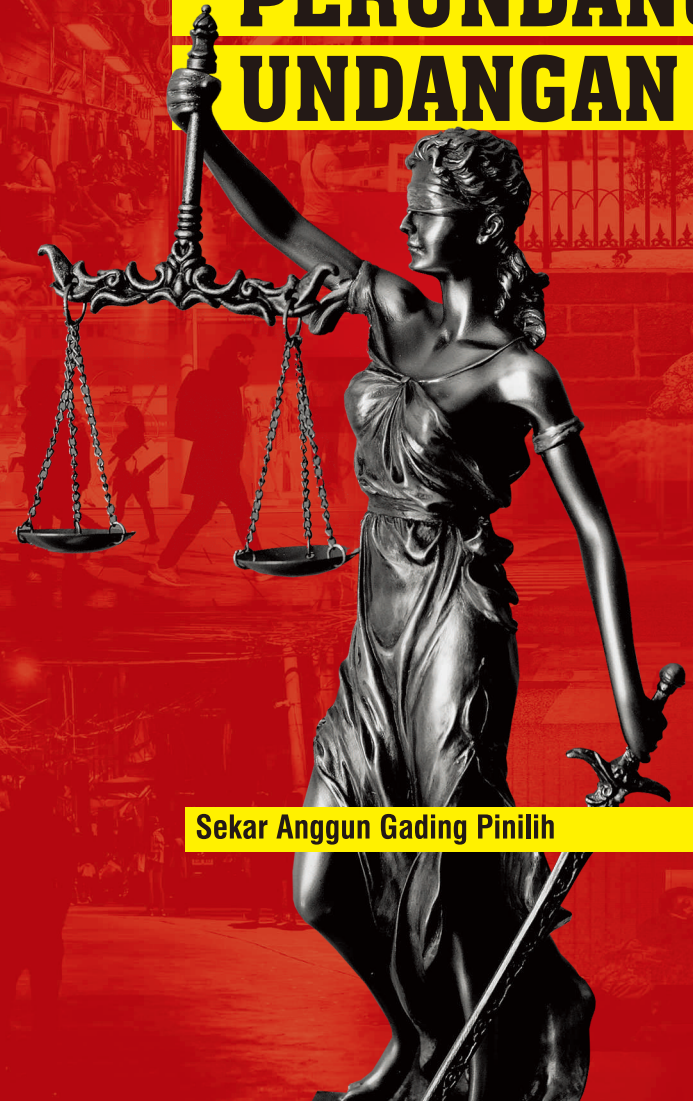




ISBN 978-602-0896-77-9

TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN



Sekar Anggun Gading Pinilih



9 786020 896779



TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh:
Sekar Anggun Gading Pinilih

Sekar Anggun Gading Pinilih

TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

ISBN : 978-602-0896-77-9

Penerbit Yoga Pratama

Jl. Puspowarno Selatan No. 53 Semarang 50143

Telp. 024-7625016

e-mail : yogapratama_014@yahoo.co.id

vi, 124 hal, 155 X 230 mm

Lay-out / Setting : Apriya Heri Setiyawan

Cover : Apriya Heri Setiyawan

Image Source : unsplash.com

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

Dilarang mengutip, memperbanyak, dan mengedarkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Undang undang Nomor 28 Tahun 2014

Pasal 112

Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan perbuatan pasal 7 ayat (3) dan atau pasal 52 untuk penggunaan secara komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

Pasal 113

- (1). Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf i untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan atau huruf h, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)
- (3). Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah)
- (4). Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)

Pasal 114

Setiap orang yang mengelola tempat perdagangan dalam segala bentuknya yang dengan sengaja dan mengetahui membiarkan penjualan dan atau penggantian barang hasil pelanggaran hak cipta dan atau hak terkait ditempat perdagangan yang dikelolanya sebagaimana dimaksud dalam pasal 10, dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah)

Kata Pengantar

Puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, karena atas limpahan rahmat dan karuniaNya, sehingga penulisan buku ini dapat terselesaikan. Tak lupa penulis sampaikan sholawat serta salam kepada junjungan Nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan kehidupan umat manusia. Sebagai insan yang ber-Tuhan, penulis mengakui buku ini tidak hanya terselesaikan karena bantuan sesama manusia, melainkan juga atas izin yang mengatasi semua, Tuhan Yang Maha Kuasa.

Buku dengan judul “Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” diharapkan dapat melengkapi referensi ilmu hukum, khususnya bagi para penstudi hukum yang ingin mengetahui secara mendalam dimensi teoritis peraturan perundang-undangan dengan segala kompleksitasnya yang berlaku dalam sistem hukum positif selama ini. Buku ini juga diharapkan dapat menjadi sumber acuan dan referensi proses pembelajaran di kampus bagi mahasiswa dan akademisi hukum. Studi terhadap ilmu peraturan perundang-undangan sangat penting untuk dilakukan, mengingat semakin banyaknya praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak memperhatikan aspek teoritik pembentukan, serta masih jaranganya digali dan dikembangkan oleh pecinta ilmu hukum mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan pada aspek teoritik.

Pada kesempatan ini, penulis mengucapkan rasa terima kasih dan penghargaan yang mendalam bagi seluruh pihak, rekan-rekan yang telah

mendukung penulis selama ini. Kepada seluruh keluarga penulis, terutama ayahanda Nanda Riko Hendy Toerino dan ibunda Chusnul Chotimah atas segala kasih sayang, perhatian, doa dan motivasi selama ini. Peluk dan sayang kepada suamiku, Efendi Susanto, atas segala kesabaran, dukungan dan pengertiannya selama ini. Tidak lupa penulis sampaikan rasa terima kasih kepada ayahanda dan ibunda mertua, Paryono (Alm) dan Sri Setiyati, saudaraku Suci Rahayu Wulandari dan Loehgian Priambada, dan kakak-kakak iparku Eri Singgih Astuti, Irmawati dan Ozy, Dedi Tri Laksono dan Ika. Terima kasih penulis sampaikan pula kepada Juwita Putri Pratama, S.H dan Windy Shafira, S.H yang telah membantu penulis menyusun materi dari buku ini.

Karya buku ini dapat terbit berkat bantuan dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Terima kasih juga kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas segala bantuan dan dukungan sehingga buku ini dapat diterbitkan. Kiranya Allah SWT akan membalas kebaikan bapak dan ibu sekalian.

Semoga buku ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan di Indonesia. Kehadiran buku ini juga penulis harapkan dapat membawa perbaikan praktik pembentukan undang-undang di Indonesia. Akhirnya, sebagai sebuah karya manusia buku ini tentunya masih memiliki kekurangan, untuk itu segala masukan untuk penyempurnaan akan penulis terima dengan besar hati.

Semarang, Januari 2023

Sekar Anggun Gading Pinilih

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
BAB I Pendahuluan	1
BAB II Negara Hukum dan Demokrasi	7
A. Negara Hukum	7
B. Kedaulatan Rakyat	11
BAB III Ilmu Perundang-Undangan	15
A. Pengertian	15
B. Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan	18
C. Fungsi Peraturan Perundang-undangan	21
BAB IV Norma Hukum Negara	23
A. Norma Hukum	23
B. Norma Hukum Negara	27
BAB V Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia	37
A. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Sebelum Perubahan UUD 1945	37
B. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Setelah Perubahan UUD 1945	53

BAB VI	Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan	65
	A. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan ... Sebelum Perubahan UUD 1945	66
	B. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Setelah Perubahan UUD 1945	70
BAB VII	Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	75
	A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	75
	B. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	78
	C. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	85
	D. Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	96
BAB VIII	Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang	99
	A. Partisipasi Masyarakat	99
	B. Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang	102
	C. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	104
	D. Perluasan Makna Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang	110
	Daftar Pustaka	115
	Daftar Riwayat Hidup	123

BAB I

Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini tidak bisa terlepas dari ide dasar negara hukum *rechtsstaat* yang dianut oleh negara Belanda dimana meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas dengan menempatkan posisi *wetgever* sebagai hukum positif adalah hal yang penting dalam memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat.¹ Dalam tradisi hukum negara-negara yang menganut sistem hukum eropa kontinental (*civil law*), maka keberadaan undang-undang sebagai salah satu bentuk pelaksanaan dari prinsip-prinsip negara hukum.

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut sistem *civil law* tidak dapat dipisahkan dengan produk hukum berupa peraturan secara tertulis yang digunakan untuk mengatur negara. Produk hukum sendiri tidak dapat dipisahkan dengan mekanisme/proses pembuatan tertentu, yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan. Undang-undang yang dibentuk oleh negara memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat vital dan penting, tidak hanya sebagai norma atau kaidah dalam berperilaku, tetapi juga menjadi dasar legalitas mengenai sikap tindak dalam kehidupan sehari-hari.²

1 Philipus M Hadjon, 1994, "Ide Dasar Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan RI", *Makalah*, hlm 4

2 Marsudi Dedi Putra, "Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (*Fast Track*)

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu rangkaian proses yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³ Lembaga negara yang membentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah DPR bersama dengan Presiden. Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR, kemudian Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa anggota DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden.

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan berturut-turut melalui Perubahan Pertama yang ditetapkan tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua yang ditetapkan tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan tanggal 9 November 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, telah membawa dampak yang besar terhadap perubahan sistem hukum dan perundang-undangan yang berhubungan erat dengan kenegaraan. Perubahan tersebut diakibatkan pula adanya perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 15 Oktober 2004.

Di bidang perundang-undangan telah terjadi pula perubahan melalui terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mulai berlaku tanggal 1 November 2004, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta Undang-Undang Perubahannya. Dengan berlakunya undang-undang tersebut, maka terdapat perubahan yang mendasar dalam bidang perundang-undangan, baik dalam hal jenis dan hierarki, materi muatan/substansi maupun proses pembentukannya.

Legislation)", *Jurnal Maksigama*, Vol. 15, No.2, November 2021, hlm 90.

3 Muhammad Fadli, "Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 1, Maret 2018, hlm 49

Selain itu, semakin banyaknya permohonan pengujian perundang-undangan diajukan ke Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi, baik dari sisi formal (proses pembentukan) maupun material (substansi). Hal ini memperlihatkan bahwa pembentukan perundang-undangan yang dilakukan oleh pejabat yang berwenang belum memadai kualitasnya. Selain itu, banyak undang-undang yang tidak melibatkan masyarakat dalam pembentukannya, padahal dalam konsep negara hukum demokratik, setiap pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya kepada rakyat.⁴ Rakyat yang menjadi sasaran berlakunya suatu peraturan perundang-undangan memiliki hak untuk mengontrol materi hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh badan-badan berwenang.⁵

Jeremy Woldron menyatakan bahwa upaya meningkatkan kualitas undang-undang (legislation) merupakan upaya meningkatkan martabat pemerintah dan penghormatan terhadap sumber hukum. Berdasarkan hal tersebut, dipandang perlu untuk melakukan penulisan tentang “Asas Materi Muatan yang Tepat dalam Pembentukan Undang-Undang, serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang Dibentuk pada Era Reformasi”.⁶ Alasan-alasan di atas menggambarkan bahwa semakin pentingnya kajian dan pembahasan tentang perundang-undangan yang mendorong usaha pengembangan lebih jauh di bidang perundang-undangan. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan saat ini, pengembangan kajian maupun pendidikan di bidang perundang-undangan terasa semakin diperlukan, baik tataran lembaga negara maupun lembaga pemerintah tingkat pusat dan daerah.

4 Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pengujian Perundang-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra, hlm 31

5 *Ibid.* Lihat pula: Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, hlm 73. Ni'matul Huda menyatakan bahwa perlu adanya badan atau lembaga serta tata cara pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya. Hal ini untuk menjaga agar kaidah konstitusi yang termuat dalam UUD dan peraturan perundang-undangan lainnya tidak dilanggar atau disimpangi.

