang tertentu, baik yang sudah ada maupun yang sedang dalam proses penyusunan. Tujuan dari sinkronisasi ini adalah untuk memastikan bahwa substansi yang diatur dalam peraturan-peraturan tersebut tidak tumpang tindih, saling melengkapi, dan saling terkait. Selain itu, semakin rendah tingkat hirarki suatu peraturan, semakin detail dan operasional materi yang diatur.

Upaya sinkronisasi hukum bertujuan menciptakan dasar pengaturan yang kokoh untuk suatu bidang tertentu sehingga dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tersebut secara efisien dan efektif (Sayuna, n.d.). Penyelarasan hukum ini juga diarahkan untuk mencapai landasan hukum yang efisien dan efektif bagi pelaksanaan bidang tertentu (Putri I, 2021).

Dalam melakukan sinkronisasi hukum, terdapat dua pendekatan yang digunakan, yaitu sinkronisasi vertikal dan horizontal (Sayuna, n.d.).

### **1. Sinkronisasi Vertikal**

Sinkronisasi vertikal berarti menyelaraskan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang berada di hirarki yang berbeda. Tujuannya adalah memastikan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain. Hal ini didasarkan pada sistematisasi hukum positif, yaitu keselarasan antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah

Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (UUPUU, 2011).

Apabila peraturan yang lebih rendah bertentangan dengan peraturan di atasnya, maka berlakulah asas *lex superior derogat legi inferiori* dimana peraturan lebih rendah harus diselaraskan dengan peraturan yang lebih tinggi (Irfani, 2020) (Sayuna, n.d.).

Asas *lex superior derogat legi inferiori* berarti undang-undang (norma/aturan hukum) yang memiliki tingkat hirarki lebih tinggi meniadakan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang berada dalam tingkat hirarki lebih rendah. Dalam sistem hukum Indonesia, penentuan kedudukan norma dalam hirarki peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas *lex posterior derogat legi priori* berarti undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih baru menggantikan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang lebih lama. Prinsip ini hanya berlaku jika norma hukum yang baru memiliki tingkat hirarki yang sama atau lebih tinggi dari norma hukum yang lama. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, prinsip ini sudah lazim digunakan dengan mencantumkan norma derogasi (*derogation norm*) di bagian penutup peraturan yang baru. Norma tersebut menyatakan bahwa dengan berlakunya peraturan yang baru, peraturan yang lama dinyatakan dicabut dan tidak berlaku. Prinsip ini diatur dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011.

Dalam konteks ini, perlu diperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Jika peraturan perundang-undangan yang baru mengubah atau menggantikan seluruh atau sebagian isi materi peraturan perundang-undangan yang lama, dalam peraturan baru harus diatur secara jelas mengenai pencabutan seluruh atau sebagian isi materi peraturan yang lama.

- b. Untuk menjaga kepastian hukum, pencabutan peraturan perundang-undangan tidak boleh dirumuskan secara umum, melainkan harus menyebutkan dengan tegas peraturan perundang-undangan yang dicabut.

Selain memperhatikan hirarki peraturan perundang-undangan, dalam sinkronisasi vertikal juga perlu mempertimbangkan kronologis tahun dan nomor penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dengan melakukan sinkronisasi secara vertikal, diharapkan dapat terhindar dari adanya konflik antara peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu bidang kehidupan, dilihat dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan.

## 2. Sinkronisasi Horisontal

Sinkronisasi Horisontal adalah proses menyelaraskan peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang berada dalam hierarki yang sama. Hal ini dilakukan dengan memeriksa berbagai peraturan perundang-undangan yang sejajar dan mengatur bidang yang sama atau terkait. Jika terdapat pertentangan di antara peraturan-peraturan tersebut, maka dapat menggunakan asas *lex specialis derogat legi generali*.

Asas *lex specialis derogat legi generali* berarti undang-undang (norma/aturan hukum) yang bersifat khusus mengesampingkan keberlakuan undang-undang (norma/aturan hukum) yang bersifat umum. Penerapan asas *lex specialis* tidak selalu mudah karena tidak ada ukuran pasti untuk menentukan dengan mutlak apakah suatu aturan hukum termasuk khusus atau umum.

Hubungan umum-khusus antara dua peraturan atau undang-undang bersifat relatif. Terkadang suatu peraturan dapat menjadi *lex specialis* dalam satu hal, namun dalam konteks lain, peraturan tersebut dapat berfungsi sebagai *lex generalis*. Namun, penentuan apakah suatu peraturan merupakan *lex specialis* dalam suatu kasus konflik norma bukanlah hal yang mustahil. Meskipun ilmu hukum bukan ilmu pasti yang selalu memiliki jawaban benar atau salah, namun pencarian jawaban yang rasional dan dapat diterima dapat

ditempuh dengan menggunakan pendekatan logika hukum yang sistematis.

Prof. Bagir Manan menyatakan bahwa ada beberapa pedoman dalam menerapkan asas *lex specialis derogat legi generali*. Pedoman tersebut antara lain (Manan, 2004):

- a. Ketentuan yang diatur dalam peraturan hukum umum tetap berlaku, kecuali jika diatur secara khusus dalam peraturan hukum khusus tersebut.
- b. Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam tingkat hierarki yang setara dengan ketentuan *lex generalis* (misalnya, undang-undang dengan undang-undang).
- c. Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum yang sama dengan *lex generalis*, misalnya: Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUH Dagang) merupakan *lex specialis* dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) karena berada dalam lingkungan hukum yang sama, yaitu lingkungan hukum keperdataan.

Menurut Prof. Bagir Manan, sering terjadi kekeliruan dalam memahami hubungan antara hukum atau peraturan perundang-undangan yang bersifat umum dengan yang bersifat khusus. Terkadang, dianggap bahwa yang bersifat khusus harus sepenuhnya mengesampingkan seluruh ketentuan yang bersifat umum, padahal seharusnya tidak demikian. Ketentuan yang bersifat umum tetap berlaku jika tidak diatur secara khusus dalam peraturan khusus yang berlaku. Sebagai contoh, jika kita perhatikan bunyi Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUH Dagang): "Ketentuan KUH Perdata, sepanjang tidak diatur khusus dalam Kitab Undang-Undang ini (maksudnya KUH Dagang) tetap berlaku (diterapkan)" (Manan, 2008).

Penerapan undang-undang yang bersifat khusus terhadap undang-undang yang bersifat umum harus selalu dilakukan secara sebagian, sehingga norma hukum yang bersifat umum tetap berfungsi sebagai latar belakang yang memberikan arahan dalam penafsiran hukum bagi norma yang bersifat khusus.

Norma hukum yang bersifat khusus menjadi pengecualian dari norma hukum yang bersifat umum. Norma hukum khusus tersebut menciptakan "celah hukum" dalam pengaturan hukum atau norma yang bersifat umum, karena memiliki lingkup pengaturan yang lebih spesifik dan konkret sehingga dapat sebagian mengesampingkan ketentuan hukum yang bersifat umum (Kammerhofer, 2010). Dengan demikian, hubungan antara peraturan yang bersifat umum dan khusus bersifat saling melengkapi. Di satu sisi, ketentuan dalam peraturan umum yang relevan dengan objek pengaturan yang bersifat khusus tetap berlaku kecuali diatur lain dalam peraturan khusus. Di sisi lain, peraturan yang bersifat khusus mengisi dan melengkapi pengaturan yang tidak dapat dijangkau oleh peraturan yang bersifat umum.

Pengujian apakah suatu peraturan termasuk dalam kategori peraturan yang bersifat khusus dapat dilakukan dengan melihat apakah objek pengaturan dalam peraturan yang bersifat khusus tersebut juga terikat pada pengaturan yang bersifat umum dalam peraturan yang lebih umum. Sebagai contoh, daerah istimewa atau daerah otonom khusus yang diatur dalam undang-undang tersendiri masih terikat pada ketentuan yang bersifat umum yang diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah. Selain itu, ada cara lain untuk menentukan apakah suatu aturan hukum merupakan aturan yang bersifat khusus, yaitu dengan melihat sejarah awal dari aturan tersebut. Dalam hal ini, asas *lex specialis derogat legi generali* digunakan sebagai alat argumentasi untuk menyusun kembali pemaknaan secara sistematis terhadap norma umum agar tidak bertentangan dengan norma khusus. Suatu norma dapat dianggap sebagai norma yang bersifat khusus apabila sejarah awal norma tersebut mengandung setidaknya satu faktor kunci (*key factor*) yang tidak terdapat dalam norma yang bersifat umum. Sebagai contoh, norma-1 yang mewajibkan warga negara untuk membayar pajak termasuk dalam norma yang umum, sedangkan norma-2 yang membolehkan warga negara yang menganggur untuk tidak membayar pajak termasuk dalam norma yang khusus. Konflik antara dua norma tersebut timbul ketika

sejarah awal norma-1 yang merupakan norma yang umum menyiratkan bahwa warga negara yang menganggur tetap berkewajiban membayar pajak. Jika dimaknai demikian, maka norma-1 akan bertentangan dengan norma-2 yang membebaskan warga negara yang menganggur dari kewajiban membayar pajak. Namun, dengan menerapkan asas *lex specialis*, norma-2 dapat dianggap sebagai norma yang khusus karena memiliki faktor kunci yang tidak terdapat dalam norma-1. Faktor kunci "warga negara" dalam norma-1, dalam norma-2 memiliki faktor kunci yang berbeda, yaitu "yang menganggur" (Pleszka, 2015).

Sinkronisasi horisontal juga harus dilakukan secara kronologis, yaitu mengikuti urutan waktu penetapan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sinkronisasi horisontal bertujuan untuk menggambarkan sejauh mana peraturan perundang-undangan tertentu serasi secara horizontal, yaitu memiliki kesesuaian antara peraturan-peraturan sejajar yang mengatur bidang yang sama.

## Penutup

Pembentukan suatu produk hukum dalam lingkungannya terdapat berbagai hal yang perlu diperhatikan, diantaranya memperhatikan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, dan asas hukum lain sehingga produk hukum yang akan dibentuk tidak saling bertentangan atau tidak terjadi tumpang tindih pengaturan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dengan kata lain perlu dilakukan suatu harmonisasi dan sinkronisasi dalam pembentukan suatu produk hukum.

Harmonisasi dan sinkronisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan yang sinkron, selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas. 2. Selain dilakukan pada saat pembentukan suatu produk hukum, harmonisasi dan sinkronisasi hukum juga

dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Felani Ahmad Cerdas, Ali Abdurahman, I. P. (2022). Harmonisasi dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Indonesia. *JJHK*, 4(1). <https://doi.org/10.46924/jjkh.v4i1.149>
- Irfani, N. (2020). ASAS LEX SUPERIOR, LEX SPECIALIS, DAN LEX POSTERIOR: PEMAKNAN, PROBLEMATIKA, DAN PENGGUNAANNYA DALAM PENALARAN DAN ARGUMENTASI HUKUM. *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, 16(3). <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.54629/jli.v17i3.711>
- Kammerhofer, J. (2010). *Uncertainty in International Law: A Kelsenian Perspective*. London & New York: Routledge.
- Luthfi, A. (2019). Tugas Perancang Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015). *Indonesian State Law Review*, 1(2).
- Mahendra, A. A. O. (2009). *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>
- Manan, B. (1992). *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill.Co.
- Manan, B. (2004). *Hukum Positif Indonesia (Suatu Kajian Teoritik)*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B. (2008). *Akibat Hukum di dalam Negeri Pengesahan Perjanjian Internasional (Tinjauan Hukum Tata Negara)*, Status

- Perjanjian Internasional dalam Tata Perundang-undangan Nasional: Kompilasi Permasalahan*. Jakarta: Direktorat Perjanjian Ekonomi Sosial dan Budaya.
- Novianti, M. H. W. dalam. (2012). *Analisis Terhadap Pembuatan Perjanjian Kerjasama Internasional (Studi di Provinsi Bali)*. Jakarta: P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika.
- Pleszka, M. A. dan K. (2015). *Logic in the Theory and Practice of Lawmaking*. Switzerland: Springer International Publishing.
- Priyanta, M. (2015). Pembaruan dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Bidang Lingkungan dan Penataan Ruang Menuju Pembangunan Berkelanjutan. *Hasanuddin Law Review*, 1(3).
- Putri I, A. N. (2021). Kebijakan Sinkronisasi dan Harmonisasi Regulasi Melalui Pembentukan Kementerian Legislasi Pemerintah di Indonesia. *Ahmad Dahlan Legal Perspective*, 1(1). <https://doi.org/https://doi.org/10.12928/adlp.v1i1.3573>
- Sayuna, I. (n.d.). *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret.
- Suhartono. (2011). *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara yang Efisien, Efektif dan Akuntabel)*. Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Sukardi, S. (2016). *Pengawasan Dan Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: Gentha Publishing.
- UUPUU. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang d.*



## PROFIL PENULIS



### **Fakhry Amin, S.H., M.H., CPOD.**

Penulis lahir di Kendari dari pasangan Hj. Suriya Azis Musu Saosao (Ibu) dan Drs. H. Muhammad Amin Lansiwu, CPOD (Ayah). Penulis adalah anak ke-3 dari 3 bersaudara, memiliki dua orang kakak bernama Habibie Amin dan Ir. Fitriani Amin, S.T., M.T. Pendidikan formal penulis meliputi lulusan SMA Negeri 4 Kendari tahun 2008, Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia Makassar (2008-2012), dan Magister Hukum Universitas Indonesia (2012-2014). Penulis juga mengikuti berbagai program pendidikan dan pelatihan, antara lain di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, PKPA PERADI, *International Institute Of Islamic Thought East and Southeast Asia Office*, LEMHANNAS-RI, dan berbagai pelatihan lainnya. Penulis telah terlibat dalam berbagai organisasi dan kegiatan, seperti Ketua Forum Mahasiswa Pemerhati Konstitusi Universitas Muslim Indonesia (FMPK-UMI), Pendiri dan Ketua Umum Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Indonesia (IMMH-UI), Perwakilan Tokoh Pemuda dalam verifikasi dan validasi 19 calon daerah otonomi baru di Indonesia, dan berbagai pengurus organisasi lainnya.