6 Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 13

Kajian dan pembahasan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya sampai menyentuh pada sejumlah persyaratan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Salah satunya adalah pembentukan yang berpedoman kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida Indrati, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷

Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagaimana halnya negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas hukum umum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi pembentukan isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan materi muatan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut.⁸ Lebih lanjut A. Hamid S. Attamimi membagi asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua, yaitu asas hukum formal dan asas hukum material. Asas hukum formal berkaitan dengan “bagaimananya” suatu peraturan, sedangkan asas material berkaitan dengan “apanya” suatu peraturan.⁹

Tidak cukup hanya mendasarkan pada penggunaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam konteks Indonesia, untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik, setidaknya perlu memastikan lima prasyarat bagi terwujudnya lingkungan peraturan perundang-undangan yang baik terpenuhi, meliputi: 1. Dasar-dasar perundang-undangan yang baik (jenis, hierarki dan materi muatan); 2. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan (tertib prosedur

7 Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm 252

8 A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, hlm 304

9 *Ibid*, hlm 335

dan tertib substansi); 3. Partisipasi Publik; 4. Adopsi evaluasi peraturan perundang-undangan; dan 5. Berjalannya sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik.¹⁰

10 Bayu Dwi Anggono, *Op.Cit*, hlm xix

BAB II

Negara Hukum dan Demokrasi

A. Negara Hukum

Negara hukum merupakan suatu negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang di negara tersebut tunduk pada hukum yang sama. Sebagai negara hukum, maka segala tindakan dari penguasa, termasuk dalam hal ini adalah pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah berdasarkan pada hukum, baik dari segi materiil maupun formil, sehingga dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang memenuhi rasa keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya. Konstitusi inilah yang akan membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak sewenang-wenang, sehingga keadilan bagi warga negaranya akan tercapai.

Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan pikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja. Kesuksesan yang akan menentukan baik atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan, dan membuat undang-undang adalah sebagian dari kecakapan menjalankan pemerintahan negara. Oleh karena itu, kata Aristoteles, bahwa yang penting adalah mendidik manusia menjadi warga negara yang baik, karena dari sikapnya yang adil akan terjamin kebahagiaan hidup warga negaranya. Ajaran Aristoteles ini sampai sekarang masih menjadi idaman bagi para negarawan untuk menciptakan suatu negara hukum.

Pemikiran tentang negara hukum di Barat dimulai sejak Plato dengan konsepnya bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik, yang disebutnya dengan istilah *Nomoi*. Yang sesungguhnya dianggap sebagai pemimpin adalah hukum itu sendiri, bukan orang. Kemudian, ide tentang negara hukum atau *rechtsstaat* mulai populer kembali pada abad ke 17 sebagai akibat dari situasi sosial politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme. Golongan yang pandai dan kaya atau “*Menschen von Besitz und Bildung*” ditindas oleh kaum bangsawan dan gereja yang menumbuhkan konsep etatisme (*l'état c'est moi*) menginginkan suatu perombakan struktur sosial politik yang tidak menguntungkan, karena itu mereka mendambakan suatu negara hukum yang liberal agar setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing.

Dua orang sarjana Barat yang berjasa dalam pemikiran negara hukum, yaitu Imanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl telah mengemukakan buah pikiran mereka. Kant memahami negara hukum sebagai *Nachtwaker staat* atau *Nachtwachterstaat* (negara jaga malam) yang tugasnya adalah menjamin ketertiban dan keamanan masyarakat. Gagasan negara hukum konsep Kant ini dinamakan dengan hukum liberal.

Konsep Stahl tentang negara hukum ditandai dengan empat unsur pokok yaitu:¹¹

1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
2. Negara berdasarkan kepada teori *trias politica*.
3. Pemerintah diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*).
4. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Gagasan negara hukum yang berasal dari Stahl ini dinamakan negara hukum formil, karena lebih menekankan kepada suatu pemerintahan yang berdasarkan undang-undang. Padmo Wahyono¹² mencatat bahwa dalam perkembangannya, pemerintahan yang berdasarkan undang-undang dianggap “lamban” dan karena itu diganti dengan pemerintahan berdasarkan hukum dan prinsip *rechtmatig bestuur*, dengan demikian, negara hukum yang formil menjadi negara hukum yang materiil dengan ciri *rechtmatig bestuur*. Kemudian, lahirlah konsep-konsep yang merupakan variant dari *rechtsstaat* itu, antara *welvaarsstaat* dan *vergorgingsstaat* sebagai negara kemakmuran.

Konsep *rechtsstaat* di Eropa Kontinental sejak semula didasarkan pada filsafat liberal yang individualistik, maka ciri individualistik itu sangat menonjol dalam pemikiran negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental itu. Di negara-negara Anglo-Saxon berkembang pula suatu konsep negara hukum yang semula dipelopori oleh A.V. Dicey (dari Inggris) dengan sebutan *rule of law*. Ada tiga ciri penting dalam setiap Negara Hukum menurut A.V. Dicey, yaitu:¹³

1. *Supremacy of Law*.
2. *Equality before the Law*.
3. *Due Process of Law*.

11 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 152

12 *Loc. Cit*

13 *Loc. Cit*

Sebenarnya kedua konsep ini tidak terlalu jauh berbeda. Perbedaan yang menonjol antara konsep *rechtsstaat* dan *rule of law* ialah pada konsep *rechtsstaat* lebih ditujukan pada perbaikan dan pembatasan fungsi eksekutif dan pejabat administratif agar tidak melanggar hak-hak fundamental dari rakyat. Peradilan administrasi negara merupakan suatu sarana yang sangat penting dan sekaligus pula ciri yang menonjol pada *rechtsstaat* itu sendiri.

Sebaliknya, pada *rule of law*, peradilan administrasi tidak diterapkan, karena kepercayaan masyarakat yang demikian besar kepada peradilan umum. Aplikasi konsep ini lebih tertuju pada perbaikan dan peningkatan peranan lembaga-lembaga hukum dan badan-badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak dasar manusia. Ciri yang menonjol pada konsep *rule of law* ialah ditegakkannya hukum yang adil dan tepat, karena semua orang mempunyai kedudukan yang sama dihadapan hukum, maka ordinary court dianggap cukup untuk mengadili semua perkara termasuk perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah. Konsep ini menekankan pada tiga tolak ukur atau unsur utama, yaitu: (1) Supremasi hukum atau *supremacy of law*; (2) persamaan di hadapan hukum atau *equality before the law*; dan (3) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan atau *the contitution based on individual rights*.

Intinya, perbedaan antara *rechtstaat* dan *rule of law* adalah jika *rechtstaat* itu lebih mengedepankan kepastian hukum, sedangkan *rule of law* yang lebih mengedepankan rasa keadilan masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi bahwa jika di dalam konsep *rechstaat*, negara hukum lebih mengedepankan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yaitu mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Konsep *rule of law* muncul sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas rakyatnya.

Pemerintah tidak bertindak otoriter dan rakyat diberi peran sesuai dengan kemampuan dan peranannya secara demokratis.¹⁴

B. Kedaulatan Rakyat.

Demokrasi pada tataran sejarahnya telah ada sejak era Yunani kuno. Konsep demokrasi lahir erat hubungannya dengan konsep negara hukum, yaitu mendobrak pembatasan-pembatasan kekuasaan yang diselewengkan atau disalahgunakan oleh pemerintahan yang berkuasa ketika itu. pemerintah yang absolut ingin digantikan dengan suatu pemerintahan yang demokratis. Artinya, rakyat yang menentukan jalannya pemerintahan dan menjamin hak-hak asasi manusia dan kekuasaan pemerintah harus dibatasi dengan aturan-aturan hukum yang tegas dan diatur dalam konstitusi.¹⁵

Istilah demokrasi digunakan secara beragam dalam praktik bernegara. Di satu sisi digunakan untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan, sedangkan di sisi lain dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat. hal ini dikarenakan demokrasi terus berkembang sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan.¹⁶ Oleh karena itu, praktik setiap negara tidak selalu sama, namun demikian sebuah negara dapat dinyatakan demokrasi apabila telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. Adanya partisipasi dan kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses penentuan keputusan kolektif tersebut;

14 Munir Fuadi dalam Lita Tyesta ALW, 2012, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Press, hlm. 2-3

15 Jimly Asshidiqie, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. *Op.Cit*, hlm 79

16 Bagir Manan, 1994, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang*. Bandung: Unpad, hlm. 2

3. Adanya peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk memberikan penilaian terhadap jalannya pemerintahan dan politik negara;
4. Adanya kontrol dari masyarakat atas jalannya proses pemerintahan dan politik negara;
5. Semua masyarakat dewasa tercakup dalam kaitannya dengan hukum.¹⁷

Demokrasi konstitusional merupakan sebuah konsep yang digunakan secara luas dan diidealkan di dunia, bahkan hampir semua negara di dunia menganut paham jenis demokrasi ini.¹⁸ Sebagaimana pernyataan dari Saldi Isra dalam tulisannya bahwa demokrasi konstitusional merupakan “titik temu antara daulat rakyat dan daulat hukum”.¹⁹ Artinya, antara demokrasi dan hukum saling berkelindan dan tidak dapat saling terpisahkan. Demokrasi dalam sebuah negara jika tanpa hukum, maka akan timbul ketidakteraturan, sedangkan hukum tanpa demokrasi tidak dapat berjalan.

Berkaitan dengan hal tersebut, oleh Richard Bellamy bahkan dikatakan bahwa: “*No tension exists between constitutionalism and democracy since the one merely codifies the underlying norms and procedures of the other. Not even a democratic government could abrogate or infringe such a constitution without abolishing or detracting from democracy itself.*”²⁰ Artinya, tidak ada ketegangan antara konstitusionalisme dan demokrasi karena konstitusionalisme hanya mengkodifikasikan norma dan prosedur yang mendasari jalannya demokrasi, bahkan pemerintahan demokratis pun tidak

17 Sydney Hook dalam Muntoha. “Demokrasi dan Negara Hukum”. *Jurnal Hukum*, Vol. 16, No.3, 2009, hlm 381

18 Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer, hlm 146

19 Saldi Isra dalam Janedjri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konpress, hlm xi

20 Richard Bellamy, 2007, *Constitutionalism and Democracy*, England: Cambridge University Press, hlm 90

dapat membatalkan atau melanggar konstitusi tanpa menghapus atau mengurangi makna demokrasi itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa demokrasi dan hukum menjadi dua hal yang tak terpisahkan dalam konsep bernegara. Setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh negara juga harus mencerminkan keadilan bagi rakyatnya.

Kata demokrasi terbentuk dari dua kata, yaitu *demos* (rakyat) dan *kratein* (memerintah), yang maknanya adalah cara memerintah negara oleh rakyat.²¹ Abraham Lincoln merumuskan suatu definisi demokrasi yang sangat populer yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*).²² Menurut Jimly, demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari rakyat, oleh dan untuk rakyat. Artinya, kekuasaan itu sebenarnya diakui berasal dari rakyat dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta menjalankan kehidupan bernegara. Pelaksanaan sistem bernegara pada dasarnya diperuntukkan untuk rakyat itu sendiri. Negara yang baik seharusnya diselenggarakan bersama dengan rakyat dan melibatkan pula rakyat dalam arti yang seluas-luasnya²³, termasuk didalamnya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kendati terlihat bahwa dalam konsep demokrasi rakyat diletakkan pada posisi sentral, tetapi dalam praktiknya, ide demokrasi dianggap ambigu atau ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historik

-
- 21 Koentjoro Poerbopranoto, 1978, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco, hlm 6. Lihat juga dalam Iriyanto A. Baso Ence, 2008, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Alumni, hlm 25
 - 22 M. Afif Abdullah, 2005, *Politik Hukum Ratifikasi Konvensi HAM di Indonesia: Upaya Mewujudkan Masyarakat yang Demokratis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm 83
 - 23 Jimly Asshidiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 293

yang mempengaruhi istilah, ide, dan praktik demokrasi.²⁴ Salah satu kelemahan yang paling sering diungkapkan adalah sistem demokrasi terlalu mengandalkan diri pada prinsip suara mayoritas sesuai dengan doktrin *one man one vote*. Pihak mana yang paling banyak suaranya adalah yang paling menentukan keputusan, padahal mayoritas suara belum tentu mencerminkan kebenaran dan keadilan.²⁵ Oleh karena itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diperlukan pengawasan dari kekuasaan lain agar dalam pembentukannya tidak melanggar konstitusi sebagai hukum tertinggi dan peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi.

24 Miriam Budiardjo, 2005, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm 105

25 Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, *Op.Cit*, hlm 146

BAB III

Ilmu Perundang-Undangan

A. Pengertian.

Ilmu perundang-undangan berasal dari 2 (dua) kosakata, yakni “ilmu” dan “perundang-undangan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, definisi ilmu adalah pengetahuan tentang suatu bidang yang disusun secara sistem berdasarkan metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) tersebut. Menurut C.A. van Peursen, ilmu, sains, atau ilmu pengetahuan merupakan seluruh usaha sadar untuk menyelidiki, menemukan, dan meningkatkan pemahaman manusia dari berbagai segi kenyataan dalam alam manusia.²⁶

Untuk dapat dikatakan sebagai ilmu, menurut Ernest van Den Haag ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, yaitu:²⁷

1. Bersifat rasional, yaitu proses berpikir dengan menggunakan akal (rasio).
2. Bersifat empiris, yaitu diperoleh dari dan sekitar pengalaman oleh panca indra.
3. Bersifat umum, yaitu dapat dipergunakan oleh manusia tanpa terkecuali.

26 Arief Shidarta, 2008, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika aditama, hlm. 5.

27 Harsojo, 1977, *Pengantar Antropologi*, Bandung: Binacipta, hlm. 21.

4. Bersifat akumulatif, yaitu dapat dipergunakan untuk dijadikan objek penelitian selanjutnya.

Perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda yaitu *wettelijkregeling*. Secara harfiah berarti *wet* (undang-undang) serta *telijk* (sesuai/berdasarkan), maka undang-undang didefinisikan sebagai suatu aturan berbentuk undang-undang tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan standar. Pengertian perundang-undangan berbeda dengan pengertian peraturan perundang-undangan. Terdapat perbedaan yang mendasar, yaitu perundang-undangan dipahami secara sempit, terbatas, hanya pada undang-undang saja, sedangkan peraturan perundang-undangan dipahami secara luas terhadap beberapa aturan yang tidak terbatas pada undang-undang saja, misalnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan secara baku dan ketat.²⁸

Menurut Bagir Manan, pengertian peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. Aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. Peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;

28 Ahmad Redi, 2017, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 6-7.

4. dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain:
 - a. *desupra nationale algemen verbindende voorschriften*,
 - b. *wet*,
 - c. *AmvB*,
 - d. *de Ministeriele verordening*,
 - e. *de gemeentelijke raadsverordeningen*,
 - f. *de provinciale staten verordeningen*.²⁹

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

1. Ilmu perundang-undangan, yaitu berorientasi pada perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif;
2. Teori perundang-undangan yaitu berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.³⁰

Selanjutnya menurut Burkhadt Krems, ilmu perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare wissenschaft vonder staatlichen rechtssetzung*). Menurut Burkhadt Krems, ilmu perundang-undangan terbagi ke dalam 3 (tiga) wilayah, yaitu:

1. Proses perundang-undangan;
2. Metode perundang-undangan; dan
3. Teknik perundang-undangan.³¹

29 Bagir Manan dalam Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, hlm.11.

30 *Ibid*, hlm. 8

31 Maria Farida Indarti, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik*

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

1. Pengetahuan tentang suatu bidang yang disusun secara bersistem menurut metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) itu;
2. Mempelajari mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas peraturan perundang-undangan, materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, proses/tahapan pembentukan perundang-undangan, metode/teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.³²

B. Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.

Ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru yang pada awalnya berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang sering dipakai adalah *wetgevingswetenschap*, atau *science of legislation*. Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain Peter Noll (1973) dengan istilah *gesetzgebunglehre*, Jurgen Rodig (1975) dengan istilah *gesetzgebunglehre*, Burkhardt Krems (1979) dan Werner Maihofer (1981) dengan istilah *gesetzgebungswissenschaft*. Di Belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G van Der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan.³³

Di sana yang tumbuh hanyalah bagian dari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, seperti teknik penyusunan perundang-

Pembentukannya, Jakarta: Kanisius, hlm. 10.

32 Ahmad Redi, *Op. Cit*, hlm. 8.

33 Ahmad Redi, *Op. Cit*, hlm. 8.

undangan, interpretasi atau penafsiran perundang-undangan, dan metode pembentukan perundang-undangan. Sebagai ilmu baru yang masih mempersoalkan penanganan disipliner, kesesuaian metodologi, kecermatan terminologi, dan lain-lain. Orang juga masih mempersoalkan apakah ilmu yang monodisipliner yuridis, multidisipliner, atau interdisipliner.³⁴

Di antara para pelopor Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, Burkhardt Kreams (*Grundfragen der Gesetzgebungslehre* 1979) dan Werner Maihofer (*Gesetzgebungswissenschaft* 1981) yang paling jelas mengemukakan wawasannya tentang kedudukan ilmu tersebut dan bagian-bagiannya. Kreams membagi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) ke dalam Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*). Yang pertama berorientasi mencari kejelasan dan kejernihan pengertian-pengertian (*erklärungsorientiert*) dan yang kedua berorientasi kepada melakukan perbuatan (*handlungsorientiert*); yang pertama bersifat kognitif dan yang kedua normatif. Maihofer membagi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) ke dalam Penelitian Kenyataan Hukum (*Rechtstatsachenforschung*) yang meneliti undang-undang, pembentukan undang-undang, dan pembentuk undang-undang dalam kenyataan sehari-hari, dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang merupakan bagian politik hukum yang didasarkan pada pengalaman hukum serta merupakan petunjuk dalam pembentukan hukum.³⁵

Menurut W.G. van der Velden, hanya Kreams dan Maihofer yang membagi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan ke dalam bagian-bagian yang disebutnya *empirische* dan *normatieve wetgevingswetenschap*. Keduanya mengembangkan tema dan arah penelitian yang dapat dikatakan sama. Kemudian, membagi

34 Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi... ..*, Op. Cit, hlm. xxi.

35 Gede Marhaendra, 2018, *Hukum Perundang-undangan*, Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia, hlm. 13-14.

lagi Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) ke dalam Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*), Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*), dan Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*). Sedangkan Maihofer membagi lagi Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) ke dalam Teknik Perundang-undangan (*Technik der Gesetzgebung*), Metodik Perundang-undangan (*Methodik der Gesetzgebung*), dengan tambahan Taktik Perundang-undangan (*Taktik der Gesetzgebung*), dan Analitik Perundang-undangan (*Anahtik der Gesetzgebung*).³⁶

Krems mendefinisikan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan dengan ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare Wissenschaft von der staatlichen Rechtssetzung*). Ia menyatukan berbagai macam pengetahuan yang ada dan menggunakannya bagi suatu jangkauan obyeknya yang khusus. Dalam hubungannya dengan Ilmu Pengetahuan Hukum, Ilmu Politik, dan Sosiologi, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan dari satu sudut lebih sempit dan dari sudut lain lebih luas. Lebih sempit dilihat dari obyek penelitiannya (hanya pembentukan peraturan negara) dan lebih luas dilihat dari permasalahannya, paradigmanya, dan metodenya.

Beberapa materi perkuliahan pada fakultas hukum yang akan terkait dengan materi kuliah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan antara lain:

1. Bidang teori hukum: Pengantar Ilmu Hukum
2. Bidang teori kenegaraan: Ilmu Negara;
3. Bidang dogmatika hukum: Pengantar Tata Hukum Indonesia, Asas-asas Hukum Tata Negara, Asas-asas Hukum Administrasi Negara, Lembaga Kepresidenan, Lembaga Perwakilan Rakyat, Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara, dan Hukum Administrasi Daerah; dan

36 A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum*, Jakarta: Tata Usaha Majalah, hlm. 4-5.

4. Bidang ilmu-ilmu penunjang lainnya: Sosiologi Hukum (sebaiknya Sosiologi Perundang-undangan), Politik Hukum (apabila sudah ada, sebaiknya Politik Perundang-undangan), dan Filsafat Hukum.³⁷

C. Fungsi Peraturan Perundang-undangan.

Menurut pendapat Bagir Manan, fungsi peraturan perundang-undangan terdiri atas 2 (dua) fungsi, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

1. Fungsi Internal

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

- a. penciptaan hukum (*rechts chepping*);
 - b. pembaharuan hukum;
 - c. integrasi;
 - d. kepastian hukum.
2. Fungsi eksternal terdiri atas:
- a. fungsi perubahan;
 - b. fungsi stabilitasi;
 - c. fungsi kemudahan.³⁸

Selanjutnya menurut Seidmen, fungsi undang-undang adalah:³⁹

1. Sebagai pernyataan efektif dari kebijakan.

Pada aspek ini dijelaskan bahwa Pemerintah hanya akan mempunyai suatu pilihan, yaitu melaksanakan kebijakan-kebijakannya melalui undang-undang. Ada dua alasan pemerintah menerjemahkan kebijakannya dalam

³⁷ *Ibid*, hlm. 5.

³⁸ Hamzah Halim, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Jakarta: Kencana Prenada Media, hlm. 15.

³⁹ Ahmad Redi, *Op. Cit*, hlm. 20-21.

undang-undang yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang tidak hanya berlaku bagi masyarakat tetapi juga terhadap pemerintah terutama dalam hal legitimasi. Oleh karena itu, undang-undang dibutuhkan untuk memerintah dan tuntutan legitimasi.

2. Hukum sebagai sebuah langkah penting bagi negara dalam upaya perubahan perilaku.

Peraturan-peraturan yang telah dipersiapkan oleh para penyusun dalam merancang suatu pola perilaku saat menciptakan suatu lingkungan yang mendukung proses pembangunan maka tugas undang-undang yang paling penting adalah memberi petunjuk atau pengarahan pada perilaku ke arah yang baru atau tujuan yang diharapkan. Fungsi lain dari peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari fungsi filosofis, sosiologis, dan yuridis, yaitu:

- a. fungsi filosofis, peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan keadilan;
- b. fungsi sosiologis, peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kemanfaatan;
- c. fungsi yuridis, peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kepastian hukum.

Peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi unsur keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Secara praktik terjadi pertentangan, namun pertentangan antara ketiganya merupakan domain dari hakim bukan dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Tugas perancang peraturan perundang-undangan, yaitu merancang supaya ketiga fungsi tersebut dapat dirumuskan dalam rancangan peraturan perundang-undangan yang disusunnya.

BAB IV

Norma Hukum Negara

A. Norma Hukum

Pada tataran praktis, seringkali dijumpai penggunaan terminologi yang kurang tepat mengenai penggunaan istilah ‘norma hukum’ dan ‘peraturan perundang-undangan’. Namun demikian, penggunaan kedua terminologi pada prinsipnya mempunyai korelasi makna yang serupa. Secara epistemologis, ada beberapa pengertian mendasar terkait norma dan norma-norma hukum yang penting diulas terlebih dahulu.