Penulis merupakan Ketua Dewan Pimpinan Nasional *Indonesia Law Study Club*/Klub Studi Hukum Indonesia sekaligus Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Enam Enam Kendari (STIE 66 Kendari). Penulis aktif dalam penelitian dan penulisan di bidang hukum, pendidikan, pemerintahan, dan manajemen. Karya-karyanya telah diterbitkan dalam jurnal ilmiah yang terindeks Sinta dan Scopus. Penulis juga menjadi tim ahli dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan peraturan daerah. Selain itu, penulis merupakan *Trainers*/Pelatih Pemantapan Nilai-Nilai Kebangsaan di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANNAS-RI).

Email Penulis: [fakhry.amin2@gmail.com](mailto:fakhry.amin2@gmail.com)

# BAB 13

## PERUBAHAN DAN PEMBAHARUAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Mohamad Hidayat Muhtar, S.H., M.H.**

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo

### **Latar Belakang**

Peraturan perundang-undangan di banyak negara, termasuk Indonesia, adalah alat penting dalam sistem hukum yang berfungsi untuk mengatur perilaku dan aktivitas masyarakat. Perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan sangat penting untuk memastikan bahwa hukum tetap relevan dan dapat menangani isu-isu yang berkembang di masyarakat (Smith, 2019).

Sejarah perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan dapat dilihat sejak zaman kolonial Belanda, ketika peraturan hukum berbasis adat digantikan oleh hukum yang dibuat oleh penguasa kolonial (Kingsbury, 2005). Setelah kemerdekaan, Indonesia mengadopsi sistem hukum campuran, mengambil elemen dari hukum Romawi-Jerman, hukum adat, dan hukum Islam (Butt, S., & Lindsey, 2012).

Pembaharuan dan perubahan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengikuti prosedur yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011).

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 20 ayat (1) dan (2), DPR dan Presiden adalah pembentuk undang-undang. Rancangan undang-undang disusun oleh DPR, DPD, dan/atau Presiden (Pasal 20B ayat 1 UUD 1945). Proses ini melibatkan berbagai tahap, termasuk pengkajian, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan. Sebagai tambahan, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 mencantumkan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: legalitas, kepastian hukum, keadilan, kebermanfaatan, keterbukaan, partisipatif, mempertimbangkan aspirasi masyarakat, serta memperhatikan kepentingan nasional dan daerah (Singh, 2018). Setiap perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan harus memenuhi prinsip-prinsip ini. Namun, proses pembaharuan hukum sering kali rumit dan melibatkan berbagai pihak. Hal ini melibatkan tindakan legislatif oleh badan-badan pemerintah, konsultasi publik, dan peninjauan hukum oleh pengadilan (Ginsburg, T., & Moustafa, 2014). Selain itu, faktor politik, ekonomi, dan sosial juga sering mempengaruhi proses ini (Bedner, 2010). Dalam menganalisis perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan, kita dapat melihat bahwa ini merupakan proses yang rumit dan multidimensional. Dalam konteks Indonesia, proses ini sangat dipengaruhi oleh interaksi berbagai faktor, termasuk politik, ekonomi, dan sosial, serta tuntutan masyarakat.

Perubahan dan pembaharuan hukum adalah proses yang penting dalam memastikan bahwa sistem hukum dapat merespon secara efektif terhadap perubahan yang terjadi dalam masyarakat. Misalnya, dengan berkembangnya teknologi dan perubahan norma sosial, hukum harus mampu beradaptasi dan merespon untuk memberikan kepastian hukum dan melindungi hak asasi manusia. Lebih lanjut, hukum juga berperan penting dalam mencapai tujuan sosial dan politik, seperti mempromosikan keadilan dan persamaan, serta memastikan pertanggungjawaban pemerintah.

Proses perubahan dan pembaharuan hukum juga dapat menimbulkan tantangan dan konflik. Misalnya, perubahan hukum dapat menimbulkan ketegangan antara hukum adat dan hukum nasional, atau antara kebutuhan untuk reformasi dan keinginan untuk

menjaga stabilitas dan kepastian hukum. Selain itu, proses pembaharuan hukum dapat menjadi sangat politis, dengan berbagai kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi arah dan hasil dari proses tersebut. Meski demikian, melalui partisipasi masyarakat yang luas dan transparan, serta melalui komitmen yang kuat terhadap prinsip-prinsip hukum seperti keadilan dan kepastian hukum, proses perubahan dan pembaharuan hukum dapat berkontribusi pada pembangunan masyarakat yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, perubahan dan pembaharuan hukum harus selalu menjadi bagian integral dari agenda pembangunan nasional.

### **Proses dan Mekanisme Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan**

Proses dan mekanisme perubahan serta pembaharuan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur oleh UUD 1945 dan UU 12/2011. Menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 20 ayat (1) dan (2), DPR dan Presiden adalah pembentuk undang-undang.

Pada tahap awal, rancangan undang-undang disusun oleh DPR, DPD, dan/atau Presiden (Pasal 20 B ayat 1 UUD 1945)<sup>1</sup>. Proses ini melibatkan berbagai tahap, termasuk pengkajian, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan (Marzuki, 2010). Pada tahap pengkajian, dilakukan penilaian terhadap urgensi dan substansi dari rancangan undang-undang. Tahap penyusunan melibatkan penyusunan draf rancangan undang-undang, sedangkan tahap pembahasan melibatkan diskusi dan negosiasi antara DPR dan Presiden. Tahap terakhir adalah pengesahan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang. Sebagai tambahan, Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 mencantumkan prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi: legalitas, kepastian hukum, keadilan, kebermanfaatan, keterbukaan, partisipatif, mempertimbangkan aspirasi masyarakat, serta memperhatikan kepentingan nasional dan daerah. Setiap perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan harus memenuhi prinsip-prinsip ini.

## **Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan**

Perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan tidak hanya dipengaruhi oleh faktor hukum dan institusional, tetapi juga oleh berbagai faktor lain, termasuk politik, ekonomi, dan sosial (Marzuki, 2010). Adapun analisis terhadap factor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

### **1. Faktor Politik**

Posisi politik pemerintah yang sedang berkuasa sering kali berpengaruh besar terhadap arah dan isi dari perubahan peraturan perundang-undangan. Hal ini karena pemerintah memiliki kekuatan untuk mengajukan rancangan undang-undang dan berpengaruh dalam proses pembahasan di parlemen (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 dan Pasal 20). Selain itu, partai politik dan kelompok kepentingan juga dapat mempengaruhi proses ini melalui lobi dan advokasi.

### **2. Faktor Ekonomi**

Perubahan kondisi ekonomi, seperti krisis ekonomi atau pertumbuhan ekonomi, seringkali mendorong perubahan dalam peraturan perundang-undangan (North, 1990). Misalnya, kebijakan ekonomi seperti deregulasi atau liberalisasi sering membutuhkan perubahan dalam peraturan perundang-undangan untuk mengakomodasi kebijakan baru.

### **3. Faktor Sosial**

Perubahan dalam norma dan nilai-nilai sosial juga dapat mendorong perubahan dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, pergeseran dalam sikap masyarakat terhadap isu-isu seperti hak asasi manusia, lingkungan, atau kesetaraan gender dapat mendorong perubahan dalam peraturan perundang-undangan yang relevan (Merry, 2006a).

Selain hal tersebut di atas, tuntutan masyarakat juga memainkan peran penting dalam perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam proses legislasi,

baik melalui konsultasi publik atau melalui organisasi masyarakat sipil, dapat mendorong perubahan dalam peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 7).

Perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan adalah suatu proses yang kompleks dan dinamis, yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik internal maupun eksternal. Dalam konteks Indonesia, faktor politik, ekonomi, dan sosial memainkan peran penting dalam membentuk perubahan dan pembaharuan hukum. Peran pemerintah dan DPR dalam proses legislasi, pengaruh partai politik dan kelompok kepentingan, kondisi ekonomi, serta perubahan dalam nilai dan norma sosial, semuanya berkontribusi dalam membentuk dan mengarahkan proses perubahan dan pembaharuan hukum (Mexasai Indra, Geofani Milthree Saragih, 2023). Partisipasi masyarakat juga memegang peran penting dalam mendorong dan membentuk perubahan hukum, mencerminkan prinsip demokrasi dan partisipasi dalam proses legislasi. Meski demikian, proses perubahan dan pembaharuan hukum juga menimbulkan berbagai tantangan.

Tantangan tersebut meliputi ketegangan antara hukum adat dan hukum nasional, antara kebutuhan untuk reformasi dan keinginan untuk menjaga stabilitas dan kepastian hukum, serta potensi politisasi dari proses perubahan hukum. Namun, dengan komitmen kuat terhadap prinsip-prinsip hukum, seperti keadilan dan kepastian hukum, serta dengan partisipasi masyarakat yang luas dan transparan, proses perubahan dan pembaharuan hukum dapat membantu menciptakan sistem hukum yang adil, responsif, dan efektif. Ini menunjukkan bahwa perubahan dan pembaharuan hukum adalah suatu proses yang penting dan perlu untuk memastikan bahwa sistem hukum dapat terus merespon dan menyesuaikan diri dengan perubahan dan tantangan yang ada dalam masyarakat. Oleh karena itu, perubahan dan pembaharuan hukum harus terus menjadi bagian integral dari agenda pembangunan hukum dan nasional.

## **Dampak dan Implikasi Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-undangan**

Perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan dapat memiliki dampak yang signifikan dan luas, baik pada tingkat individu maupun masyarakat secara keseluruhan. Dampak ini dapat mencakup berbagai aspek, mulai dari kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia, hingga pertumbuhan ekonomi dan stabilitas sosial (Muhtar, n.d.).

Pertama, perubahan dan pembaharuan hukum dapat berkontribusi pada peningkatan kepastian hukum. Misalnya, perubahan hukum yang menjernihkan interpretasi atau aplikasi dari hukum yang ada dapat membantu individu dan organisasi dalam memahami dan mematuhi hukum. Selain itu, perubahan hukum dapat membantu untuk memastikan bahwa hukum tetap relevan dan dapat merespon perubahan dalam masyarakat, teknologi, dan lingkungan (Tushnet, 2008).

Kedua, perubahan dan pembaharuan hukum dapat berkontribusi pada perlindungan dan promosi hak asasi manusia. Misalnya, perubahan hukum dapat digunakan untuk menghapus diskriminasi hukum atau untuk memperkenalkan perlindungan baru untuk hak-hak individu. Di Indonesia, misalnya, reformasi hukum telah digunakan untuk memperkuat perlindungan terhadap hak-hak perempuan dan anak-anak (Merry, 2006b).

Ketiga, perubahan dan pembaharuan hukum dapat berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan pembangunan. Hukum yang jelas, stabil, dan adil dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi investasi dan aktivitas ekonomi. Selain itu, perubahan hukum dapat digunakan untuk merespon perubahan dalam ekonomi global dan untuk mempromosikan kebijakan ekonomi baru (Epp, 1998).

Sebagai perbandingan, kita dapat melihat contoh dari Amerika Serikat dan Uni Eropa. Di Amerika Serikat, perubahan dan pembaharuan hukum sering dipandu oleh interpretasi Mahkamah Agung terhadap Konstitusi. Misalnya, putusan Mahkamah Agung dalam kasus *Brown v. Board of Education* pada tahun 1954 mengubah interpretasi Konstitusi terhadap segregasi rasial, dan menghasilkan perubahan luas dalam hukum dan kebijakan (Keck, 2007). Di Uni

Eropa, proses perubahan hukum sering melibatkan negosiasi antara negara-negara anggota dan dapat dipengaruhi oleh keputusan pengadilan Eropa (Rosenberg, 2008). Namun, perubahan dan pembaharuan hukum juga dapat menimbulkan tantangan dan konflik. Misalnya, perubahan hukum dapat menimbulkan ketegangan antara hukum nasional dan internasional, atau antara kebutuhan untuk reformasi dan keinginan untuk menjaga stabilitas dan kepastian hukum. Oleh karena itu, penting untuk menjalankan proses perubahan dan pembaharuan hukum dengan hati-hati dan dengan mempertimbangkan semua dampak potensial dan implikasi.

### **Kesimpulan**

Perubahan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan adalah elemen kritis dalam evolusi sistem hukum di suatu negara, termasuk Indonesia. Proses ini tidak hanya melibatkan interaksi kompleks antara berbagai aktor politik, ekonomi, dan sosial, tetapi juga berpotensi memiliki dampak signifikan pada masyarakat. Meskipun menantang dan bisa menimbulkan konflik, pembaharuan hukum yang dilakukan dengan transparansi, partisipasi masyarakat, dan komitmen kuat terhadap prinsip-prinsip hukum seperti keadilan dan kepastian hukum, dapat berkontribusi pada pembangunan masyarakat yang adil dan demokratis. Di setiap langkahnya, perubahan dan pembaharuan hukum harus selalu menjadi bagian integral dari agenda pembangunan nasional.