Norma berasal dari kata *nomos*, yang berarti nilai, kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan, dalam kaidah bahasa arab berasal dari kata *qo'idah*, yang berarti ukuran atau nilai pengukur. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran atau perintah berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.⁴⁰

40 Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 1

Ada pula yang mendefinisikan norma sebagai aturan, pola atau standar yang perlu dirinci.⁴¹ Kata ‘norma’ menurut W.J.S Poerwadarminto adalah ukuran (untuk menentukan sesuatu); urgen.⁴² Kata lain dalam bahasa Indonesia yang sering dianggap sebagai sinonim kata ‘norma’ adalah ‘kaidah’, akan tetapi keduanya tidak dikaitkan sama sekali. Kata kaidah berarti sebagai perumusan dari asas-asas yang menjadi hukum; aturan yang tentu; patokan; dalil (dalam ilmu pasti).⁴³ Sementara Maria Farida mendefinisikan kata ‘norma’ sebagai:⁴⁴

Suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma yang berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau ukuran dalam bahasa Indonesia, mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis-garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. jadi, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.

Norma hukum dalam perspektif Maria Farida memiliki ciri-ciri yang berbeda dengan norma-norma lainnya, yaitu: (1) adanya paksaan dari luar yang berwujud ancaman hukuman bagi pelanggaran (biasanya berupa sanksi fisik yang dapat dipaksakan oleh alat negara); (2) bersifat umum (berlaku bagi siapa saja). Masih menurut Maria Farida, norma hukum memiliki sejumlah kategori dengan melihat pada berbagai bentuk dan sifatnya, yaitu:⁴⁵

41 A. Hamid Attamimi, 1990, *Op. Cit*, hlm 14

42 Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, 2018, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media, hlm 14

43 King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Yogyakarta: Thafa Media, hlm 2

44 Maria Farida Indarti, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi....*, *Op. Cit*, hlm 6

45 *Ibid*, hlm 11-18

1. Norma hukum umum dan norma hukum individual.

Apabila suatu norma hukum itu dilihat dari segi alamat yang dituju (*addressat*) atau untuk siapa norma hukum itu ditujukan atau diperuntukkan, dapat dibedakan antara norma hukum umum dan norma hukum individual, yang dapat penyebutannya biasa disebut dengan subyek norma.

Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya*) umum dan tidak tertentu. ‘Umum’ di sini dapat berarti bahwa suatu peraturan itu ditujukan untuk semua orang, atau semua warganegara. Norma hukum ini sering dirumuskan dengan rumusan sebagai berikut:

- *Barangsiapa....dst*
- *Setiap orang....dst*
- *Setiap warganegara....dst*

Rumusan tersebut dituliskan sesuai dengan *addressat* yang dituju, jadi norma hukum umum itu diperuntukkan bagi setiap orang atau setiap warganegara secara keseluruhan.

Norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan (*addressatnya*) pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu, sehingga norma hukum yang individual ini biasanya dirumuskan dengan kalimat sebagai berikut:

- *Syafei bin Muhammad Sukri yang bertempat tinggal di Jl. Flamboyan No. 10 Jakarta.....dst.*
- *Para pengemudi bis kota Mayasari Bakti jurusan Blok M-Rawamangun yang beroperasi antara jam 07.00 sampai jam 08.00 pagi pada tanggal 1 Oktober 2006.....dst.*

Dengan contoh tersebut terlihat bahwa norma hukum individual ditujukan untuk orang-orang yang telah tertentu

(*individual*), jadi berbeda dengan addressat dari norma hukum yang tidak tertentu (*umum*).

2. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret.

Suatu norma hukum apabila dilihat dari hal yang diatur atau perbuatannya/tingkah lakunya, dapat dibedakan antara norma hukum yang abstrak dan norma hukum yang konkret.

Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya, dalam arti tidak konkret. Norma hukum abstrak ini merumuskan suatu perbuatan itu secara abstrak, misalnya:

-*mencuri*.....*dst*;
-*membunuh*.....*dst*;
-*menebang pohon*.....*dst*.

Norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret). Perumusan norma hukum konkret ini biasanya dirumuskan sebagai berikut:

-*mencuri mobil merk Datsun berwarna merah yang diparkir di depan toko Sarinah*.....*dst*.
-*membunuh si Badu dengan sebuah parang*.....*dst*.
-*menebang pohon mahoni di pinggir Jl. Sudirman*.....*dst*.

3. Norma hukum yang terus menerus dan norma hukum yang sekali selesai.

Selain dari segi addressat norma dan hal yang diatur, norma hukum juga dapat dibedakan dari segi daya lakunya. Daya laku norma hukum dapat dibedakan antara norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) dan norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*).

Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Contoh norma hukum yang berlaku terus menerus ini biasanya terdapat di dalam suatu peraturan perundang-undangan, misalnya ketentuan yang mengatur agar seseorang tidak merusak lingkungan disekitarnya atau setiap warga negara dilarang mencemari lingkungannya merupakan ketentuan-ketentuan yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).

Norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai. Contoh norma hukum yang berlaku sekali selesai adalah penetapan seseorang sebagai Pegawai Negeri Sipil.

Dari pembatasan norma-norma hukum tersebut, yang membedakan antara norma hukum umum-individual, norma hukum abstrak-konkret, dan norma hukum yang berlaku sekali selesai-berlaku terus menerus, maka **norma hukum yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang bersifat umum-abstrak dan berlaku terus menerus**, sedangkan **norma hukum yang bersifat individual-konkret dan sekali selesai adalah suatu keputusan yang bersifat penetapan** (*beschikking*).

B. Norma Hukum Negara

Sebagai sebuah produk hukum, peraturan perundang-undangan memiliki jenis yang beragam. Jenis peraturan perundang-undangan ini disesuaikan dengan substansi dan kewenangan untuk membuatnya. Dengan adanya beberapa jenis peraturan perundang-

undangan, maka akan sulit untuk mengetahui peraturan perundang-undangan mana yang lebih tinggi kedudukannya serta dapat dijadikan acuan. Berdasarkan hal ini, maka terdapat susunan hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan untuk memperjelas kedudukan dari setiap jenis peraturan perundang-undangan.

Mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hierarki sendiri memiliki arti sebagai: (1) urutan tingkatan atau jenjang jabatan (pangkat kedudukan); (2) organisasi dengan tingkat wewenang yang dari yang paling bawah sampai yang paling atas; (3) deretan tataran biologis, seperti famili, genus, spesies; (4) kumpulan pembesar gereja yang diatur menurut pangkat.⁴⁶ Jika dikaitkan dengan konteks peraturan perundang-undangan, maka hierarki diartikan sebagai sebuah tingkatan peraturan perundang-undangan dari yang paling bawah hingga paling atas kedudukannya. Hierarki sering disebut pula sebagai tata urutan. Adapun makna dari hierarki antara lain:⁴⁷

1. Peraturan hukum yang berada di atas menjadi dasar hukum dalam pembentukan peraturan hukum di bawahnya;
2. Peraturan hukum yang berada di bawah adalah bentuk pelaksanaan dari peraturan hukum di atasnya, sehingga kedudukannya lebih rendah serta meteri muatannya tidak boleh bertentangan;
3. Apabila ditemukan dua peraturan perundang-undangan dengan meteri muatan yang sama bahkan kedudukannyapun sama, maka yang berlaku adalah peraturan perundang-undangan yang baru.

Hierarki peraturan perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan teori yang diungkapkan oleh Hans Kelsen yang disebut

46 Kamus Besar Bahasa Indonesia, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/hierarki>, diakses pada tanggal 3 Januari 2022

47 Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2, April-Juni 2009, hlm. 1.

dengan *Stufenbau Des Rechts Theorie* atau *Stufenbau Theory*. Dalam teorinya disebutkan bahwa:

*“The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity.”*⁴⁸

Menurut teori tersebut, norma hukum itu bertingkat dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, artinya norma yang lebih rendah maka berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, kemudian norma yang lebih tinggi tersebut berlaku, bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi lagi, begitu seterusnya hingga menemui suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi dan memiliki sifat sebagai hipotesos dan fiktif yang disebut dengan norma dasar (*ground norm*).⁴⁹

Teori dari Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan kembali oleh Hans Nawiasky yang dikenal dengan *Die Lehre von dem Stfenaubau der Rechtsordnung* atau *Die Stufenordnung der Rechnormen*.⁵⁰ Dalam teori tersebut, Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara menjadi empat kelompok besar, yaitu:⁵¹

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
2. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar atau pokok negara);

48 Hans Kelsen dalam Ni'matul Huda, 2018, *Kekuasaan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm 77-78

49 Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid. 47, No. 1, Januari 2018, hlm. 5.

50 Isnawati, “Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundangundangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Di Indonesia Saat Ini”, *Jurnal Hukum Responsif*, Vol. 7, No.2, hlm. 80.

51 Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan..... Op. Cit*, hlm. 27.

3. *Formell Gesetze* (undang-undang formal);
4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Berikut penulis akan jelaskan empat kelompok norma hukum tersebut:

1. *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).

Norma hukum yang tertinggi merupakan kelompok pertama adalah *staatsfundamentalnorm*, yang oleh A. Hamid S. Attamimi⁵² disebut dengan norma fundamental Negara. Norma fundamental negara adalah norma hukum tertinggi dalam suatu negara. Sebagai suatu norma hukum tertinggi, norma fundamental negara tidak dibentuk oleh suatu norma hukum yang lebih tinggi lagi, tetapi ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan suatu norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya (*pre-supposed*). *Staatsfundamentalnorm* suatu negara merupakan landasan dasar filosofi yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.

Hans Nawiasky berpendapat, norma fundamental negara berisi norma hukum yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma perubahannya. Hakikat hukum suatu norma fundamental negara adalah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau undang-undang dasar. Keberadaannya eksis (ada) lebih dahulu daripada konstitusi atau undang-undang dasar.⁵³

52 A. Hamid Attamimi, *Op. Cit*, hlm 359.

53 Aziz Syamsuddin, 2013, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 24

2. *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara).

Aturan dasar negara atau aturan pokok negara adalah kelompok norma hukum yang berada di bawah norma fundamental negara. Menurut Hans Nawiasky, sebagai kelompok kedua dari empat kelompok besar norma hukum suatu negara, suatu aturan dasar/pokok negara dapat dituangkan dalam dokumen negara yang disebut *staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar. Dokumen tersebut oleh Hans Nawiasky disebut sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara. Setiap aturan dasar negara atau aturan pokok negara biasanya mengatur, antara lain: (1) hal-hal pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan; (2) hubungan antara lembaga-lembaga negara; dan (3) hubungan antara negara dan warga negaranya.

Pada konteks Indonesia, aturan dasar negara tertuang dalam batang tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR, dan hukum dasar tidak tertulis (konvensi ketatanegaraan). Aturan dasar negara ini menjadi landasan bagi pembentukan undang-undang (*formell gesetz*) dan peraturan lain yang lebih rendah.⁵⁴ Aturan dasar negara ini tidak hanya memuat garis-garis besar kebijaksanaan negara, tetapi juga aturan-aturan yang memberlakukan dan memberikan kekuatan mengikat pada norma hukum (peraturan perundang-undangan), atau dengan kata lain menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.

3. *Formell gesetz* (Undang-Undang “Formal”).

Undang-undang “formal” adalah kelompok norma hukum yang berada di bawah aturan dasar negara. Undang-undang “formal” dibentuk untuk merumuskan aturan-aturan

54 A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Op. Cit.*, hlm 5

hukum negara secara lebih konkret dan terperinci, dan sudah dapat langsung diberlakukan mengikat warga negara. Di dalam undang-undang “formal” sudah dapat dicantumkan norma-norma hukum yang bersifat sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Hal yang membedakannya dengan peraturan lainnya karena undang-undang “formal” adalah norma-norma hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif.

Istilah undang-undang “formal” di Indonesia diterjemahkan dengan “undang-undang” saja, tanpa menambahkan kata “formal” dibelakangnya, karena hal itu tidak sesuai dengan penyebutan jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, mengingat di Indonesia hanya undang-undang yang dapat berposisi sebagai peraturan formal maupun peraturan material. Alasannya karena undang-undang adalah suatu keputusan legislasi yang dibentuk atas persetujuan bersama DPR dan Presiden, sekaligus sebagai peraturan yang mengikat umum.

4. *Verordnung dan Autonome Satzung* (Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom).

Peraturan pelaksana dan peraturan otonom oleh Hans Nawiasky dimasukkan dalam kelompok norma hukum terakhir dalam jenjang norma hukum. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom merupakan peraturan-peraturan yang berada di bawah undang-undang dan memiliki fungsi untuk menyelenggarakan ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam undang-undang. Peraturan pelaksana bersumber dari delegasi wewenang, sedangkan peraturan otonom berdasarkan pada atribusi wewenang.

Delegasi wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pelimpahan wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan yang lebih tinggi kepada peraturan yang lebih

rendah, baik pelimpahan itu dinyatakan secara tegas maupun tidak tegas. Wewenang tersebut tidak diberikan, melainkan diwakilkan dan dapat terus dijalankan sepanjang pelimpahan tersebut tidak dicabut. Sebagai contoh, wewenang delegasi sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bagi suatu peraturan pemerintah untuk melaksanakan suatu undang-undang.

Pelimpahan wewenang membentuk peraturan terjadi dikarenakan lembaga legislatif tidak mungkin menjalankan pembentukan undang-undang secara detail dan lengkap. Ketidakmungkinan inilah yang menyebabkan adanya pendelegasian pengaturan lebih lanjut undang-undang ke dalam peraturan yang ada di bawahnya. Keadaan inilah yang menimbulkan konsep *delegated legislation*. Pengertian *delegated legislation* menurut M.P Jain adalah:⁵⁵

‘delegated legislation’ is “used to denote: (1) the subsidiary legislation itself made by the administration in pursuance of the power delegated to it by the legislature, and (2) the exercise of the power by the agency. (peraturan delegasi digunakan untuk menunjukkan: (1) undang-undang tambahan itu sendiri yang dibuat oleh pemerintah sesuai dengan kekuasaan yang didelegasikan kepadanya oleh legislatif, dan (2) pelaksanaan kekuasaan oleh badan tersebut).

Bentuk peraturan delegasi ini berbeda di tiap negara. Di Indonesia sendiri terdapat berbagai jenis peraturan delegasi, misalnya peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri. Keragaman bentuk dan jenis peraturan delegasi menurut Sir William Wade karena:

“Parliament follows no particular policy in choosing the forms of delegated legislation; and there is a wide range

55 MP Jain, *Administrative Law of Malaysia and Singapore*, Third Edition, Singapore: Malayan Law Journal, 1997, hlm 41

of varieties and nomenclature. An Act may empower an authority to make regulation, rules or byelaws, to make order, or to give direction” (parlemen tidak mengikuti kebijakan khusus dalam memilih bentuk peraturan yang didelegasikan. Terdapat berbagai macam jenis dan nomenklatur dari peraturan delegasi. Suatu undang-undang dapat memberi wewenang kepada suatu badan/ lembaga untuk membuat peraturan guna memberi arahan maupun menciptakan ketertiban).⁵⁶

Di samping delegasi wewenang, terdapat pula atribusi wewenang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pemberian wewenang kepada suatu lembaga negara/pemerintahan untuk membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan amanat dari undang-undang dasar maupun amanat dari undang-undang. Wewenang ini melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas inisiatif sendiri setiap waktu dipandang perlu sesuai dengan batasan-batasan wewenang yang diberikan. Contoh atribusi wewenang ada pada Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dimana wewenang yang diatribusikan oleh Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 kepada DPR RI untuk memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang.

Berdasarkan kelompok norma hukum di atas, terdapat tiga macam norma hukum yang dapat diuji yang dikenal dalam praktik. Bentuk norma hukum yang seperti ini biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya adalah norma hukum yang merupakan wujud hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yakni norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*); norma hukum yang bersifat menetapkan (*beschikking*); dan norma

56 Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, “Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang kepada Peraturan yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya”, *Yuridika*, Vol. 27, No 2, Mei-Agustus 2012, hlm 149.

hukum yang berisi dan bersifat penghakiman (*vonnis*).⁵⁷ Ketiga norma hukum tersebut, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang bersifat *general and abstract norm*, *vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.⁵⁸

Berbagai bentuk norma hukum di atas, menurut Jimly Asshidiqie dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui mekanisme kontrol norma hukum. Kontrol tersebut dapat dilakukan melalui pengawasan politik oleh lembaga politik (*legislative review*), pengendalian administratif oleh lembaga eksekutif (*executive review*), atau melalui kontrol hukum (*judicial review*).⁵⁹

57 Jimly Asshidiqie, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Op.Cit, hlm 1

58 Jimly Asshidiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Op.Cit, hlm 6

59 *Ibid*

BAB V

Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

A. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Sebelum Perubahan UUD 1945

1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Masa Awal Kemerdekaan (1945-1949).

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan (UUD 1945) hanya mengenal tiga jenis peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang Dasar, yaitu (1) Undang-undang⁶⁰; (2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang⁶¹; dan (3) Peraturan Pemerintah.⁶² Tidak ada jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang disebut, dan tidak ada ketentuan yang memerintahkan diaturnya jenis-

60 Pasal 5 ayat (1) Naskah Asli Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

61 Pasal 22 ayat (1) Naskah Asli Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

62 Pasal 5 ayat (2) Naskah Asli Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

jenis peraturan perundang-undangan dalam undang-undang oleh UUD 1945. Oleh karena itu, dalam praktik berkembang berbagai jenis peraturan perundang-undangan sesuai dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan negara yang ada.

Pada masa awal kemerdekaan, yaitu pada masa berlakunya UUD 1945 pertama kali tahun 1945 sampai dengan 1949, selain tiga jenis peraturan perundang-undangan di atas, juga terdapat berbagai jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang berkembang dalam praktik, yaitu:

- a. Penetapan Presiden;
- b. Peraturan Presiden;
- c. Penetapan Pemerintah;
- d. Maklumat Pemerintah; dan
- e. Maklumat Presiden.

Dalam praktik, pemakaian nama dan materi muatan dari masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut tidak pasti, mengalami kerancuan dan tidak konsisten.⁶³ Hierarki dari kelima jenis peraturan perundangan tersebut juga tidak jelas. Sebagai contoh adalah jenis peraturan perundang-undangan berupa Maklumat. Menurut Moch. Tolchah Mansoer digunakannya istilah Maklumat karena pada waktu itu memang belum sempat memikirkan apakah nama produk yang dibuat oleh Presiden, Menteri, Komite Nasional dan sebagainya. Tolchach Mansoer sependapat dengan pendapat AG Pringgodigdo yang menyatakan Maklumat itu sebagai Dekrit.⁶⁴

Memang tidak ada penjelasan yang bisa dijadikan petunjuk mengapa dan bilamana suatu jenis peraturan perundang-undangan disebut dengan Maklumat. Tampaknya Maklumat digunakan sebagai alternatif bagi jenis peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dikategorikan dalam

63 A. Hamid S Attamimi, *Op.Cit*, hlm 247-257

64 *Ibid*, hlm 138-140

bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, karena di samping Maklumat, pemerintah juga sudah mengeluarkan produk-produk hukum lain yang disebut dalam UUD 1945, berupa Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang ditetapkan tanggal 23 November 1945 dan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan tanggal 10 Oktober 1945 dan Undang-Undang serta Peraturan Pemerintah lainnya.⁶⁵

Penggunaan istilah Maklumat sendiri juga tidak konsisten. Ada yang disebut Maklumat Pemerintah, Maklumat Presiden dan Maklumat Wakil Presiden. Begitu pula dengan materi muatannya, ada yang berisi muatan materi UUD, ada yang berisi materi muatan UU, ada yang berisi materi muatan di bawah UU, ada yang hanya berisi pengumuman dan instruksi pemerintah, seperti Maklumat Pemerintah tanggal 28 Desember 1945 tentang Kewajiban Tentara Inggris.

Proses pembentukannya juga tidak seragam. Ada Maklumat yang dikeluarkan berdasarkan usul Komite Nasional Pusat sehingga dapat dikatakan sebagai karya bersama antara Presiden dan Komite Nasional Pusat, ada pula Maklumat yang hanya merupakan karya atau inisiatif Presiden sendiri tanpa mengikutsertakan Komite Nasional seperti Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 yang berisi muatan setara dengan UUD dikeluarkan atas kesepakatan bersama antara Komite Nasional Pusat dengan Pemerintah, sedangkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 tentang anjuran pemerintah

65 A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Teori, Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang: Setara Press, hlm 41

membentuk partai politik yang mengandung materi muatan UU dikeluarkan atas persetujuan bersama antara Komite Nasional Pusat dengan Pemerintah. Lain lagi dengan Maklumat Pemerintah tanggal 13 November 1945 tentang peristiwa Surabaya yang dikeluarkan atas inisiatif Presiden sendiri. Ada pula Maklumat Presiden tanggal 28 Juni 1946 tentang pengambilalihan Pemerintahan ke tangan Presiden untuk sementara waktu.

Menurut Moch. Tolchah Mansoer, tampaknya Pemerintah saat itu menggunakan nama Maklumat dalam berbagai arti.⁶⁶ Jenis peraturan perundang-undangan berupa Maklumat ini, baik yang berupa Maklumat Presiden maupun Maklumat Pemerintah, tidak pernah lagi digunakan setelah Maklumat Pemerintah No. 3 Tanggal 2 Oktober 1946 tentang Susunan Kabinet Syahrir III.⁶⁷ Baru kemudian pada tanggal 2 Februari 1950, Pemerintah RI Yogyakarta menetapkan undang-undang yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

Undang-undang tersebut nyatanya hanya mengatur mengenai jenis peraturan-peraturan pemerintah pusat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 yakni:

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

Urutan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat tersebut merupakan urutan tingkat kekuatan.⁶⁸

66 A. Hamid S Attamimi, *Op.Cit*, hlm 139

67 *Loc.Cit*

68 A. Rosyid Al Atok, *Op. Cit*, hlm 42

2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Masa Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950.

Pada masa pemerintahan RIS, menurut Konstitusi RIS 1949, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari:

- a. Undang-Undang Federal;
- b. Undang-Undang Darurat;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan-peraturan Pelaksana.⁶⁹

Jenis peraturan perundang-undangan di atas berlaku bagi pemerintahan Federal, sedangkan bagi negara-negara bagian juga berlaku jenis peraturan perundang-undangan yang sebelumnya sudah ada, termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku bagi Negara RI Yogyakarta, serta peraturan perundang-undangan jaman Pemerintahan Hindia Belanda bagi negara-negara bagian lain.⁷⁰

Pada masa berlakunya UUDS 1950, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada terdiri dari:

- a. Undang-Undang;
- b. Undang-Undang Darurat;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Keputusan Presiden.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 boleh dikatakan sama, perbedaannya ada pada Keputusan Presiden yang disebut dalam Konstitusi RIS 1945, sedangkan dalam UUDS 1950 hanya menyebut Peraturan Pelaksana, tanpa menyebutkan jenis Peraturan Pelaksana secara spesifik apa. Namun, dalam praktik Keputusan Presiden merupakan

69 Pasal 127 Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

70 Pasal 192 Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

Peraturan Pelaksana yang banyak digunakan dalam kurun waktu kedua konstitusi tersebut berlaku, baik Keputusan Presiden yang bersifat penetapan (*beschikking*) maupun yang bersifat pengaturan (*regeling*), di samping peraturan-peraturan pelaksana lainnya.⁷¹

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan kemudian mengalami perubahan pada tahun 1966, sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Sebagai upaya untuk menertibkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan tersebut maka setelah meletusnya pemberontakan G30S/PKI tahun 1965 dan dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966 dari Presiden Soekarno kepada Letnan Jenderal Soeharto, melalui Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966, MPRS menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama dengan DPR-GR untuk melaksanakan peninjauan kembali terhadap produk-produk legislatif baik yang berbentuk Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-undang, maupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Dalam Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tersebut ditetapkan bahwa:

- a. Semua Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang dikeluarkan sejak Dekrit 5 Juli 1959, ditinjau kembali;
- b. Menugaskan kepada Pemerintah Bersama-sama dengan DPR-GR untuk melaksanakan peninjauan kembali terhadap Penetapan Presiden/Peraturan Presiden dengan ketentuan bahwa Penetapan presiden dan Peraturan Presiden yang isi dan tujuannya sesuai dengan suara hati nurani rakyat dalam rangka usaha

71 A. Rosyid Al Atok, *Op. Cit*, hlm 44.

pengamanan revolusi dituangkan dalam undang-undang, sedangkan yang tidak sesuai dengan suara hati Nurani rakyat dinyatakan tidak berlaku;

- c. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang memuat materi yang bertentangan dengan UUD 1945 ditinjau kembali;
- d. Peninjauan kembali Penetapan-Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di atas harus selesai dalam jangka waktu dua tahun;
- e. Selama peninjauan kembali belum selesai, Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, dan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang tetap berlaku;
- f. Sejak ditetapkannya ketetapan ini, tidak dibenarkan lagi dikeluarkan Penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden yang baru.