\*\*\*\*\*



## Daftar Pustaka

- Bedner, A. (2010). *Administrative Courts in Indonesia: A socio-legal study*. Leiden: Brill.
- Butt, S., & Lindsey, T. (2012). *The Constitution of Indonesia: A Contextual Analysis*. . Hart Publishing.
- Epp, C. R. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. University of Chicago Press.
- Ginsburg, T., & Moustafa, T. (2014). *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge University Press.
- Keck, T. M. (2007). Party Politics or Judicial Independence? The Regime Politics Literature Hits the Law Schools. *Law and Social Inquiry*, 32(2).
- Kingsbury, D. (2005). *The Politics of Law in Post-Colonial Indonesia*. In *Power Politics and the Indonesian Military*. London: Routledge.
- Marzuki, P. M. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Merry, S. E. (2006a). *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Merry, S. E. (2006b). Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle. *American Anthropologist*, 108(1).
- Mexasai Indra, Geofani Milthree Saragih, and M. H. M. (2023). Strength of Constitutional Court Decisions in Judicial Review of the 1945 Constitution in Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 20(2). <https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk202>
- Muhtar, M. H. (n.d.). *Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Dalam Hukum Tata Negara (Sebuah Konsep Dasar dalam Menata Bangsa)*. PT Sonpedia Publishing Indonesia.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rosenberg, G. N. (2008). *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* University of Chicago Press.
- Singh, B. (2018). Legal Principles in the Indonesian Legal System: A Philosophical Study. *Yuridika*, 33(2).
- Smith, B. (2019). The role of law in society: An overview. *Journal of Law and Society*, 46(1).
- Tushnet, M. (2008). *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton University Press.

## PROFIL PENULIS



### **Mohamad Hidayat Muhtar, S.H., M.H.**

Penulis merupakan dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo. Menempuh Pendidikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo lulus tahun 2018 dan melanjutkan Pendidikan S2 di Pascasarjana Universitas Islam Bandung dan Lulus tahun 2020. Bidang kajian secara umum seputar Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Islam. Penulis memiliki hobi menulis dibuktikan dengan keterlibatan aktif dalam publikasi karya tulis ilmiah baik di jurnal nasional (Sinta) maupun internasional (Scopus) serta keterlibatan sebagai editor maupun reviewer baik jurnal nasional dan internasional.

Email Penulis: [hidayatmuhtar21@ung.ac.id](mailto:hidayatmuhtar21@ung.ac.id)

# BAB 14

## PENGGUNAAN METODE RIA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

**Adwi Mulyana Hadi, S.H., M.H.**

Sekolah Tinggi Hukum Bandung

### **Pendahuluan**

Berdasarkan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), terdapat makna yang menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia yang didirikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstaat*). Hal ini tertulis dalam pembukaan UUD NRI 1945 pada Alinea ke-4 (Indrati, 2013). Dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat merupakan salah satu tiang utama. Oleh karena itu, peraturan yang memberikan pedoman tentang pembentukan peraturan perundang-undangan selalu dinantikan dan diharapkan untuk memberikan arahan dan panduan agar proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi lebih jelas, meliputi tahap perencanaan, persiapan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundangannya, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat daerah.

Ilmu Perundang-Undangan, yang diterjemahkan dari *gesetzgebung wissenschaft*, adalah sebuah cabang ilmu baru yang pertama kali berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang digunakan adalah *Wetgeving Wetenschap* atau *Science of Legislation*. Ilmu Perundang-Undangan merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner dan mengkaji tentang pembentukan peraturan negara. Meskipun dalam Undang-Undang Dasar 1945, tidak banyak mengemukakan hal-hal mengenai peraturan perundang-undangan selain menyebutkan beberapa jenisnya secara eksplisit seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, namun peraturan perundang-undangan lainnya tumbuh dan berkembang seiring dengan praktek ketatanegaraan dan tata pemerintahan Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (UUPUU, 2011). Semua jenis peraturan tersebut memiliki hierarki yang berbeda sesuai dengan tingkatannya dalam sistem hukum di Indonesia.

### **Metode RIA dalam Peraturan Perundang-undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki berbagai cara pendekatan atau metode yang digunakan oleh para perancang dalam melaksanakan analisis pembuatan peraturan perundang-undangan. Belakangan ini, para perancang mengenal metode yang tergolong mudah dan efektif yang dikenal dengan Regulatory Impact Assessment atau sering disebut juga sebagai Regulatory Impact Analysis (RIA). Metode ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas regulasi, baik yang sudah berlaku (regulasi yang ada) maupun yang sedang diusulkan (regulasi yang diusulkan) (Bissegger, 2009).

Secara definisi lain, RIA dapat diartikan sebagai alat evaluasi kebijakan. Metode RIA dirancang untuk secara sistematis menilai

pengaruh negatif dan positif dari regulasi yang sedang diusulkan atau yang sedang berlaku (Bissegger, 2009). Sebagai alat evaluasi kebijakan, RIA berfungsi juga sebagai penentu pengambilan keputusan dengan mengkaji secara sistematis pengaruh tindakan pemerintah dan menyampaikan informasi kebijakan kepada para pengambil keputusan. Selain itu, RIA juga berperan dalam memastikan pemilihan kebijakan yang paling efektif dan efisien melalui pengkajian sistematis terhadap pengaruh kebijakan yang diambil dan menyampaikan informasi kepada para pengambil keputusan.

RIA (*Regulatory Impact Analysis*) merupakan salah satu alat atau pendekatan yang dapat meningkatkan kualitas kebijakan pemerintah. Sejak tahun 2003, bersama dengan beberapa kementerian/lembaga lainnya, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) telah aktif dalam mengembangkan dan menyosialisasikan metode RIA (PPN/Bappenas, 2009). Salah satu langkah penting yang dilakukan adalah menyusun dan meluncurkan buku panduan pelaksanaan metode RIA pada tahun 2009 dengan dukungan beberapa lembaga donor melalui The Asia Foundation. Dengan adanya buku panduan tersebut, berbagai pihak, terutama instansi pemerintah baik pusat maupun daerah, dapat lebih memahami metode RIA.

*Regulatory Impact Analysis* (RIA) adalah proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik yang baru maupun yang sudah ada. Dari pengertian singkat ini, terdapat beberapa poin penting yang perlu dicatat, yaitu (Yin-Fang, 2004):

1. Metode RIA mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian.
2. Objek metode RIA adalah kebijakan, baik berupa peraturan maupun non-peraturan.
3. Metode RIA dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun yang sudah ada.

Sebagai suatu metode yang memberikan pedoman kerangka berpikir dalam perumusan peraturan perundang-undangan, RIA terdiri dari tujuh langkah atau tahapan, yaitu merumuskan masalah, merumuskan tujuan, mengidentifikasi alternatif tindakan,

menganalisis manfaat dan biaya, melakukan konsultasi dengan stakeholder dalam setiap tahapan, menyusun strategi implementasi, dan mendokumentasikan semua proses analisis dalam laporan RIA (Agus Ediawan, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, 2008). Konsultasi publik dilakukan dalam setiap tahapan melalui diskusi dengan para stakeholder dan menyebarkan rancangan laporan RIA kepada masyarakat.

Untuk memastikan hasil optimal dari proses RIA, penting untuk menjalankan seluruh tahapan RIA secara konsisten dan memastikan konsultasi publik dilakukan pada setiap tahapannya. Dalam praktiknya, konsultasi publik dalam program pengenalan RIA dilakukan setidaknya dua kali dalam satu proses yang utuh. Konsultasi publik pertama dilakukan untuk merumuskan masalah, tujuan, dan alternatif tindakan. Sedangkan konsultasi publik kedua dilakukan untuk mengonfirmasi analisis biaya manfaat, pilihan terbaik, dan strategi implementasi.

Konsultasi publik merupakan prasyarat penting dalam pelaksanaan RIA. Melalui konsultasi publik dengan para stakeholder utama, diharapkan pihak yang terkena dampak dari regulasi tersebut memahami substansi yang dibahas dan dapat memberikan kontribusi serta berpartisipasi dalam proses perumusan regulasi terkait isu yang sedang dibahas.

RIA tidak dapat dipersingkat dalam arti bahwa alur berpikir dari identifikasi masalah, identifikasi opsi/pilihan, analisis terhadap semua opsi/pilihan hingga penetapan pilihan kebijakan harus dilakukan secara menyeluruh. Namun, dalam implementasinya, tahapan-tahapan dalam RIA dapat diringkas dan disederhanakan dalam satu forum penyelenggaraan. Hal ini dapat membantu mengurangi biaya dan mempersingkat proses penyusunan kebijakan, termasuk dalam penyusunan RKP dan pemilihan kegiatan inisiatif baru.

Sebelum membahas penerapan metode RIA di Kementerian PPN/Bappenas, perlu dipahami tugas dan kewenangan Biro Hukum berdasarkan Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER. 005/M.PPN/10/2007. Tugas Biro Hukum meliputi penyusunan

peraturan dan produk hukum, memberikan pertimbangan dan nasihat hukum, fasilitasi dan koordinasi bantuan hukum, pengkajian dan pengembangan produk hukum, serta pengelolaan administrasi data dan informasi, peraturan perundang-undangan, dan produk hukum. Terkait dengan penyusunan peraturan, Biro Hukum berperan dalam pembahasan peraturan yang akan dikeluarkan oleh Kementerian PPN/Bappenas serta memberikan masukan terhadap rancangan peraturan dari instansi lain.

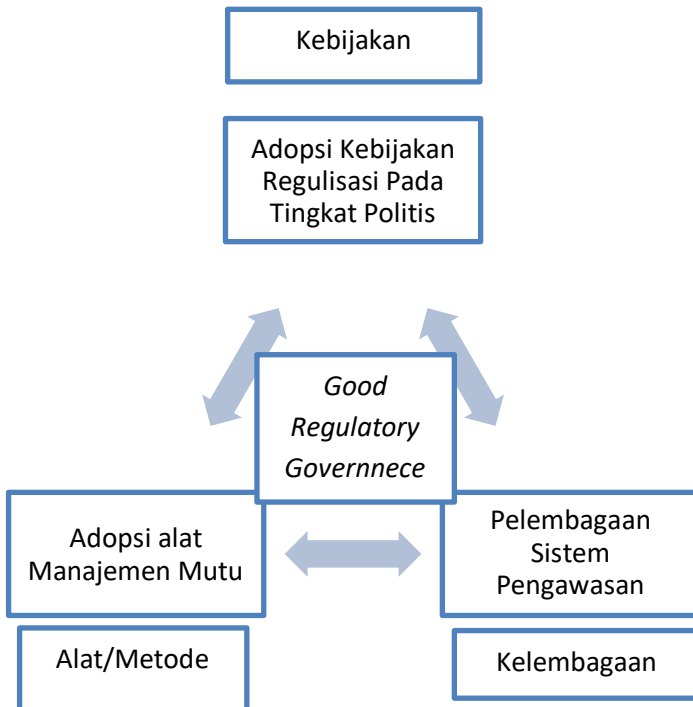
Metode RIA dapat diposisikan sebagai proses, alat, atau logika berpikir. Setiap tahapan pelaksanaan metode RIA tidak dapat dihapus dan harus dilakukan secara berurutan, namun tahapan pelaksanaan metode RIA dapat diringkas dengan menyederhanakan dan menyatukan tahapan dalam satu forum penyelenggaraan. Oleh karena itu, penerapan metode RIA tidak membutuhkan biaya yang besar dan tidak menyebabkan semakin panjangnya proses penyusunan kebijakan, termasuk dalam penyusunan RKP dan pemilihan kegiatan inisiatif baru.

Pemerintah sebagai regulator dapat mengetahui seberapa baik sarana (regulasi) yang dipilih akan dapat membantu tercapainya tujuan yang dimaksud serta mengetahui dampak-dampak lainnya yang mungkin ditimbulkan oleh regulasi tersebut dengan menggunakan metode RIA. Dengan menggunakan metode RIA akan dapat dipastikan berbagai hal sebagai berikut:

1. Pemerintah sebagai regulator dapat menilai efektivitas regulasi dalam menyelesaikan masalah yang ada, dan mencapai sasaran (objective) yang mendasari penerbitan regulasi tersebut;
2. Memastikan bahwa perumus kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan (option) yang tersedia;
3. Meneliti berbagai manfaat dan biaya (dampak) dari suatu regulasi, terutama manfaat dan biaya yang harus ditanggung oleh pelaksana regulasi;
4. Memastikan bahwa dalam semua tahapan perumusan regulasi telah dilakukan koordinasi dan konsultasi yang memadai dengan para pihak yang terkait (stakeholders); dan
5. Menilai strategi implementasi regulasi, termasuk administrasi, sosialisasi, monitoring dan evaluasi pelaksanaan regulasi.



Berdasarkan pengalaman negara-negara yang tergabung dalam OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) dalam meningkatkan kualitas regulasi, dilakukan melalui tiga strategi. Pertama, menciptakan kesadaran politik dari pimpinan pemerintah untuk melakukan reformasi regulasi secara optimal. Kedua, menciptakan instrumen teknis bagi semua regulator sebagai alat pengendali kualitas regulasi, baik yang sedang dibentuk (regulasi baru) maupun regulasi yang sudah ada (regulasi yang ada). Ketiga, mengintegrasikan mekanisme pengendalian kualitas regulasi sebagai sebuah sistem dalam struktur pemerintahan. Dengan memenuhi ketiga prasyarat di atas, maka akan tercipta good regulatory governance (tata kelola regulasi yang baik) dalam proses pembentukan Perda.