Hasil peninjauan Kembali tersebut hasilnya dituangkan dalam beberapa Undang-Undang, yaitu:

- a. UU No. 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Republik Indonesia;
- b. UU No. 5 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai undang-Undang;
- c. UU No. 6 Tahun 1969 Tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang;
- d. UU No. 7 Tahun 1969 Tentang Penetapan Berbagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

Di samping itu, sebagai upaya untuk mengatasi kerancuan mengenai jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan tersebut, MPRS juga menetapkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan perundangan Republik Indonesia. Ketetapan MPRS ini merupakan pengukuhan dari Memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966 yang merupakan hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dari Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 mengenai Penentuan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Menurut memorandum DPR-GR yang telah dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut, bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945, sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- b. Ketetapan MPR.
- c. Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan pemerintah.
- e. Keputusan Presiden.
- f. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
 - Peraturan Menteri.
 - Instruksi Menteri.
 - dan lain-lainnya.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut cukup besar kegunaannya bagi penertiban peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu. Namun terdapat juga beberapa kelemahan. Menurut Maria Farida Indriati⁷², dimasukkannya UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai bagian dari bentuk peraturan perundang-undangan adalah

tidak tepat, karena UUD 1945 terdiri dari dua kelompok norma hukum, yaitu *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, dan *Staatgrundgesetz* atau Norma Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945. Sedangkan, Ketetapan MPR yang meskipun kedudukannya di bawah UUD 1945 juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara juga sebagai *Staatgrundgesetz* yang mengandung norma yang masih bersifat garis besar dan merupakan norma hukum tunggal yang belum dilekati oleh sanksi.

Hal tersebut berbeda dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lazim disebut dengan *Formell Gesetz* yang berisi peraturan-peraturan untuk mengatur warga negara dan penduduk secara langsung yang didalamnya dilekati oleh sanksi pidana dan sanksi pemaksa bagi pelanggarnya. Dengan demikian, UUD 1945 dan Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, tetapi masuk dalam kategori *Staatgrundgesetz*, sehingga menempatkan UUD 1945 dan Ketetapan MPR ke dalam jenis peraturan perundang-undangan adalah terlalu rendah.

Masih menurut Maria Farida Indriati⁷³, jika yang dimaksud dalam Ketetapan No. XX/MPRS/1966 adalah Keputusan Presiden yang bersifat khusus (*einmahlig*) adalah tidak tepat, karena Keputusan Presiden yang bersifat *einmahlig* sifat normanya individual, konkrit, dan sekali selesai sehingga bersifat penetapan (*beschikking*). Padahal norma dari suatu peraturan perundang-undangan selalu bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian seharusnya Keputusan Presiden yang dimasukan ke dalam peraturan perundang-

undangan adalah Keputusan Presiden yang bersifat *dauerhaftig*, dan bukan Keputusan Presiden yang bersifat *einmahlig*.

Begitu pula dengan istilah Peraturan Menteri juga dipandang tidak tepat, dan sebaiknya diganti dengan Keputusan Menteri karena penyebutan Keputusan Menteri akan menjadi lebih luas, yaitu bersifat pengaturan (*regeling*) maupun penetapan (*beschikking*). Selain itu, penyebutan Keputusan Menteri dirasakan lebih konsisten dengan penyebutan Keputusan Presiden. Menurut Maria Farida⁷⁴, apabila yang dimaksud dengan ‘keputusan’ adalah peraturan perundang-undangan, maka sebaiknya digunakan istilah yang sama bagi peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dan yang dikeluarkan oleh Menteri, yaitu Keputusan Presiden dan Keputusan Menteri atau Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri.

Dimasukkannya Instruksi Menteri sebagai peraturan perundang-undangan tidak tepat karena suatu instruksi itu bersifat individual, konkret serta harus ada hubungan atasan dan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah umum, abstrak dan berlaku terus menerus.⁷⁵ Instruksi Menteri dimasukkan sebagai peraturan perundang-undangan, namun muncul pertanyaan mengapa tidak demikian dengan Instruksi Presiden? Dalam praktik penyelenggaraan negara pada saat itu, Presiden banyak mengeluarkan sebuah instruksi yang bersifat mengikat sebagai peraturan (*regeling*).⁷⁶ Selain itu, dalam Ketetapan

74 Maria Farida, *Op. Cit*, hlm 78-79

75 Ni'matul Huda, 2012, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm 43.

76 Beberapa contoh Instruksi Presiden yang mengandung muatan pengaturan dan disikapi sebagai peraturan perundang-undangan, diantaranya: Inpres No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Menyiapkan RUU dan Rancangan PP, Inpres No. 13 Tahun 1973 tentang Larangan Perjudian Bagi Pegawai Negeri/Anggota ABRI, dan masih

MPRS ini, peraturan daerah tidak dimasukkan sebagai peraturan perundang-undangan, padahal peraturan daerah juga termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksana saja.⁷⁷

Kelemahan-kelemahan di atas sebenarnya sudah disadari oleh MPR, oleh karena itu pada Sidang Umum MPR Tahun 1973 ditetapkan bahwa meskipun tetap dinyatakan berlaku agar Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut disempurnakan, bahkan penetapan perlunya penyempurnaan tersebut ditetapkan kembali pada Sidang Umum MPR pada tahun 1978.⁷⁸ Namun, sampai berakhirnya pemerintahan Orde Baru, penyempurnaan yang ditetapkan oleh MPR tersebut tidak pernah dilakukan oleh DPR dan Presiden, baik melalui UU maupun peraturan perundang-undangan lainnya. Perbaikan baru dilakukan oleh MPR pada Sidang Umum MPR tahun 2000, seiring dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945.

4. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

Melalui Sidang Tahunan MPR RI tanggal 7-18 Agustus 2000, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPRS No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, dan Ketetapan MPR No.

banyak lagi, **Lihat:** A. Rosyid Al Atok, *Op. Cit*, hlm 50

77 Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm 45

78 Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perluasan Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR No. V/MPR/1973

IX/MPR/1978 tentang Perluasan Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, mengubah kembali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Adapun jenis dan hierarki tersebut adalah:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan Daerah.

Jika dibandingkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, maka tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut terdapat beberapa perbedaan yang cukup mencolok yaitu:

- a. Diletakkannya kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di bawah Undang-Undang.

Ketetapan MPR ini menggeser kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang sebelumnya berada setingkat dengan undang-undang menjadi setingkat lebih rendah dari undang-undang. Permasalahannya adalah tepatkah kedudukan Perpu berada di bawah undang-undang? Hakikat lahirnya Perpu adalah untukantisipasi keadaan yang ‘genting dan memaksa’. Ada unsur paksaan

keadaan terhadap yang harus segera diantisipasi tetapi masih dalam koridor hukum, yaitu melalui Perpu, dan Perpu tersebut harus segera dibahas di persidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi undang-undang. Jika Perpu tidak disetujui dalam persidangan DPR, maka Perpu tersebut harus dicabut.

Penjelasan Pasal 2 UUD 1945 menegaskan bahwa pasal ini mengenai *noodverorderingsrecht* Presiden. Aturan inti memang perlu diadakan agar keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting atau yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal itu yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh DPR. Dari penegasan Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 dapat diketahui bahwa kedudukan Perpu setingkat undang-undang dan berfungsi sebagai undang-undang darurat (*emergency law*). Dengan demikian, Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 telah mengubah kedudukan Perpu di bawah UU jelas bertentangan dengan UUD 1945.⁷⁹

b. Tidak dicantumkan Peraturan Pelaksana lainnya.

Tidak dicantumkannya Peraturan Pelaksana lainnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan secara sepintas tampak tidak menimbulkan masalah, tetapi jika dicermati akan menimbulkan beberapa permasalahan. *Pertama*, dengan tidak dicantumkannya Peraturan Pelaksana lainnya yang ada di bawah Keputusan Presiden, seperti Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri dalam tata urutan

79 Ni'matul Huda, 2004, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, hlm 211-212.

peraturan perundang-undangan tersebut bisa menimbulkan persepsi bahwa Peraturan Pelaksana lainnya itu tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga dalam penetapan Peraturan Daerah ada banyak kekeliruan karena tidak berdasarkan pada Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri.

Jika Peraturan Daerah yang secara substansi mengandung muatan materi peraturan pelaksana dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, mengapa Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri yang seringkali harus dijadikan pedoman dalam tata urutan peraturan perundang-undangan? Padahal dalam praktik penyelenggaraan negara banyak Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri yang bersifat mengatur.

Kedua, Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dinyatakan bahwa: “Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam perundang-undangan ini”. Pengaturan yang demikian menurut Jimly Asshidiqqie menimbulkan beberapa masalah, yaitu:⁸⁰

- 1) Apakah peraturan dan keputusan yang ditetapkan oleh lembaga tinggi negara seperti MA dan BPK dianggap sederajat dengan Peraturan dan Keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri, BI, bahkan badan, lembaga atau komisi sederajat yang dibentuk oleh pemerintah?
- 2) Apakah peraturan MA dan peraturan BPK tidak

boleh bertentangan dengan keputusan Presiden, bahkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota dan peraturan desa?

- 3) Apakah keputusan MA dalam menyelesaikan sesuatu perkara kasasi tidak boleh bertentangan dengan semua ketentuan perundang-undangan yang tingkatannya di bawah undang-undang?

Selain itu, MA dan BPK tidak dapat membentuk suatu keputusan yang bersifat mengatur, dan berlaku umum dan terus menerus.⁸¹ Mungkinkah ketentuan mengenai keberadaan Peraturan Pelaksana lainnya, seperti Keputusan atau Peraturan Menteri diperintahkan diatur dalam undang-undang? Ternyata Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tidak menyatakan demikian dan hanya memerintahkan bahwa yang diatur dengan undang-undang itu adalah tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA serta pengaturan ruang lingkup Keputusan Presiden, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Ketetapan MPR tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia mengeluarkan Surat Edaran No. M.UM.01.06-27 tertanggal 23 Februari 2002 yang menyatakan bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan secara hierarkis terletak di antara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.⁸²

81 Maria Farida, *Op. Cit*, hlm 93

82 Maria Farida, *Op. Cit*, hlm 94

Dari gambaran-gambaran di atas, terlihat beberapa kerancuan yang terdapat dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 padahal dikeluarkannya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut bertujuan untuk menghilangkan kerancuan pengertian yang ditimbulkan oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, sebagaimana yang telah tercantum dalam bagian konsiderans ‘menimbang’ huruf e dari Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.

c. Dimasukkannya Peraturan Daerah.

Dimasukkannya peraturan daerah pada ketetapan ini sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan tujuan untuk memantapkan pelaksanaan otonomi daerah⁸³ dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.⁸⁴ Adapun peraturan daerah yang dimaksud telah diatur dalam Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, yaitu:

- 1) Peraturan daerah provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama Gubernur.
- 2) Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama Bupati/Walikota.
- 3) Peraturan Desa atau yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Ketentuan dalam Pasal 3 ayat (7) di atas hanya menjelaskan tentang macam-macam peraturan daerah, tetapi tidak menjelaskan tentang susunan hierarki atau

83 Konsiderans huruf d Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

84 Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

tata urutan dari peraturan daerah yang dimaksud. Selain itu, juga tidak menyinggung mengenai bagaimana kedudukan Keputusan Kepala Daerah (Keputusan Gubernur, Bupati/Walikota dan Kepala Desa) dalam Peraturan Daerah. Hal ini tentunya menimbulkan pertanyaan yaitu jika Keputusan Presiden saja masuk sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, mengapa Keputusan Gubernur, Bupati/Walikota dan Kepala Desa yang juga bersifat *regeling* tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tingkat daerah?

Beberapa kerancuan di atas, dalam perkembangannya menyebabkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, seiring dengan dilakukannya perubahan UUD 1945 dimana peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 harus selaras dan sejalan dengan amanat dari UUD 1945.

B. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Setelah Perubahan UUD 1945

1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Pada tahun 2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan mengalami perubahan kembali yakni melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, antara lain:

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

Sama halnya dengan dua Ketetapan MPR sebelumnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 masih menempatkan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi dalam peraturan perundang-undangan. Penempatan UUD 1945 sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan sejatinya menimbulkan pertentangan dari beberapa ahli, salah satunya adalah Maria Farida Indrati.

Menurut Maria Farida Indrati, menempatkan UUD 1945 sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan merupakan tindakan yang tidak tepat dan justru terlalu rendah. UUD 1945 tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan karena di dalam UUD 1945 mengandung dua kelompok norma, yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*) yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945, dan aturan dasar/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) yang terdapat dalam pasal-pasal, dimana norma hukumnya masih bersifat garis pokok dan merupakan norma hukum tunggal yang belum dilekati oleh sanksi.⁸⁵

Maria Farida juga menyatakan bahwa Ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan ke dalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam undang-undang. Sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah daripada norma-norma dalam pasal-pasal UUD 1945. Berkaitan dengan hal ini, menjadi pertanyaan bahwa apabila UUD 1945 dimasukkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka mengapa Ketetapan MPR tidak juga dimasukkan didalamnya? Oleh karena berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 Pasal 2 dan Pasal 4, saat ini masih terdapat 14 (empat belas) Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku.⁸⁶

85 Maria Farida, *Op. Cit*, hlm 99-100

86 *Ibid*, hlm 100-101

Hal ini sejalan dengan pendapat Hamid S. Attamimi bahwa penghapusan sumber hukum Ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah. UUD dan TAP MPR harus dilepaskan dalam pengertian perundang-undangan. Setelah UUD 1945 mengalami amandemen, semakin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini, terutama menyangkut kedudukan Ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari para ahli hukum tata negara, mengalami perubahan. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan. Format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya naskah UUD dan naskah perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.⁸⁷

2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Berbicara mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun penjelasan dari jenis peraturan perundang-undangan dalam undang-undang tersebut, yaitu:

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

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia atau yang disebut UUD 1945 merupakan konstitusi negara Indonesia, sehingga UUD 1945 ditempatkan sebagai sumber hukum tertinggi. Hal

87 Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara....., Op. Cit*, hlm 63

ini mengakibatkan seluruh peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Apabila bertentangan, maka peraturan tersebut dinyatakan batal demi hukum.

UUD 1945 memiliki sistematika yang terdiri dari pembukaan dan batang tubuh. Pada bagian pembukaan atau mukadimah memiliki 4 alinea yang mana tercantum dasar dan tujuan negara Indonesia. Tujuan negara Indonesia secara rinci disebutkan dalam alinea ke-4 yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Pada bagian pembukaan ini tidak dapat dilakukan perubahan. Hal ini dikarenakan jika mengubah pembukaan sama saja membubarkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Berbeda dengan bagian pembukaan, bagian batang tubuh UUD 1945 dapat dilakukan perubahan atau amandemen. Sepanjang perkembangannya, batang tubuh UUD 1945 telah mengalami perubahan sebanyak 4 kali, yaitu:

- 1) Amandemen pertama.

Proses amandemen ini berlangsung pada saat Sidang Tahunan MPR.⁸⁸ Hasil dari amandemen ini disahkan pada 19 Oktober 1999 yang mana terdapat 9 pasal yang diamandemen yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 14, Pasal 15,

88 Sonia Ivana Barus, "Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra dan Pasca Amandemen", *UBELAJ*, Vol. 1, No. 1, April 2017, hlm. 42.

Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (4) dan Pasal 22. Amandemen pertama ini dilakukan dengan tujuan membatasi kekuasaan dari Presiden serta memperkuat kedudukan dari DPR selaku lembaga legislatif.⁸⁹

2) Amandemen kedua.

Proses amandemen kedua juga dilaksanakan saat Sidang Tahunan MPR yang mana hasilnya ditetapkan pada 18 Agustus 2000. Amandemen kedua ini mengamandemen 25 pasal antara lain Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 25A, BAB IXA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, BAB XII, Pasal 30, BAB XV, Pasal 36A, Pasal 36B, Pasal 36C. Proses amandemen kedua ini pada pokoknya adalah terkait dengan masalah wilayah negara, pembagian pemerintahan daerah serta memperkuat kembali kedudukan DPR serta memuat aturan mengenai Hak Asasi Manusia (HAM).⁹⁰

3) Amandemen ketiga.

Amandemen ini hasilnya ditetapkan pada 9 November 2001 dengan mengamandemen 23 pasal yaitu Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 3, Pasal 6, Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (5), Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17

89 *Ibid*, hlm. 43.

90 *Ibid*, hlm. 43.

ayat (4), BAB VIIA, Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E, Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, BAB VIIIA, Pasal 23E, Pasal 23F, Pasal 23G, Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A, Pasal 24B, Pasal 24C, Pasal 27 ayat (3).

4) Amandemen keempat.

Hasil amandemen ini ditetapkan pada 10 Agustus 2002 diantaranya Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) dan (3), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 24 ayat (3), Pasal 31, Pasal 32, Pasal 33 ayat (4) dan (5), Pasal 34, Pasal 37, dan 3 pasal aturan peralihan serta 2 pasal aturan tambahan.

Saat ini secara keseluruhan batang tubuh UUD 1945 terdiri dari 16 bab, 37 pasal, dan 4 pasal aturan peralihan dan 2 pasal aturan tambahan.

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR merupakan salah satu lembaga legislatif di Indonesia. Selaku lembaga legislatif, MPR memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan/atau wakil presiden, serta memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. Selain itu MPR juga dapat mengeluarkan sebuah produk hukum yang berupa ketetapan MPR atau TAP MPR.

Ketetapan MPR diartikan sebagai suatu keputusan yang dikeluarkan oleh MPR yang mana memiliki kekuatan mengikat baik itu ke dalam maupun

ke luar MPR.⁹¹ Selain memiliki kekuatan mengikat, ketetapan MPR jika dilihat dari sifat materinya juga dapat dibedakan menjadi:⁹²

- 1) Bersifat mengatur (*regelling*);
- 2) Bersifat mengikat umum secara langsung;
- 3) Bersifat penetapan (*beschikking*);
- 4) Bersifat pernyataan (deklarasi).

Pada prakteknya, ketetapan MPR yang dikeluarkan tentunya cukup banyak jumlahnya. Ketetapan tersebut telah digolongkan berdasarkan status keberlakuannya. Hal ini diatur dalam Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003. Adapun penggolongan ketetapan MPR tersebut antara lain:

- 1) Ketetapan MPRS/MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku;
- 2) Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku namun dengan ketentuan masing-masing;
- 3) Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku hingga terbentuknya pemerintahan dari hasil pemilu tahun 2004;
- 4) Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku hingga terbentuknya undang-undang;
- 5) Ketetapan MPRS/MPR yang tetap berlaku hingga ditetapkan Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil pemilu 2004;
- 6) Ketetapan MPRS/MPR yang tidak diperlukan adanya tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat final, telah dicabut, serta telah selesai dilaksanakan.

91 Fitri Meilany Langi, "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dalam Perundang-Undangan di Indonesia", *Lex Administratum*, Vol. 1, No. 1, Januari-Maret 2013, hlm. 149.

92 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Penerbit Armico, hlm. 31-34.

- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Undang-undang merupakan peraturan yang dibentuk oleh lembaga legislatif yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden selaku lembaga eksekutif. Sebagai sebuah peraturan, undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila ditemukan undang-undang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka dapat dilakukan pengujian. Pengujian ini berkaitan dengan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) yang berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

Berdasarkan pasal tersebut, maka Mahkamah Konstitusi memiliki dasar hukum untuk menguji undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan

yang memaksa. Hal ini secara tegas telah diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945. Pada kenyatannya, UUD 1945 sendiri tidak menjelaskan secara pasti maksud “hal ihwal kegentingan yang memaksa” itu seperti apa. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 maksud “hal ihwal kegentingan yang memaksa” harus memenuhi beberapa syarat, antara lain.⁹³

- 1) Adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- 2) Undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau terdapat undang-undang tetapi tidak memadai;
- 3) Kekosongan hukum tidak dapat diatasi dengan membuat undang-undang secara prosedur biasa karena memerlukan waktu yang lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut memerlukan kepastian untuk segera diatasi atau diselesaikan.

d. Peraturan Pemerintah.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan pemerintah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Mengenai pembentukan peraturan pemerintah ini diatur dalam

93 Ali Marwan Hsb, “Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*Compelling Circumstances of The Enactment Government Regulation in Lieu of Law*)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 1, Maret 2017, hlm. 115.

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.”

Sesuai dengan penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan menjalankan undang-undang yaitu penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Merujuk pada penjelasan pasal tersebut, maka dapat disebutkan bahwa peraturan pemerintah dikeluarkan apabila undang-undang memerlukannya dan jika tidak diperlukan maka peraturan pemerintah tidak perlu dibuat.

e. Peraturan Presiden.

Sebagaimana diketahui, presiden memiliki kewenangan untuk membuat salah satu jenis peraturan perundang-undangan yaitu peraturan presiden. Pada dasarnya penggunaan istilah peraturan presiden merupakan istilah pengganti dari Keputusan Presiden.⁹⁴ Berdasarkan pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan peraturan presiden berupa materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan

94 Maria Farida Indrati, *Op. Cit*, hlm.101.

penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dalam hal materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dikenal dengan peraturan *Autonome satzung* atau peraturan presiden otonom, hal ini dikarenakan peraturan seperti ini tidak berinduk kepada peraturan perundang-undangan di atasnya yang sesuai dalam hierarki peraturan perundang-undangan, akan tetapi berdasarkan kewenangan atau atribusi dari Undang-Undang Dasar atau undang-undang.⁹⁵

f. Peraturan Daerah.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi daerah. Adanya kewenangan ini membuat pemerintah daerah memiliki hak untuk membuat seperangkat peraturan yang disesuaikan dengan potensi serta keanekaragaman yang dimiliki oleh setiap daerah. Dengan begitu, peraturan daerah yang dibuat dapat memajukan serta mengembangkan daerah tersebut.