**Gambar 14.1: Strategi Pembangunan *Good Regulatory Governance***

Sumber: diolah penulis

Rekomendasi Dewan OECD tentang Peningkatan Regulasi Pemerintah tahun 2005 menekankan peran Regulatory Impact Assessment (RIA) dalam memastikan terpilihnya kebijakan yang paling efektif dan efisien secara sistematis.

RIA merupakan metode yang memberikan panduan kerangka berpikir dalam perumusan peraturan perundang-undangan dan terdiri dari tujuh langkah atau tahapan sebagai berikut:

1. Merumuskan masalah;
2. Merumuskan tujuan;
3. Mengidentifikasi alternatif tindakan;
4. Menganalisis manfaat dan biaya;
5. Melakukan konsultasi dengan stakeholder dalam setiap tahapan;
6. Menyusun strategi implementasi; dan
7. Menulis semua proses analisis dalam laporan RIA.

Konsultasi publik dilakukan pada setiap tahapan melalui diskusi dengan stakeholder dan menyebarkan rancangan laporan RIA kepada masyarakat. Ketujuh tahapan RIA ini dapat digambarkan dalam diagram berikut:



**Gambar 14.2: Konsultasi Stakeholders Tahapan *Regulatory Impact Assessment (RIA)***

Sumber: diolah penulis

Menilik pada langkah-langkah yang ditampilkan oleh metode RIA di atas, dapat dikatakan bahwa metode RIA adalah metode yang cukup praktis, simpel, logis dan sistematis dalam merumuskan sebuah regulasi.

## Daftar Pustaka

- Agus Ediawan, Yuyu Qomariah, Frida Rustanti, Hari Kusdaryanto, M. M. dan B. W. (2008). *Arti Penting Regulatory Impact Assessment (RIA)*. Jakarta: The Asia Foundation.
- Bissegger, K. H. dan P. (2009). *Training Manual Regulatory Impact Assessment*. Jakarta: GTZ-Red and Bappenas RI.
- Indrati, M. F. (2013). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya (Buku 2)*. Yogyakarta: Kanisius.
- PPN/Bappenas, K. (2009). *Buku Manual RIA*.
- UUPUU. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang d.*
- Yin-Fang, K. dan. (2004). *Buku Manual RIA*.

## PROFIL PENULIS



### **Adwi Mulyana Hadi, S.H., M.H.**

Penulis memiliki kepedulian tinggi dengan aktivitas Pendidikan hukum dan juga praktiknya. Penulis memilih untuk masuk ke Sekolah Menengah Atas di SMA Negeri 10 Kota Bekasi dan berhasil lulus pada tahun 2013. Penulis kemudian melanjutkan pendidikan ke Perguruan Tinggi dan berhasil menyelesaikan studi S1 Ilmu Hukum di Sekolah Tinggi Hukum Bandung (STHB) lulus tahun 2017 kemudian melanjutkan pendidikan magister hukum di Sekolah Tinggi Hukum Bandung (STHB) lulus tahun 2019.

Penulis memiliki kepedulian tinggi terhadap keilmuan hukum dengan kegiatannya yang juga sebagai Advokat / praktisi penegak hukum, kemudian pada tahun 2021 penulis menyelesaikan Pendidikan Praktisi Pengacara pajak dan sudah bergabung menjadi Praktisi Pengacara Pajak saat ini dengan organisasi PKPPI, aktif menangani perkara hukum keluarga islam di beberapa pengadilan agama dan saat ini penulis juga sebagai dosen di Sekolah Tinggi Hukum Bandung (STHB) dan juga aktif sebagai peneliti di bidang Hukum, selanjutnya penulis mewujudkan bentuk pengabdian dengan aktif menjadi narasumber ataupun menjadi tenaga ahli guna penyusunan naskah akademik untuk kepentingan pemerintah di beberapa pemerintahan kota/kab. Selain peneliti, penulis juga mulai aktif menulis buku dengan harapan dapat memberikan kontribusi positif bagi bangsa dan negara yang sangat tercinta ini.

Email Penulis: [adwimulyanah@gmail.com](mailto:adwimulyanah@gmail.com)

# BAB 15

## BAHASA INDONESIA HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Ibnu Sam Widodo., S.H., M.H.  
Universitas Brawijaya

### **Bahasa Indonesia Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Istilah bahasa dalam beberapa rujukan diantaranya: "*lingua*" (bahasa Latin), "*linguaggio*" dan "*lingue*" (bahasa Italia), "*langage*" dan "*langue*" (bahasa Perancis), "*lenguage*" dan "*lengua*" (bahasa Spanyol), kesemuanya menunjuk kepada pengertian bahasa (Busri, 2018) (Busri, 2018). Bahasa memiliki peran penting dalam semua sektor kehidupan. Ini penting untuk memahami pertukaran informasi antar subjek. Bahasa harus diperhatikan secara khusus dalam bidang tertentu. Pendapat ahli, seperti Prof. Hilman Hadikusuma, tentang pengertian bahasa adalah hal yang kompleks dan fundamental (Qamar, 2017) "bahasa adalah kata-kata yang digunakan sebagai alat bagi manusia untuk menyatakan atau melukiskan sesuatu kehendak, perasaan, pikiran, pengalaman terutama dalam hubungannya dengan manusia lain." selaras dengan pandangan tersebut menurut Richards, Platt & Weber (Richards, J., Platt, J., Weber, H., Inman, P., & Inman, 1986) yakni "*the system of human communication by means of a structured arrangement of sounds (or written representation) to form larger units, eg. morphemes, words, sentences*".

Penggunaan Bahasa Indonesia yang tepat dalam bidang hukum menjadi perhatian utama perancang peraturan perundang-undangan di negara tersebut. Bahasa hukum telah ada sejak tahun 1748, saat penulis D. Kurzon (Kurzon, 1997) mengomentari gaya, kosakata, dan struktur teks hukum, terutama bahasa legislatif, yang muncul dalam karya filsuf Prancis, Baronde Montesquieu dalam bukunya *De l'Esprit des Lois*. D. Kurzon juga menyarankan agar bahasa hukum ditulis dengan kosa kata yang sederhana dan dapat dimengerti oleh semua orang, pendapat yang sejalan dengan pemikiran filsuf Jeremy Bentham bahwa undang-undang sebaiknya ditulis dalam bahasa yang jelas. Sebagai negara yang menggunakan Bahasa Indonesia sebagai bahasa utama, penggunaan Bahasa Indonesia dalam bidang hukum menjadi sarana untuk memudahkan masyarakat dalam memahami hukum yang berlaku.

Sebagai "Negara Hukum" yang ditegaskan dalam konstitusi, Indonesia memberikan perhatian yang lebih besar pada bidang hukum untuk mengatur kehidupan berbangsa. Oleh karena itu, regulasi perilaku menjadi aspek penting dalam dunia hukum. Regulasi terhadap perilaku tidak bisa dibangun, diterapkan, dan diapresiasi tanpa bahasa yang logis dan argumentatif (Qamar, 2017).

Bahasa hukum merujuk pada Bahasa Indonesia yang digunakan dalam peraturan dan perundang-undangan yang terkodifikasi. Bahasa hukum bukanlah Bahasa Baru di Indonesia, melainkan berasal dari Bahasa Indonesia yang mengikuti kaidah-kaidah Bahasa Indonesia. Menurut Junaiyah H. Matanggui (Matanggui, 2022), Bahasa Hukum adalah Bahasa Indonesia yang tidak berbeda dalam kaidah kalimat, bentuk kata, kosakata, dan tata penulisan dengan Bahasa Indonesia umumnya. M. Ikhwan Said (Said, 2012), menyatakan bahwa bahasa hukum Indonesia adalah Bahasa Indonesia yang digunakan dalam penyusunan perundang-undangan sesuai dengan sistem yang berlaku dalam Bahasa Indonesia Baku. Sementara itu, Hilman (Hadikusuma, 2010) berpendapat bahwa bahasa hukum adalah Bahasa Indonesia yang khusus digunakan dalam teori dan praktik hukum, baik dalam aturan tertulis maupun tidak tertulis, hukum adat, karya tulis,

musyawarah hukum, dan aspek-aspek lain yang berkaitan dengan hukum, dengan menggunakan bahasa sebagai alatnya. Bahasa hukum dalam konteks Indonesia telah didefinisikan dalam Simposium Bahasa dan Hukum di Medan pada tahun 1974, yang menyatakan bahwa bahasa hukum Indonesia adalah Bahasa Indonesia yang digunakan dalam bidang hukum dengan karakteristik tersendiri (Qamar, 2017). Menurut Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPPU 12/2011), bahasa hukum adalah Bahasa Peraturan Perundang-undangan yang tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia dalam pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, dan pengerjaannya. Bahasa hukum juga dapat menjadi parameter untuk mengukur keabsahan sebuah regulasi dan memberikan identitas pada produk yang dihasilkan (Kadir, 2020).

### **Perbedaan Bahasa Indonesia Hukum dengan Bahasa Indonesia**

Bagi sebagian orang awam, Bahasa Indonesia Hukum memiliki pemaknaan yang kompleks dan sulit dimengerti oleh orang awam. Namun bagi konseptor perancang peraturan, bahasa hukum merupakan sebuah teks yang tegas dan lugas. Perbedaan pandangan ini tentu membuat Bahasa Indonesia Hukum memiliki suatu pembeda dari bidang-bidang ilmu lainnya. Perbedaan Bahasa Indonesia dengan Bahasa Hukum yang sangat berarti bagi menurut Junaiyah H. Matanggui, ialah penggunaan istilah, kosakata tertentu, dan gaya penampilan yang sesuai dengan keperluan dan kelaziman yang berlaku, adapun gaya dan penampilan dalam bidang tertentu disebut dengan laras (*registered* (Matanggui, 2022)).

Bahasa hukum menurut ketentuan Lampiran II UU PPPU 12/2011 mempunyai gaya atau corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan. Menurut Frans Asisi Datang (Datang, 2018), Bahasa hukum memiliki ciri ketepatan makna kata yang dipilih atau presisi semantik serta diksi yang digunakan

harus bermakna konotatif dan menghindari diksi yang denotatif agar makna yang diperoleh memiliki tingkat presisi yang tinggi. Ciri yang ada ini menjadikan sebuah bahasa hukum ini belum tentu benar apabila di tafsirkan dalam hukum bahasa. Namun apabila tidak benar menurut pandangan bahasa hukum, maka belum tentu benar menurut hukum bahasa.

Perbedaan yang cukup signifikan dalam bahasa hukum yakni sebagai berikut :

Subjek => Subyek Hukum: pelaku/objek pelaku  
Predikat => Perbuatan Hukum  
Objek Pelengkap Penderita => Obyek Hukum  
Keterangan Tempat => *Locus*  
Keterangan Waktu => *Tempus*  
Sasaran Pengaturan untuk siapa aturan dibuat => *Addressat*

Ciri-ciri Bahasa Indonesia hukum dalam Peraturan Perundang-undangan menurut Lampiran II UU PPPU 12/2011 antara lain:

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

Selain ciri-ciri tersebut dalam Lampiran II UU PPPU 12/2011, turut menjelaskan penulisan bahasa hukum didalam peraturan secara rigid sebagai berikut :



1. Dalam merumuskan ketentuan peraturan perundang-undangan digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti.

Contoh : tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti

“(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 : kalimat tidak jelas

“minuman keras”

Contoh : kalimat jelas

“minuman beralkohol”

3. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku

Contoh : Kalimat Baku dalam Bahasa Indonesia

“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: Ketentuan peraturan perundang-undangan yang menggunakan kata meliputi

“(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:

- a. nama dan alamat percetakan 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: ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak menggunakan kata meliputi

“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 : Kata yang tidak menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari “Pertanian meliputi perkebunan”
7. Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang sama, tidak menggunakan:
  - a. beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu pengertian yang sama.
  - b. satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda
8. Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, tidak boleh menggunakan frasa tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi, atau tanpa 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 :
  - a. mempunyai konotasi yang cocok;
  - b. lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia;
  - c. mempunyai corak internasional;
  - d. lebih mempermudah tercapainya kesepakatan; atau
  - e. lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.
11. Penggunaan kata, frasa, atau istilah bahasa asing hanya digunakan di dalam penjelasan Peraturan Perundang-undangan. Kata, frasa, atau istilah bahasa asing itu didahului oleh padanannya dalam Bahasa Indonesia, ditulis miring, dan diletakkan diantara tanda baca kurung.

## Pilihan Kata atau Istilah

1. Gunakan kata paling, untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu.

Contoh : Penggunaan Kata Paling

“... 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 : Penggunaan Frasa “Paling singkat atau Paling Lama” untuk menyatakan jangka waktu.

“Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

- b. waktu, gunakan frasa paling lambat atau paling cepat untuk menyatakan batas waktu.

Contoh : Penggunaan Frasa “paling lambat atau paling cepat” untuk menyatakan batas waktu.

“Surat permohonan izin usaha disampaikan kepada dinas perindustrian paling lambat tanggal 22 Juli 2011”.

- c. jumlah uang, gunakan frasa paling sedikit atau paling banyak
  - d. jumlah non-uang, gunakan frasa paling rendah dan paling tinggi.
3. Menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali. Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.

Contoh : penggunaan kata “kecuali” di awal kalimat

“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: penggunaan kata “kecuali” di akhir kalimat

Penumpang adalah setiap orang yang berada di atas alat angkut, kecuali awak alat angkut.

5. Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.  
Contoh : penggunaan kata “selain” yang bermakna “termasuk”  
“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 kausal (pola karena-maka).  
Contoh : penggunaan kata “jika” dengan pola “karena – maka”  
“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 : penggunaan kata “apabila” untuk menyatakan hubungan “kausal yang mengandung waktu”  
“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 : penggunaan “frasa” untuk menyatakan “kemungkinan, keadaan atau kondisi” dengan “pola kemungkinan-maka”  
“Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua”.
7. Frasa pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh: penggunaan “frasa” untuk menyatakan “suatu keadaan” yang pasti akan terjadi di masa depan

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 : penggunaan kata “dan” pada pola kalimat yang bersifat kumulatif  
“Penyelenggara pos wajib menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan kiriman”.
9. Untuk menyatakan sifat alternatif, gunakan kata atau.  
Contoh : penggunaan kata “atau” pada pola kalimat yang bersifat alternatif  
“Penggubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”.
10. Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frasa dan/atau.  
Contoh : penggunaan kata “dan/atau” pada pola kalimat yang bersifat kumulatif dan alternatif  
“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”.
11. Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.  
Contoh : penggunaan kata “berhak” pada pernyataan “suatu hak”  
“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”.
12. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang.

Contoh: penggunaan kata “berwenang” pada pernyataan “pemberian kewenangan”

“Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan”.

13. Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh: penggunaan kata “dapat” pada pola kalimat yang menyatakan sifat diskresioner

“Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi”.

14. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib dan apabila kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.

Contoh: penggunaan kata “wajib” untuk menyatakan adanya suatu kewajiban.

“Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku”.

15. 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: penggunaan kata “harus” untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu

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 dikenai 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.
16. Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.  
Contoh : penggunaan kata “dilarang” untuk menyatakan adanya larangan  
“Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain”

### **Tips Penggunaan Bahasa Indonesia Hukum yang Baik dan Benar**

Dalam menggunakan Bahasa Indonesia hukum yang baik dan benar penulis memberikan beberapa tips penggunaan bahasa hukum. Tips penggunaan ini diharapkan dapat membantu para akademisi maupun praktisi dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar serta memenuhi kaidah-kaidah hukum. Adapun tips penggunaan sebagai berikut:

1. Subyek memiliki kemampuan melakukan tindakan.  
Penggunaan kata subjek sebaiknya memperhatikan apakah subjek tersebut dapat melakukan tindakan-tindakan secara sadar maupun tidak sadar.  
Contoh :  
*“Hewan ternak dilarang berkeliaran dalam areal landas pacu pesawat”.*
2. Subyek bukan benda mati yang tidak memiliki kemampuan untuk melakukan tindakan.  
Penggunaan kata pada subjek benda mati sebaiknya dihindari, sehingga pengaturan hukum yang dimaksud bagi subjek hukum yang dapat melakukan tindakan yang dapat memberikan sebab akibat.

Contoh :

*“Kelompok pengendara ojek dilarang menggunakan seragam yang sama dengan kelompok pengendara ojek yang lain”.*

3. Gunakan kalimat aktif.

Penggunaan kalimat aktif dapat membantu para pembaca bahasa hukum, dapat mengetahui secara pasti subjek yang harus melakukan tindakan. Penggunaan kalimat tidak aktif mengakibatkan subjek terlihat samar – samar dan tersembunyi.

Contoh :

*“Jaksa penuntut umum mengajukan setiap orang yang melakukan tindak pidana bersama anggota TNI ke Mahkamah Militer”.*

4. Gunakan istilah tertentu yang mencakup semua pelaku apabila terdapat banyak pelaku dengan perintah melakukan tindakan yang sama.

Penggunaan istilah ini membantu para pembaca substansi hukum memahami makna kalimat peraturan secara efektif dan jelas.

Contoh :

*“Tenaga medis dapat membuat resep yang Tercantum dalam lampiran A surat keputusan”.*

5. Apabila pelakunya adalah badan hukum maka sebutkan kepala atau penanggung jawab dari badan hukum yang bersangkutan.

Penggunaan istilah yang langsung merujuk kepada penanggung jawab menjadikan pernyataan yang tidak menjadi bias ataupun multitafsir

Contoh :

*“Ketua Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat menetapkan bentuk, isi dan jangka waktu pemanggilan RUPS serta menunjuk ketua rapat tanpa terikat pada ketentuan Undang-undang ini atau Anggaran Dasar” (Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas).*

6. Gunakan kata tunggal (bukan jamak) untuk pelaku, sebab dapat mengakibatkan kesalahan dalam pemahaman isi aturan yang dimaksud.

Penggunaan kata tunggal membantu para pembaca substansi hukum memahami makna kalimat peraturan secara efektif dan jelas.



Contoh :

“Karyawan bank pemerintah harus bekerja pada hari Sabtu”.

7. Pengaturan tentang tindakan apa.

Dalam bahasa hukum pengaturan tindakan perlu mengatur sebuah tindakan secara jelas, tanpa ada nya bias makna, untuk menghindari kesalahpahaman dalam penafsiran substansi hukum.

Contoh:

“Setiap orang yang tersangkut perkara, berhak memperoleh bantuan hukum” (Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman).

Selain itu perlunya menjaga prinsip kejelasan, ketelitian dan konsistensi dalam penggunaan bahasa hukum, agar tidak timbul kerancuan dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan, yang mana tentu memberikan keaburan bagi pembaca serta tidak menjamin kepastian hukum bagi penafsir hukum. Untuk memudahkan penulisan, penulis hendak membagikan tips agar tercapainya penulisan bahasa hukum yang menjunjung tinggi prinsip kejelasan, ketelitian dan konsistensi sebagai berikut :

1. Hindari penggunaan kata yang samar-samar.

Penggunaan kata yang samar-samar dan tidak menjelaskan secara objektif mengakibatkan keaburan hukum bagi pembaca maupun penafsir hukum, maka sangat diperlukan kata-kata yang tertuang sangat jelas.

Contoh :

*“Anggota DPR mempunyai kewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan”* - bahasa Indonesia Hukum yang memiliki kata samar-samar.

2. Hindari kata yang mempunyai makna ganda.

Penggunaan kata yang memiliki makna ganda, memiliki akibat yang sangat kompleks bagi pembaca maupun penafsir hukum. Kondisi ini sering kali menjadi kerancuan dalam penerjemahan hukum, maka sangat perlu diperhatikan secara khusus agar tidak timbul multitafsir atau makna ganda.

Contoh :

*“Kecuali terhadap kapal-kapal Timor Leste, penangkapan ikan di wilayah Nusa Tenggara Timur hanya dapat dilakukan oleh Kapal-kapal Indonesia”* – Bahasa Indonesia Hukum yang memiliki makna ganda.

3. Hindari penggunaan kata yang berlebihan.

Penggunaan kata yang berlebihan tentu membingungkan bagi penafsir hukum. Kondisi ini sering kali menjadi kerancuan dalam penerjemahan hukum, maka sangat perlu diperhatikan efektifitas penggunaan kata dalam peraturan perundang-undangan.

Contoh :

*“Tidak dibolehkan dan batal adalah tiap janji antara majikan atau seorang pegawainya atau kuasanya dan seorang buruh yang bekerja dibawah salah seorang dari mereka itu, dimana buruh mengikatkan diri untuk menggunakan upah atau pendapatan lainnya seluruhnya atau sebagian menurut suatu cara tertentu atau pun untuk membeli barang keperluannya di suatu tempat atau dari seseorang tertentu”* (pasal 1601 KUHperdata) – Bahasa Indonesia Hukum yang menggunakan kata yang berlebih.

4. Gunakan kata yang konsisten.

Penggunaan kata yang konsisten akan menimbulkan kesan yang harmonis bagi makna di dalam peraturan maupun di luar peraturan perundang-undangan, maka diperlukan penggunaan kata yang sama untuk maksud yang sama dan kata yang berbeda untuk maksud yang berbeda.

5. Gunakan kalimat positif, hindari kalimat negatif.

Penggunaan kata positif dapat mencerminkan pemahaman yang lebih baik bagi masyarakat awam, sehingga dapat ditafsirkan secara mudah dan jelas, yang tentu mengakibatkan semua orang yang membaca mengerti maksud dan tujuan adanya pasal tersebut.

Contoh:

*“Tidak seorang juapun dapat dikenakan penangkapan, penahanan dan pensitaan selain atas perintah tertulis kekuasaan yang sah dalam hal menurut cara-cara yang diatur dengan undang-undang”.*

## Daftar Pustaka

- Busri, H. (2018). *Linguistik Indonesia: Pengantar Memahami Hakikat Bahasa*
- Datang, F. A. (2018). *BAHASA LARAS HUKUM: KAJIAN LINGUISTIK FORENSIK*. Jurusan Bahasa dan Sastra Indonesia Kantor Fakultas Bahasa dan Sastra Universitas Negeri Makassar
- Hadikusuma, H. (1984). *Bahasa Hukum Indonesia*. Alumni.
- Kadir, R. (2020). *Register Bahasa Hukum*. Deepublish. [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=2n\\_sDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Bahasa+hukum&ots=iGfLtNj8IP&sig=emTd\\_zCGUZedX\\_AWbq9RUZ9njQGY](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=2n_sDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Bahasa+hukum&ots=iGfLtNj8IP&sig=emTd_zCGUZedX_AWbq9RUZ9njQGY)
- Kurzon, D. (1997) "*Legal Language": Varieties, genres, registers, discourses*", *International Journal of Applied Linguistics*, 7, 2, 110–39.
- Matanggui, J. H. (2022). *Bahasa Indonesia untuk bidang hukum dan peraturan perundang-undangan*. Bhuana Ilmu Populer. Hlm 2. [https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=smZkEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Matanggui,+J.+H.+\(2022\).+Bahasa+Indonesia+untuk+bidang+hukum+dan+peraturan+perundang-undangan.+Bhuana+Ilmu+Populer&ots=VfrqbpQ1my&sig=SKCkXSVUe-DjRgqCQxq4jcWMwII](https://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=smZkEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Matanggui,+J.+H.+(2022).+Bahasa+Indonesia+untuk+bidang+hukum+dan+peraturan+perundang-undangan.+Bhuana+Ilmu+Populer&ots=VfrqbpQ1my&sig=SKCkXSVUe-DjRgqCQxq4jcWMwII)
- Richards, J., Platt, J., Weber, H., Inman, P., & Inman, P. (1986). *Longman dictionary of applied linguistics*. *RELC Journal*, 17(2), 105-110.
- Said, I. M. (2012). *Kajian semantik terhadap produk hukum tertulis di Indonesia*. *Mimbar Hukum-Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 24(2), 187-197. hlm.187 <https://journal.ugm.ac.id/jmh/article/view/16131>
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir kali pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

## PROFIL PENULIS



### **Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H,**

Lahir di Malang 11 Agustus 1983. Menjadi pengajar di jurusan Ilmu Hukum sejak tahun 2007 hingga sekarang. Penulis merupakan lulusan Strata-1 (S1) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, dan kemudian melanjutkan Strata-2 (S2) Program Magister Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan saat ini sedang menempuh gelar Doktor di Universitas Brawijaya Malang. Tidak hanya itu saja, penulis turut menjabat sebagai Ketua Kompartemen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2023.

Penulis memiliki kepakaran ilmu di bidang Hukum Tata Negara, sehingga penulis aktif dalam berbagai penelitian dan pengabdian yang berkaitan dengan bidang keahliannya yakni perancangan peraturan perundang-undangan, pemerintah daerah, dan pemerintah desa yang telah berhasil diterbitkan dan didanai langsung oleh penyelenggara pengabdian tersebut baik tingkat fakultas, universitas, maupun nasional. Beberapa prestasi yang diraih oleh penulis, menjadikan penulis mengemban amanah sebagai Ketua Bidang Pengabdian Kepada Masyarakat BPMM Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2021-2025 dan Ketua Peneliti di Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Universitas Brawijaya 2008-sekarang.

Email Penulis: [ibnusamwidodo@gmail.com](mailto:ibnusamwidodo@gmail.com)

# BAB 16

## WEWENANG DAN FUNGSI LEMBAGA EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Moh. Rizaldi, S.H., M.H.**

Alumni Magister Hukum Universitas Padjadjaran

### **Pendahuluan**

Sejak zaman Aristoteles, para pakar perbandingan telah mengembangkan berbagai tipologi alternatif untuk mengklasifikasikan sistem ketatanegaraan. Satu skema paradigmatis berfokus pada hubungan eksekutif-legislatif. Sistem presidensial adalah salah satu dari tipe pemerintahan yang ditemukan berdasarkan pengamatan tersebut di mana Amerika Serikat dipandang sebagai sistem presidensial klasik. Dalam model Amerika, presiden tidak memiliki kekuasaan membuat undang-undang yang eksplisit dan tidak memiliki *Constitutional Decree Authority* (CDA) atas *executive decree* (Ginsburg, Cheibub, & Elkins, 2010). Ini berbeda dengan model sistem presidensial di Indonesia dan Brazil, di mana presiden tidak hanya terlibat dalam pembuatan undang-undang tetapi juga memiliki CDA.

Mengenai CDA, Clinton Rossiter menerangkan bahwa ada semacam pendelegasian kekuasaan membentuk undang-undang

(*delegated legislation*) kepada presiden secara sementara atas dasar suatu kondisi kemendesakan (*emergency*). Kewenangan tersebut biasanya dibatasi dalam waktu tertentu dan dengan alasan tertentu, walaupun dengan kondisi tertentu pula ada yang bersifat permanen. Inilah alasan kenapa kewenangan ini dikatakan sebagai *constitutional dictatorship* (Prasetyaningsih, 2017).

CDA sebagai *constitutional dictatorship* tidak boleh diabaikan begitu saja. Digunakannya CDA, tentunya akan berimplikasi pada bagaimana sistem pemerintahan negara dilaksanakan, apakah dengan cara otoritarian atautkah demokratis. Di Indonesia penggunaan CDA atau biasa disebut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dianggap sebagai kemunduran konstitusional (*constitutional retrogression*). Kesimpulan tersebut dihasilkan setelah dilakukannya penelitian oleh Abdurrachman Satrio dengan dijadikannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan atau lebih dikenal dengan sebutan Perpu Ormas sebagai salah satu dari objek penelitian. Menurutnya, Perpu yang diterbitkan oleh Presiden Joko Widodo tersebut mengancam salah satu elemen dasar demokrasi, yaitu hak berbicara dan berserikat, bahkan secara khusus materi muatan Perpu tersebut dapat membuat pemerintah lebih mudah untuk membubarkan sebuah organisasi dengan menghilangkan peran pengawasan pengadilan (Satrio, 2018).

Berbeda dari Indonesia, penggunaan CDA di Brazil berkaitan erat dengan kondisi *divided government* (Arsil, 2018). Dalam kondisi ini, relasi eksekutif-legislatif terpisah secara diametral dan sering kali saling berhadap-hadapan, sehingga CDA dijadikan sebagai solusi oleh presiden. Situasi ini dikatakan sebagai "*constitutional imputation*" terhadap substansi dan prosedur demokrasi dalam menetapkan undang-undang (Manan & Harijanti, 2017). Ini terefleksikan dalam pengalaman yang terjadi pada masa Presiden Fernando Color De Mello. Dalam pemerintahannya, tidak kurang dari 36 CDA yang diterbitkan pada 15 hari menjabat dan sekitar 160-an CDA sepanjang tahun 1990. De Mello terus mengeluarkan CDA sepanjang tahun sampai di awal tahun kedua kekuasaanya (Neto, 2002). Alih-alih

sebagai solusi pemecah kebuntuan, penggunaan CDA yang demikian malah bertendensi merusak relasi eksekutif dengan legislatif. Tampak bahwa De Mello menginginkan menjalankan pemerintahannya dengan menghindari dari proses legislatif. CDA yang dikeluarkan, membuatnya tidak perlu terlibat dalam proses legislatif ketika membuat kebijakan. Ironisnya langkah De Mello memutuskan memerintah dengan mengabaikan legislatif ini berakhir dengan keputusan *impeachment* terhadap dirinya (Arsil, 2018).

Argumentasi utama tulisan ini: keleluasaan pemberdayaan CDA di negara bersistem presidensial tidak semata-mata bergantung pada sejauh mana konstitusi mengaturnya, tetapi juga bergantung pada sejauhmana konstitusionalisme dijadikan sebagai paham dalam bernegara. Ketika konstitusionalisme diabaikan, pengaturan sekaku bagaimanapun, dapat melahirkan pemerintahan yang tirani.

Untuk mempermudah mengikuti alur berpikir penulis, bab ini dibagi menjadi beberapa bagian: Bagian pendahuluan adalah paparan mengenai isu penting seputar CDA, termasuk argumentasi penulis. Bagian selanjutnya, akan dijelaskan mengenai istilah dan makna CDA. Setelah itu akan dipaparkan mengenai Perbandingan pengaturan CDA di Brazil dan Indonesia baik dari segi prosedur maupun materi muatan beserta kelebihan dan kekurangannya. Selanjutnya akan dijelaskan mengenai penggunaan CDA di kedua negara tersebut. Setelah itu, akan dibahas pentingnya konstitusionalisme dalam penggunaan CDA. Bagian akhir tulisan ini, berisikan penutup.

### ***Constitutional Authority Decree: Istilah dan Makna***

Kekuasaan presiden menerbitkan *emergency decree* terdapat di berbagai belahan dunia. Dalam berbagai literatur, jenis peraturan ini dikenal dengan beragam sebutan, antara lain *Constitutional Decree Authority* (CDA) atau *presidential decree authority*. Konstitusi Brazil, menggunakan istilah *medidas provisórias (provisional measure)* atau dapat diterjemahkan sebagai “tindakan sementara” (Arsil, 2018). Di Indonesia istilah yang digunakan adalah Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang atau Perpu. Istilah Perpu tidak secara *expressive verbis* disebutkan dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945),

melainkan istilah tersebut tumbuh melalui praktik (Manan, 1999). Dalam tulisan ini, istilah-istilah tersebut digunakan secara bergantian.

Menurut Carey dan Shugart *decree* adalah wewenang eksekutif untuk menetapkan hukum sebagai pengganti tindakan parlemen (dimaknai sebagai pembentukan UU). Sebagai inisiatif dari eksekutif, *decree* ini dapat berlaku secara permanen ataupun tidak, dalam arti terlebih dahulu dimintai persetujuan parlemen dan pada umumnya kewenangan ini diatur dalam konstitusi suatu negara sehingga dapat disebut sebagai CDA. CDA dibedakan dengan “keadaan darurat” atau *para constitutional inisiative* yaitu *decree* yang merepresentasikan inisiatif murni presiden tetapi tidak secara jelas digambarkan secara konstitusional meski demikian bukan berarti *decree* ini inkonstitusional (Carey & Shugart, 1998). Bahkan dikatakan dalam penggunaannya, presiden tidak diwajibkan memberitahu parlemen ataupun kepada siapapun (Friedman, 2012).

Nagretto menyebut tiga karakteristik dari CDA *pertama*, ditemukan dalam konstitusi atau dirumuskan oleh pengadilan konstitusional; *kedua*, adanya keadaan mendesak yang membuatnya tidak mungkin mengikuti prosedur pembentukan undang-undang biasa; dan *ketiga* perubahan kebijakan yang segera menjadi efektif sebagai undang-undang (Nagretto, 2004).

CDA digunakan karena keadaan mendesak yang disebabkan kemungkinan UU yang ada belum mengatur, UU yang ada tidak memadai atau sudah tidak dapat memenuhi kebutuhan hukum yang sangat diperlukan secara cepat. Termasuk juga tidak menerapkan (*buiten werking*) atau mengubah (*gewijzigd*) ketentuan UU yang sudah ada (Manan & Harijanti, 2017). Sehingga CDA dapat juga disebut sebagai kekuasaan presiden di bidang legislatif (*presidential legislative power*) (Arsil, 2018) dimana John Locke menyebutnya sebagai hak prerogatif: (Carey & Shugart, 1998)

*“This power to act according to discretion for the public good, without the prescription of the law and sometimes even against it, is that which is called prerogative; for since in some government the law-making power is not always being and is usually too numerous, and so too slow for the dispatch requisite to execution, and because, also, it is impossible*



*to foresee and so by laws to provide for all accidents and necessities that may concern the public therefore there is a latitude left to the executive power to do many things of choice which the laws do not prescribe”.*

## **Perbandingan CDA Antara Brazil dan Indonesia**

Pada pembahasan terdahulu dijelaskan bahwa CDA adalah kekuasaan presiden di bidang legislatif dalam keadaan abnormal. CDA dapat dikatakan sebagai bentuk transformasi dari teori sistem pemisahan kekuasaan dari segi pembentukan hukum, di mana presiden, oleh konstitusi, diberikan kewenangan untuk membentuk produk hukum yang kekuatannya sama dengan produk hukum yang dihasilkan legislatif. Atas dasar ini, perlu kiranya melihat bagaimana pengaturan CDA dalam sistem presidensial. Indonesia dan Brazil adalah contoh yang tepat untuk melihat hal tersebut. Kriteria perbandingan yang digunakan mencakup prosedur pembentukan dan materi muatan yang diatur. Prosedur pembentukan dibagi lagi kedalam beberapa kriteria yang lebih spesifik, meliputi keterlibatan parlemen dan waktu berlakunya.

### **1. Brazil**

Brazil adalah salah satu negara sistem presidensial yang telah memberdayakan presidennya dengan kekuasaan *medidas provisórias* yang kuat dan dinamis. Brazil adalah negara berbentuk republik sejak tahun 1886, namun baru memperkenalkan sistem pemerintahan presidensial pada konstitusi 1988 yang memberi presiden dan parlemen berbagai kemampuan baru, satu diantaranya *medidas provisórias* yang diatur dalam Pasal 62 (Arberry, 2013). Konstitusi Brazil Juga tidak dapat dikatakan sempurna, sehingga tidak luput dari amandemen. Hingga saat ini, konstitusi Brazil telah mengalami perubahan sebanyak 32 kali, dan terakhir diubah pada Tahun 2001. Kekuasaan *medidas provisórias* yang diatur dalam pasal 62 adalah salah satu penyebab dilakukannya amandemen konstitusi pada Tahun 2001 (Nagretto, 2004). Kekuasaan ini dianggap melemahkan parlemen dalam pembentukan hukum dan pengawasan (Arsil, 2018) akibatnya, melalui amandemen 32 tersebut diadakanlah pembatasan

terhadap kekuasaan *medidas provisorias* baik dari prosedur pembentukan maupun dari segi materi yang diatur. Sebelumnya, pasal 62 konstitusi Brazil hanya terdiri dari 2 ayat namun setelah amandemen menjadi 12 ayat.

a. Prosedur Pembentukan

Dalam kasus-kasus penting dan mendesak, Presiden dapat memberdayakan *medidas provisorias* dan tindakan itu harus segera diserahkan kepada Kongres (Pasal 62). Ketentuan ini menunjukkan bahwa terdapat keterlibatan parlemen dalam hal ini Kongres untuk menilai *medidas provisorias* yang diterbitkan oleh Presiden. Dari segi waktu, keberlakuan *medidas provisorias* dibatasi hanya 60 hari dan dapat diperpanjang sekali lagi untuk periode yang sama (Pasal 62 ayat (3)). Jika sebuah *medidas provisorias* kehilangan keberlakuannya maka Kongres wajib mengeluarkan UU untuk mengatur mengenai hubungan hukum yang sudah terjadi akibat diterbitkannya *medidas provisorias* tersebut (Pasal 62 ayat (3)). Apabila Kongres belum mengeluarkan UU tersebut maka klausul-klausul dalam *medidas provisorias* mengenai hal tersebut tetap dianggap berlaku (Pasal 62 ayat (11)). Terhadap *medidas provisorias* juga diadakan prioritas agar segera dinilai oleh Kongres, yaitu jika dalam 45 hari setelah diterbitkan *medidas provisorias* tidak dinilai oleh Kongres maka semua agenda pembahasan dalam Kongres ditunda (Pasal 62 ayat (6)).

b. Materi Muatan

Berkaitan dengan materi muatan, dikatakan bahwa penerbitan *medidas provisorias* tidak dapat dikeluarkan *pertama* apabila menyangkut a) kebangsaan, kewarganegaraan, hak politik, partai politik dan pemilu; b) hukum pidana, hukum acara pidana dan hukum acara perdata; c) lembaga kehakiman dan kejaksaan serta karir dan jaminan para anggotanya; d) anggaran; *kedua*, yang berhubungan dengan penahanan atau penyitaan properti, tabungan rakyat atau aset keuangan lainnya; *ketiga* yang dicadangkan untuk hukum pelengkap; dan *keempat* yang telah diatur dalam RUU yang disetujui oleh Kongres Nasional yang

sedang menunggu persetujuan atau veto Presiden republik (Pasal 62 ayat (1)).

Pengaturan rigid ini tidak dapat disangkal adalah bentuk penyimpangan terhadap “kaidah-kaidah dalam konstitusi tidak boleh dirumuskan secara terlalu rigid”, namun penyimpangan tersebut adalah penyimpangan yang tepat, dimaksudkan untuk mencegah agar tidak terjadinya absolutisme dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana diutarakan Lord Acton “*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*”.

## 2. Indonesia

Indonesia adalah negara republik dengan sistem presidensial sejak dibentuk pertama kali pada Tahun 1945 berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Sebagai negara yang dijajah dan kemudian merdeka, UUD NRI Tahun 1945 memiliki identitas poskolonial yang tercermin dalam ideologi, susunan pemerintahan, perlindungan ham, dan sistem sosial ekonomi (Harijanti, 2016). Berbicara mengenai susunan pemerintahan, maka tidak lepas dengan pembicaraan mengenai kekuasaan apa saja yang dimiliki oleh lembaga negara termasuk presiden. Serupa dengan konstitusi Brazil, UUD NRI Tahun 1945 juga tidak dapat dikatakan sebagai konstitusi sempurna yang tidak luput dari amandemen. Ketidaksempurnaan tersebut salah satunya disebabkan UUD NRI Tahun 1945 terlalu besar memberikan kekuasaan kepada presiden atau *executive heavy* (Manan, 2002), kekuasaan tersebut tidak hanya meliputi kekuasaan untuk membentuk UU dalam keadaan abnormal tetapi juga dalam keadaan normal sekalipun. Oleh sebab itu salah satu agenda amandemen UUD NRI Tahun 1945 adalah menggeser sebagian kekuasaan presiden di bidang legislatif kepada DPR. Salah satu dari sekian kekuasaan yang tersisa adalah kekuasaan presiden untuk mengeluarkan Perpu sebagaimana diatur Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Sehingga dapat dikatakan bahwa ketentuan yang diatur dalam Pasal 22 tersebut adalah pasal yang tidak tersentuh oleh amandemen.

a. Prosedur Pembentukan

Dikatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (1)). Dalam beberapa penelitian yang dilakukan, frasa “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa” selalu menjadi polemik, disebabkan tidak ada parameter yang dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana ruang lingkup dari frasa tersebut. Frasa ini, memberikan keleluasaan kepada presiden untuk bertindak berdasarkan penilaian subjektifnya. Meski demikian, Peraturan Pemerintah ini harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut (Pasal 22 ayat (2)). Adanya ketentuan tersebut, menunjukkan bahwa meski Perpu adalah hak subjektivitas presiden namun di sisi lain Perpu tersebut harus dinilai oleh DPR, dengan perkataan lain ketentuan tersebut menghendaki adanya *check and balances* antara Presiden dan DPR. Selanjutnya dikatakan bahwa jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut. Pertanyaan kemudian yang muncul adalah, apakah UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan masa kadaluwarsa bagi keberlakuan Perpu? Terhadap pertanyaan ini, UUD NRI Tahun 1945 tidak secara *expressive verbis* menyebutkan berapa hari masa keberlakuan Perpu, namun yang disebutkan adalah “harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut”. Penjelasan mengenai ini ditemukan dalam UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menerangkan bahwa: Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

b. Materi Muatan

Terhadap materi muatan, tidak secara *expressive verbis* disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, sehingga dapat disimpulkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan limitasi terhadap materi muatan Perpu. Terdapat dua

pandangan berbeda menyikapi materi muatan Perpu yaitu diutarakan oleh Bagir Manan bahwa materi muatan Perpu semestinya hanya mengenai hal-hal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan (administrasi negara) dan tidak mengatur hal-hal yang bersifat ketatanegaraan (Manan, 1999) sedang menurut Maria Farida materi muatan Perpu sama dengan materi muatan UU (Farida, 2016). Penjelasan mengenai materi muatan ditemukan dalam UU No 12 Tahun 2011 yang dikatakan bahwa materi muatan Perpu sama dengan materi muatan UU.

**Tabel 16.1: Perbandingan CDA antara Indonesia dan Brazil**

Kriteria Perbandingan	Negara	
	Indonesia	Brazil
Prosedur pembentukan		
a. Persetujuan parlemen	Ya	Ya
b. Umur	Terdapat frasa “ini harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”	60 hari dan dapat diperpanjang sekali lagi.
Materi muatan	Tidak dibatasi	Dibatasi

Sumber: diolah penulis

Perbandingan di atas menunjukkan adanya kelebihan dan kekurangan. Penulis menilai bahwa, dalam mengatur CDA, konstitusi Brazil lebih baik ketimbang Indonesia dengan argumentasi sebagai berikut: ada antisipasi yang dilakukan oleh konstitusi Brazil terhadap kekuasaan presiden di bidang legislatif ini, yaitu dengan membatasi materi muatan yang diatur. Hal ini menunjukkan bahwa pada hakikatnya kekuasaan pembentuk UU yang dimiliki oleh lembaga

legislatif tidak dapat dipersamakan dengan kekuasaan pembentukan UU yang ada dalam lembaga eksekutif dan pada gilirannya berakibat pula pada perbedaan materi muatan yang diatur.

Ada dua alasan, kenapa perbedaan itu harus dilakukan, *pertama*, berpegang pada sistem pemisahan kekuasaan, eksekutif adalah lembaga pelaksana UU dan bukan lembaga yang membentuk UU, meski demikian presiden juga dapat menikmati hak veto terhadap suatu RUU; *kedua*, karakter yang melekat pada CDA itu sendiri adalah hanya dapat diterbitkan dalam keadaan abnormal sedang dalam keadaan normal tidak dapat diterbitkan. Sehingga dibutuhkan pula adanya pembatasan keberlakuan CDA. Konstitusi Brazil secara *expressive verbis* menyebut adanya limitasi terhadap keberlakuan CDA yaitu 60 hari dan dapat diperpanjang lagi satu kali, hal ini menunjukkan bahwa durasi penetapan hari tersebut adalah keadaan abnormal yang tidak berlangsung lama. Berbeda dengan Indonesia, jumlah hari untuk keberlakuan CDA tidak secara *expressive verbis* disebutkan layaknya yang diatur dalam konstitusi Brazil, yang ada adalah “harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut”. Ini menunjukkan bahwa keberlakuan CDA tergantung pada persidangan di DPR berikutnya, pertanyaan kemudian yang muncul berdasarkan asumsi penulis adalah bagaimana jika dalam setahun DPR hanya melaksanakan sidang sebanyak dua kali? Dapat dipastikan bahwa masa keberlakuan CDA adalah 6 bulan. Apakah selama enam bulan tersebut masih dapat dikategorikan sebagai keadaan abnormal? Perlu direnungi bersama, apa yang dikatakan Clinton Rossiter bahwa negara dalam keadaan abnormal, cenderung melahirkan seorang diktator yang bertindak sewenang-wenang (Rossiter, 1948).

Dibalik kekurangan juga terdapat kelebihan, itulah kalimat yang dapat menggambarkan pengaturan CDA dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu disertakannya DPR untuk menilai secara politik berkenaan diterbitkannya Perpu, begitupun dengan konstitusi Brazil yang mengikut sertakan Kongres untuk menilai apakah benar *medidas provisórias* yang diterbitkan sudah tepat, tentunya ini merupakan manifestasi dari prinsip *check and balances* antar lembaga negara. Selain itu, *medidas provisórias* mendapat prioritas untuk segera dinilai

oleh Kongres, bahkan secara rigid dikatakan apabila selama 45 hari *medidas provisorias* tidak dinilai, maka hari pada waktu itu juga semua agenda dalam Kongres dihentikan dan dialihkan kepada agenda pembahasan tentang *medidas provisorias*, sayangnya, pengaturan demikian tidak dijumpai dalam konstitusi Indonesia.

Hal lain yang diatur dalam konstitusi Brazil namun tidak diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, yaitu akibat hukum yang terjadi apabila CDA ditolak oleh parlemen. Dalam konstitusi Brazil dikatakan bahwa, apabila CDA ditolak atau kehilangan keberlakuannya, maka kongres membuat UU yang mengatur akibat yang ditimbulkan dari CDA, apabila tidak dikeluarkan maka klausul yang ada pada CDA masih tetap berlaku.

### **Pengalaman Penggunaan CDA: Brazil dan Indonesia**

Pembahasan sebelumnya diutarakan bahwa pengaturan CDA di Brazil lebih baik ketimbang Indonesia, namun apakah keunggulan tersebut berbanding lurus dengan penggunaannya? Dalam sub pembahasan ini, terdapat dua isu sentral yang dibahas *pertama*, adalah kaburnya makna CDA dalam sistem presidensial; dan *kedua*, adalah CDA membangkitkan otoritarianisme. Penggambaran isu sentral tersebut masing-masing akan terlihat dalam pengalaman Brazil dan Indonesia.

#### **1. Kaburnya Makna CDA: Kasus Brazil**

Dalam sistem presidensial, ketika presiden tidak mayoritas di legislatif, maka penggunaan CDA berfungsi sebagai alat pemecah kebuntuan bagi presiden tanpa dukungan legislatif yang memadai (Nagretto, 2000). Terdapat dua hipotesis teori yang diajukan oleh Pereira, Power dan Renno yang berusaha menjelaskan hubungan produktivitas CDA dengan situasi relasi eksekutif-legislatif di negara-negara Amerika Latin yaitu unilateralisme dan delegasi (Arsil, 2018). Dalam perspektif unilateralisme, tindakan seorang presiden menerbitkan Perpu dilakukan dengan tujuan membuat kebijakan namun menghindari dari proses pembahasan di parlemen (*by pass*). Langkah ini dilakukan presiden ketika hanya mendapat dukungan minoritas di parlemen (*minority president*) dan menolak bekerjasama dengan presiden atau dapat dikatakan

penerbitan CDA terjadi dalam kondisi *divided government*. Dari perspektif ini disimpulkan bahwa jumlah CDA akan semakin meningkat ketika tingkat dukungan parlemen terhadap presiden menurun. Sedang dalam perspektif delegasi, penerbitan CDA bukan langkah yang melemahkan parlemen atau berhadapan dengan parlemen. Parlemen seperti mendelegasikan fungsinya membentuk kebijakan atau membuat peraturan kepada presiden. Dalam teori ini jika tingkat dukungan parlemen terhadap presiden tinggi berimplikasi kepada meningkatnya penerbitan CDA (Arsil, 2018). Terhadap hal itu, pengalaman Brazil adalah contoh yang tepat untuk menguji kedua hipotesis tersebut. Penulis membagi dua masa penggunaan CDA, yaitu pada masa pemberlakuan konstitusi 1988 dan masa pemberlakuan konstitusi 2001.

a. Penggunaan CDA dalam Konstitusi 1988

Penggunaan CDA pada masa ini, sangat mencolok pada saat pemerintahan Presiden Fernando Color De Mello. Ia mulai menjabat pada Maret 1990 dan menguasai 5,1 % kursi di parlemen (Arsil, 2018). Dengan demikian, situasi legislatifnya cukup sulit dalam hal dukungan partai. Kondisi ini menyebabkan intensitas diterbitkannya CDA oleh De Mello sangat besar sekali. Meski demikian intensitas dikeluarkannya CDA berangsur-angsur menurun pada Tahun 1991. Di mana ia hanya mengeluarkan 8 *decree* saja. Ini sangat jauh berbeda di tahun sebelumnya, saat De Mello mengeluarkan 160 *decree* sepanjang Tahun 1990. Penyebab penurunan tersebut disebabkan oleh adanya gagasan sebuah RUU yang mengatur mengenai pembatasan penerbitan Perpu oleh Presiden Brazil yang dikenal dengan Nelson Jobim Bill karena inisiator lahirnya RUU ini adalah seorang politisi bernama Nelson Jobim (Arsil, 2018). Sayangnya, RUU ini menuai kegagalan karena ketidakmampuan Jobim beserta rekannya mendefinisikan ketentuan Pasal 62 dalam konstitusi Brazil yang menjadi landasan hukum yang memberi kekuasaan untuk menerbitkan *decree* kepada presiden (Arsil, 2018).

b. Penggunaan CDA dalam Konstitusi 2001



Periode pemerintahan Presiden Lula yang pertama dimulai pada Tahun 2002, partainya juga merupakan pemenang pemilihan legislatif dengan perolehan kursi 91 atau 17% dari keseluruhan kursi parlemen. Lula juga berhasil membangun koalisi pemerintahan dengan mengendalikan 318 kursi di parlemen atau 62% dari keseluruhan kursi di parlemen. Pada Tahun 2002 Lula mengeluarkan 82 Perpu, 58 pada Tahun 2003 dan 72 pada Tahun 2004 (Arsil, 2018). Fenomena ini, oleh Arberry dikatakan sebagai tindakan rutin pemerintah dalam pembentukan kebijakan yang sudah membudaya sejak waktu yang cukup panjang (Arsil, 2018). Pendapat ini juga didukung oleh data yang ditampilkan oleh Helena Zani Morgado dan Hugo Ancieaes yang menghitung Perpu yang diterbitkan di Brazil pada Tahun 1989 hingga Tahun 2010. Data yang diperoleh menunjukkan bahwa Presiden Brazil memang terbiasa memerintah dengan mengeluarkan CDA meskipun terdapat penurunan signifikan setelah adanya pembatasan melalui amandemen konstitusi pada Tahun 2001 (Arsil, 2018).

## 2. Membangkitkan Otoritarianisme: Kasus Indonesia

Dalam buku yang berjudul *how democracy die*, Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt mengemukakan 4 indikator kunci otoritarianisme: *Pertama*, adalah *rejection of (or weak commitment to) democratic rules of the game*; *kedua*, adalah *denial of legitimacy of political opponents*; *ketiga*, adalah *toleration or encouragement of violence*; dan *keempat* adalah, *readiness to curtail civil liberties of opponents, including media* (Levitsky & Ziblatt, 2018). Dari keempat indikator kunci yang diutarakannya, terdapat dua indikator kunci yang relevan dengan penggunaan Perpu di Indonesia yaitu pertama *rejection of (or weak commitment to) democratic rules of the game* (penolakan (atau lemahnya komitmen terhadap) aturan main demokratis) dan kedua *readiness to curtail civil liberties of opponents, including media* (kesiapan untuk membatasi kebebasan sipil lawan, termasuk media). Kedua indikator tersebut terefleksikan pada penggunaan Perpu yang ada di Indonesia, dalam konteks ini, Perpu yang dimaksud adalah Perpu ormas yang

diterbitkan oleh Presiden Joko Widodo sebagai sarana ekstra-konstitusional yang digunakan dengan tujuan untuk melarang organisasi tertentu, membatasi hak-hak sipil sekaligus mengampustasi peran pengadilan sebagai pihak yang netral untuk membubarkan ormas.

Diterbitkannya Perpu ormas disinyalir sebagai respon pemerintah terhadap keberhasilan kelompok-kelompok politik islam yang berhasil menggulingkan salah satu sekutu kuncinya selama pemilihan gubernur DKI Jakarta, yaitu Basuki Tjahaya Purnama atau Ahok. Kelompok politik islam dimaksud adalah Hizbut Tahir Indonesia (HTI). Dikatakan bahwa HTI sebagai organisasi islam garis keras yang terlibat dalam gerakan islamis politik, yang bersaing pandangan dengan ideologi nasional Indonesia tentang pancasila (Satrio, 2018). Akhir dari cerita diterbitkannya Perpu adalah bahwa izin ormas HTI dicabut oleh pemerintah berdasarkan asas hukum *contrario actus*: lembaga yang mengeluarkan izin atau yang memberikan pengesahan adalah lembaga yang seharusnya mempunyai wewenang untuk mencabut atau membatalkannya (Hadjon & Djatmiati, 2020). Alasan yang digunakan oleh pemerintah untuk mencabut izin HTI adalah bahwa kegiatan yang dilakukan oleh HTI bertentangan dengan pancasila. Gugatanpun dilayangkan ke Pengadilan, dan hingga saat ini, sudah terdapat putusan kasasi Mahkamah Agung (MA) yang menguatkan/membenarkan tindakan pencabutan izin HTI oleh pemerintah.

Apabila diadakan perbandingan antara UU ormas dan Perpu ormas maka ditemukan perluasan makna yaitu dalam penjelasan Pasal 59 ayat (4) UU ormas dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “ajaran yang bertentangan dengan pancasila” adalah ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme” sedangkan dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (4) huruf C Perpu Ormas dikatakan bahwa yang dimaksud dengan “ajaran yang bertentangan dengan pancasila” adalah ajaran ateisme, komunisme/marxisme-leninisme, atau paham lain yang bertujuan mengganti/mengubah pancasila dan UUD NRI Tahun 1945”. Tentunya penambahan frasa “atau paham lain” dalam Perpu Ormas sangat multitafsir dan

berpotensi disalahgunakan, sebab hingga saat ini belum ada parameter yang digunakan untuk menguji sejauh mana ruang lingkup frasa tersebut. Akibatnya adalah, dalam konteks pembubaran ormas, pemerintah bisa saja membubarkan ormas mana kala pemerintah “terancam” oleh lawan politiknya. Seperti yang diutarakan oleh Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt, dalam pemerintahan yang otoritarian pemerintah cenderung menggunakan instrumen ekstra konstitusional untuk “memukul” lawan politiknya dan itu adalah karakter otoritarian (Levitsky & Ziblatt, 2018).

Perpu ini juga sangat menyimpang dari segi pembentukan, dimana materi yang diatur pada Perpu adalah materi yang sudah diatur dalam UU, bahkan Perpu tersebut menegaskan apa yang sudah diatur dalam UU seperti yang diutarakan oleh penulis sebelumnya dengan mengutip pendapat Bagir Manan dan Susi Dwi Harjanti, bahwa Perpu tidak dapat mengubah (*gewijzigd*) ketentuan UU yang sudah ada.

Selanjutnya, timbul sebuah pertanyaan apakah materi muatan Perpu ormas yang mengakomodir asas *contrario actus* dan menegaskan peran Pengadilan dalam pencabutan izin ormas sebagaimana diatur terdahulu dalam UU ormas adalah tindakan yang tepat? Penulis berpendapat bahwa pemerintahan negara sedang dijalankan dalam bentuk otoritarian dengan menghadirkan figur diktator versi modern. Pada negara diktatorial tidak ada kebebasan berserikat dan berkumpul, apalagi kebebasan untuk bersatu dalam suatu organisasi yang memiliki tujuan politik (Saebani & Wati, 2016). Bahkan ada kesan, bahwa sistem pemerintahan tersebut dijalankan kurang lebih sama dengan era Romawi di mana pemerintahan dipimpin oleh seorang diktator yang menggunakan kekuatan darurat untuk mengubah agenda konstitusional untuk memuaskan agenda politik pribadi mereka sendiri (McCormick, 2004). Berpegang pada Montesquieu, apabila terdapat sengketa antara negara dan warga negara maka pihak yang mengadili dan memutus adalah pihak ketiga yang netral yaitu pengadilan, jika itu tidak dilakukan maka kebebasan politik (*political liberty*) akan terancam dan pemerintahan akan dijalankan

secara sewenang-wenang ( Montesquie, 1977). Menegasikan peran pengadilan dalam pembubaran ormas adalah suatu kemunduran konstitusional (*constitutional retrogation*).

### **Pentingnya Konstitusionalisme Bagi Penggunaan CDA**

Pembahasan sebelumnya dijelaskan bahwa pengaturan CDA di Brazil lebih baik ketimbang Indonesia, hal tersebut tampak dengan terjadinya penurunan penggunaan CDA pasca dilakukannya amandemen pada Tahun 2001. Meskipun begitu, baik atau tidaknya penggunaan CDA tidak hanya dilihat pada kuantitas tetapi juga kualitas CDA yang diterbitkan. Ketika Presiden De Mello memerintah berdasarkan konstitusi 1988, pendukungnya adalah minoritas di parlemen sehingga penggunaan CDA meningkat lebih tinggi sedangkan dalam kepemimpinan Presiden Lula yang memimpin berdasarkan konstitusi 2001, penggunaan CDA juga relatif banyak yaitu sebanyak 212 sepanjang Tahun 2002-2004, padahal pendukungnya di parlemen adalah mayoritas. Di Indonesia, CDA membangkitkan otoritarianisme. Hal ini tidak lepas dari pengaturan CDA dalam UUD NRI Tahun 1945 yang relatif sedikit sehingga memberi peluang terjadinya kesewenang-wenangan dalam penggunaannya.

Terhadap dua pengalaman penggunaan CDA baik di Brazil maupun di Indonesia terdapat suatu frasa yang dapat menggambarkan apa yang terjadi yaitu "*constitution without constitutionalism*" (Harijanti, 2016) yaitu pemerintahan negara yang menjadikan konstitusi sebagai penuntun, tetapi dalam tata laksananya berlainan, dituntun oleh tuntutan yang ditentukan oleh *de reele machtfactoren* yang ada atau *a person's will* (Riyanto, 2009).

Situasi ini agak berbeda dengan pandangan sejumlah pakar yang mengatakan bahwa akhir-akhir ini, semangat konstitusionalisme telah melanda negara-negara di dunia secara dramatis. Konstitusionalisme dapat dilihat dari dua sudut pandang berbeda yaitu hukum dan politik. Sehingga secara luas, istilah konstitusionalisme mencakup kepada tiga hal *pertama*, adalah pembatasan kekuasaan pemerintahan; *kedua*, kepatuhan pada aturan

hukum; dan *ketiga* perlindungan terhadap hak-hak dasar (Rosenfeld, 1994).

Terhadap pemberdayaan CDA, perlu kiranya direnungi apa yang dikatakan Lord Chancellor Northington pada Tahun 1766: “*every government can arbitraly impose laws on all its subject; there must be a supreme dominion in every state; whether monarchical, aristocratical, democratical or mixed. And all subjects of each state are bound by the laws made by government*” (McIlwain, 1947). Apa yang dikatakan Northington ini, merefleksikan kondisi saat ini, di mana CDA diberdayakan Presiden secara sewenang-wenang, oleh sebab itu, dibutuhkan konstitusionalisme untuk membendunginya.

## Penutup

Berdasarkan studi perbandingan yang dilakukan terhadap pengaturan CDA antara Indonesia dan Brazil ditemukan beberapa hal yang menarik. Dari segi pengaturan tampak bahwa Konstitusi Brazil lebih baik dibandingkan UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi Brazil mengatur secara rigid mengenai CDA, hal tersebut dapat dijumpai dengan adanya limitasi terhadap masa kadaluwarsa CDA yang ditentukan selama 65 hari dan diperpanjang sekali lagi. Di Indonesia, pengaturan kadaluwarsa dirumuskan dalam frasa “ini harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut”.

Terhadap materi muatan CDA, konstitusi Brazil memlimitasi pada hal-hal tertentu sedang di Indonesia tidak ditemukan pengaturan materi muatan dan ini merupakan kekurangan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Selain itu ditemukan juga kesamaan pengaturan sekaligus merupakan kelebihan dari setiap konstitusi yaitu adanya keterlibatan parlemen untuk menilai CDA yang merupakan perwujudan dari prinsip *check and balances*.

Ditemukan juga fakta bahwa, meski konstitusi Brazil sangat baik dalam pengaturan CDA, namun tidak berbanding lurus dengan penggunaannya. Presiden Brazil terbiasa menerbitkan CDA meski tidak dalam keadaan abnormal sehingga mengaburkan makna dari CDA itu sendiri sedang di Indonesia, CDA digunakan sebagai alat untuk

bertindak sewenang-wenang sehingga menampakan karakter pemerintahan otoritarian. Melihat penggunaan CDA di kedua negara tersebut, terdapat satu frasa yang dapat menggambarkan situasi tersebut yaitu “*constitution without constitutionalism*”. Ke depan, CDA perlu dirinci pengaturannya baik dari segi prosedur maupun materi muatannya. Di samping itu, konstusionalisme dalam penggunaan CDA tidak boleh dinegasikan.

\*\*\*\*\*

## Daftar Pustaka

- Arberry, L. L. (2013). *The Envolving Executive: Provisional Decrees And Their Impact On Brazil’s Executive-Legislative Relationship. Theses University Of Nevada*, 13.
- Arsil, F. (2018). Menggagas Pembatasan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, 1-21.
- Carey , J. M., & Shugart, M. S. (1998). *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press.
- Farida, M. (2016). *Ilmu Perundang-Undangan*. Jakarta: Kanisius.
- Friedman, J. L. (2012). Emergency Power Of The Executive: The President’s Authority When All Hell Breaks Loose. *Journal Of Law And Health*, 279.
- Ginsburg, T., Cheibub, J. A., & Elkins, Z. (2010). Latin America Presidentialism In Comparative And Historical Perspective. *texas law review*, 1707-1715.
- Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. (2020). *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

- Harijanti, S. D. (2016). Perkembangan Materi Muatan Konstitusi:Memperkuat Konstitusionalisme Bernegara. In S. D. Harjanti, *Interaksi Konstitusi Dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri* (p. 216). Bandung: Pusat Studi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran ( PSKN FH UNPAD).
- Levitsky , S., & Ziblatt, D. (2018). *How Democracy Die*. New York: Crown.
- Manan, B. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Gama Media Bekerjasama Dengan Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Manan, B. (2002). *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, B., & Harijanti, S. D. (2017). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dalam Perspektif Ajaran Konstitusi Dan Prinsip Negara Hukum. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 222-243.
- McCormick, J. P. (2004). From Constitutional Technique To Caesarist Ploy (Carl Schmitt On Dictatorship, Liberalism, And Emergency Power). In B. Peter, *Dictatorship In History And Theory* (p. 198). New York: Cambridge University Press.
- McIlwain, C. H. (1947). *Constitutionalism Ancient And Modern*. New York: Cornell University Press.
- Montesquie. (1977). *The Spirit Of Laws*. California: university of laws California press.
- Nagretto, G. (2000). Does The President Govern Alone? Legislative Decree Authority And Institutional Design In Brazil And Argentina. *Centro De Investigacion Y Docencia Económicas (Cide)*, 2.
- Nagretto, G. (2004). Government Capacities And Policy Making By Decree In Latin America: The Cases Of Brazil And Argentina. *Comparative Political Studies*, 535.

- Neto, O. A. (2002). Cabinets Electoral System Cycles, Coalition Discipline In Brazil. In S. Morgenstren , & Benito, *Legislative Politics In Latin America* (p. 76). Cambridge: Cambridge University Press.
- Prasetyaningsih, R. (2017). Menakar Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* , 271.
- Riyanto, A. (2009). *Teori Konstitusi*. Bandung,: YAPEMDA.
- Rosenfeld, M. (1994). *Constitutionalism, Identity, Difference, And Legitimacy*. United States: Duke University Press.
- Rossiter, C. (1948). *Constitutional Dictatorship*. New Jersey: Princeton University Press.
- Saebani , B. A., & Wati, A. (2016). *Perbandingan Hukum Tata Negara*. Bandung: CV Pustaka Setia.
- Satrio, A. (2018). Constitutional Retroagation In Indonesia Under President Joko Widodo Government: What Can The Constitutional Court Do? *Constitutional Review*, 271-300.



## PROFIL PENULIS



### **Moh. Rizaldi, S.H., M.H.**

Moh Rizaldi, lahir di Palu pada tanggal 19 Agustus 1995. Pendidikan SD, SMP, dan SMA, diselesaikan di Banggai Laut, Sulawesi Tengah. Studi S1 Ilmu Hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara diselesaikan di Universitas Tadulako, Palu, Sulawesi Tengah, pada Tahun 2017. Sementara, S2 Ilmu Hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara diselesaikan di Universitas Padjadjaran, Bandung, Jawa Barat, pada Tahun 2022. Saat ini, penulis aktif sebagai peneliti independen. Sejumlah penelitian telah diterbitkan baik dalam bentuk jurnal, prosiding, maupun monograph. Di samping itu, penulis juga aktif berpartisipasi dalam pelatihan yang berkaitan dengan penulisan karya ilmiah, *legal opinion*, *legislative drafting*, dan beberapa pelatihan lainnya. Penulis dapat dihubungi pada email [moh18003@mail.unpad.ac.id](mailto:moh18003@mail.unpad.ac.id) dan telp: 082291636739.

# ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Buku ini merupakan upaya Penulis untuk menghadirkan pemahaman yang komprehensif mengenai sistem perundang-undangan di Indonesia. Dalam dunia hukum, perundang-undangan memiliki peran yang sangat vital dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Seiring dengan perkembangan zaman dan tuntutan perubahan yang semakin dinamis, pengetahuan mengenai ilmu perundang-undangan menjadi semakin penting. Buku ini hadir sebagai sarana bagi para pembaca, terutama mahasiswa, akademisi, praktisi hukum, dan masyarakat umum yang tertarik untuk memahami lebih dalam mengenai Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia. Hadir spesial dalam 16 Bab yaitu Ilmu Perundang-Undangan Sebagai Disiplin Ilmu Hukum; Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan; Sejarah Perundang-Undangan di Indonesia; Sumber Hukum Formil dan Materiil dalam Hukum Tata Negara; Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan; Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat; Tahapan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; Evaluasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Tingkat Pusat dan Daerah; *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Wewenang dan Fungsi Lembaga Eksekutif dan Legislatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Omnibus: Jenis Peraturan Perundang-Undangan atau Metode Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?; Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Perubahan dan Pembaharuan Peraturan Perundang-Undangan; Penggunaan Metode Ria dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan Bahasa Indonesia Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.