Seperangkat peraturan yang dibuat oleh pemerintah daerah disebut dengan peraturan daerah. Peraturan daerah terbagi menjadi 2 macam yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Gubernur dengan DPRD Provinsi, sedangkan peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Bupati atau Walikota bersama dengan DPRD Kabupaten/

95 Sunny Ummul Firdausy, Rizal Abdurrahman, "Analisis Batasan Kewenangan Presiden Dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Res Publica*, Vol. 1, No. 3, September-Desember 2017, hlm. 91-92.

Kota. Mengenai pembentukan peraturan daerah ini telah dijelaskan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB VI

Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan memanglah tidak mudah, karena harus melalui beberapa tahapan pembentukan. Hal ini bertujuan agar nantinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu mengatur serta memberikan solusi atas permasalahan yang terjadi, sehingga peraturan perundang-undangan tersebut memiliki kualitas yang baik. Kualitas inilah yang berkaitan dengan isi atau substansi dari peraturan perundang-undangan. Dalam peraturan perundang-undangan, substansi atau isi dapat disebut dengan materi muatan. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan merupakan materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Artinya, setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang berbeda.

A. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Sebelum Perubahan UUD 1945.

1. Materi Muatan Undang-Undang.

UUD 1945 sebelum amandemen tidak pernah menyebutkan mengapa suatu masalah harus diatur dengan undang-undang, sedangkan masalah yang lain tidak perlu diatur dengan undang-undang, tetapi cukup diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Para ahli pada umumnya berpendapat materi muatan undang-undang dalam arti *formele wet* atau *formell gesetz* tidak dapat ditentukan lingkup materinya, mengingat undang-undang merupakan perwujudan kedaulatan raja atau kedaulatan rakyat, sedangkan kedaulatan bersifat mutlak, ke luar tidak tergantung pada siapapun dan ke dalam tertinggi di atas segalanya. Dengan demikian, menurut para ahli tersebut, semua materi dapat menjadi materi muatan undang-undang, kecuali bila undang-undang ‘tidak berkehendak’ mengaturnya atau menetapkannya.⁹⁶

Berbeda dengan pendapat tersebut, Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa materi muatan undang-undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk diteliti dan dicari, karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya.⁹⁷

Seperti yang diketahui, amandemen UUD 1945 pertama kali terjadi pada tahun 1999. Sebelum tahun 1999, pengaturan mengenai materi muatan undang-undang yang terbaru diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

⁹⁶ Maria Farida Indrati, *Op. Cit*, hlm 235

⁹⁷ *Loc. Cit*

Adapun materi muatan tersebut yaitu:

- a. Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR.
- b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti undang-undang.
 - (1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - (2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Meskipun telah diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, akan tetapi sejatinya di dalam UUD 1945 sebelum amandemen terdapat petunjuk-petunjuk yang dapat digunakan untuk mencari dan menentukan materi muatan undang-undang. Petunjuk-petunjuk tersebut dapat ditemukan adanya sembilan butir materi muatan dari undang-undang Indonesia, yaitu:

- (i) Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan TAP MPR.
- (ii) Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD.
- (iii) Yang mengatur hak-hak (asasi) manusia.
- (iv) Yang mengatur hak dan kewajiban warganegara.
- (v) Yang mengatur pembagian kekuasaan negara.
- (vi) Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara.
- (vii) Yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara.
- (viii) Yang mengatur siapa warganegara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan.
- (ix) Yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.⁹⁸

Berdasarkan adanya sembilan butir materi muatan undang-undang tersebut, yang merupakan ‘pena-pena penguji’, maka untuk menetapkan pengaturan suatu masalah haruslah diuji lebih dulu dengan sembilan butir materi muatan tersebut. Apabila masalah yang akan diatur itu sesuai dengan butir-butir materi muatan tersebut, maka masalah tersebut harus diatur dalam bentuk undang-undang, sedangkan jika masalah tersebut tidak sesuai dengan butir-butir materi muatan tersebut, maka masalah tersebut dapat diatur dengan Keputusan Presiden.

2. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Lainnya.

Apabila materi muatan undang-undang sudah diketahui, maka materi muatan Keputusan Presiden merupakan materi muatan ‘sisanya’, yaitu materi muatan di bidang pemerintahan negara yang tidak termasuk materi muatan undang-undang. Dengan kata lain, materi muatan peraturan perundang-undangan lainnya adalah atribusi atau delegasi dari materi muatan undang-undang atau materi muatan Keputusan Presiden.

a. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti undang-undang, dan mempunyai fungsi yang sama dengan undang-undang.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang dimaksud oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah Peraturan Pemerintah yang setingkat dengan undang-undang, maka materi

muatannya adalah sama dengan materi muatan dari undang-undang.

b. Materi Muatan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan undang-undang. Peraturan Pemerintah ini dibentuk oleh Presiden, dan berfungsi menyelenggarakan ketentuan dalam undang-undang, baik yang secara tegas-tegas maupun secara tidak tegas menyebutnya. Oleh karena itu, materi muatan Peraturan Pemerintah adalah keseluruhan materi muatan undang-undang yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan kata lain materi muatan Peraturan Pemerintah adalah sama dengan materi muatan undang-undang sebatas yang dilimpahkan kepadanya.

c. Materi Muatan Keputusan Presiden.

Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmahlig*) untuk melaksanakan ketentuan UUD yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Pemerintah. Keputusan Presiden ini dibentuk oleh Presiden sebagai penyelenggara fungsi pemerintahan sesuai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dimana fungsi ini merupakan atribusi dari UUD 1945, dan memiliki fungsi lain yaitu menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah, baik secara tegas-tegas memintanya ataupun yang tidak secara tegas-tegas, dimana fungsi ini merupakan delegasi dari Peraturan Pemerintah.

d. Materi Muatan Peraturan-peraturan Pelaksana lainnya.

Peraturan-peraturan pelaksana lainnya dalam hal ini seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri

dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan-peraturan yang lebih tinggi.

B. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Setelah Perubahan UUD 1945.

Setelah perubahan atau amandemen UUD 1945 yang pertama kali, maka regulasi terkait materi muatan peraturan perundang-undangan juga mengalami perubahan sebanyak 3 kali, yakni Ketetapan MPRS No. III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Adapun uraian dari masing-masing materi muatan peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Ketetapan MPRS No. III/MPR/2000.

Dalam Ketetapan MPRS No. III/MPR/2000, materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 3. Berikut materi muatan dari setiap jenis peraturan perundang-undangan:

a. Undang-Undang Dasar 1945.

Materi muatan dalam UUD 1945 adalah memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.

b. Ketetapan MPR.

Materi muatan dalam ketetapan MPR adalah putusan yang ditetapkan dalam sidang MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat.

c. Undang-Undang.

Materi muatannya berupa pelaksanaan ketentuan dalam UUD 1945 serta Ketetapan MPR.

d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

Materi muatan dalam perppu dapat dikatakan berupa segala pengaturan yang berkaitan dengan adanya hal ihwal kepentingan yang memaksa.

- e. Peraturan Pemerintah.
Materi muatannya adalah materi untuk melaksanakan perintah dari undang-undang.
- f. Keputusan Presiden.
Materi muatannya berisikan materi untuk menjalankan aturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.
- g. Peraturan Daerah.
Materi muatannya adalah materi untuk melaksanakan aturan-aturan yang berada di atasnya dan menampung kondisi khusus dari masing-masing daerah.

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Dalam undang-undang ini, materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

a. Undang-Undang

Materi muatan dalam undang-undang diatur dalam Pasal 8, yang mana materi muatan tersebut berisikan:

- 1) Mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang meliputi:
 - a. Hak-hak asasi manusia;
 - b. Hak dan kewajiban negara;
 - c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - d. Wilayah negara dan pembagian daerah;
 - e. Kewarganegaraan dan kependudukan;
 - f. Keuangan negara.

2) Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Materi muatan Perpu diatur dalam Pasal 9, dimana materi muatan tersebut adalah sama dengan materi muatan dalam undang-undang. Hal ini dikarenakan kedudukan undang-undang dan perpu adalah sejajar.

b. Peraturan Pemerintah

Dalam peraturan pemerintah, materi muatannya berisikan materi untuk menjalankan undang-undang dengan sebagaimana mestinya. Materi muatan dalam peraturan pemerintah tercantum dalam Pasal 10.

c. Peraturan Presiden

Terkait materi muatan peraturan presiden adalah berisikan materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Peraturan presiden, materi muatannya diatur dalam Pasal 11.

d. Peraturan Daerah

Peraturan daerah juga memiliki materi muatan, yakni berupa seluruh materi muatan dalam rangka menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan dalam peraturan daerah dapat dijumpai dalam Pasal 13.

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Dalam undang-undang ini, definisi terkait materi muatan peraturan perundang-undangan adalah sama dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Berikut merupakan uraian atas materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut:

a. Undang-Undang.

Materi muatan yang diatur dengan undang-undang termaktub dalam Pasal 10, yang berisikan:

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

Jika melihat materi muatan tersebut, maka terdapat perbedaan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Dalam Pasal 11 menjelaskan bahwa materi muatan dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah sama dengan materi muatan undang-undang.

c. Peraturan Pemerintah.

Materi muatan peraturan pemerintah daitur dalam Pasal 12 yang berisikan materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

d. Peraturan Presiden.

Peraturan presiden memuat materi berupa materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Pengaturan terkait materi muatan ini ada dalam Pasal 13.

e. Peraturan Daerah.

Sebagaimana diketahui, peraturan daerah terbagi menjadi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota, akan tetapi materi muatannya tetap sama yakni menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Materi muatan dalam peraturan daerah diatur dalam Pasal 14.

BAB VII

Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan

A. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.⁹⁹ Hal ini menjadi suatu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di

⁹⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Indonesia meliputi beberapa konsep yaitu konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila. Selain itu, konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan asas *equality before the law*. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Untuk selanjutnya, konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat secara demokrasi.¹⁰⁰

Negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan sebutan sebagai negara hukum, Indonesia memiliki aturan-aturan hukum yang berbentuk perundang-undangan. Bentuk peraturan perundang-undangan ini berfungsi untuk mengatur masyarakat ke arah yang baik. Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, tentunya membutuhkan suatu konsep dalam rencana untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Peraturan perundang-undangan yang baik yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar atau landasan yang disebut dengan *Grundnorm*.

Bagi bangsa Indonesia, *grundnorm* merupakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan. *Grundnorm* merupakan pondasi bagi terbentuknya hukum yang memiliki keadilan. Pancasila merupakan *grundnorm* bagi bangsa Indonesia. Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Oleh sebab itu, jika pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak sesuai dengan Pancasila, maka peraturan perundang-undangan belum memiliki dasar yang kuat untuk diundangkan. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan

100 Ferry Irawan, "Konsep Pembentuk Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Jurnal Perspektif*, Vol. 21, No. 3, September 2016, hlm. 220-221.

belum memenuhi konsep dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada.

Membentuk suatu peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan rencana yang baik untuk menentukan ke arah mana peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk. Dengan rencana yang baik, maka akan terbentuk pula suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam merencanakan pembentukan peraturan perundang-undangan, tentunya tidak lepas dengan apa yang disebut dengan konsep. Konsep inilah yang akan berperan dengan aktif dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, tentunya dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kepastian, keadilan, dan manfaat.¹⁰¹

Pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan konsep sebagai modal awal dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI) merupakan negara hukum yang membutuhkan konsep dalam membentuk hukum. Hukum yang berlaku, jika dibentuk dengan menggunakan konsep yang baik, yang terencana dengan baik, maka hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh NKRI akan menjadi hukum yang baik yang mencerminkan keadilan. Oleh karena itu, konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat penting dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus sesuai dengan norma dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan akan membentuk hukum yang sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia itu sendiri dengan mengedepankan konsep yang baik dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik, yang mampu mengatur,

101 *Loc. Cit*

menjaga dan melindungi seluruh masyarakat, bangsa dan negara Indonesia.¹⁰²

B. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

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

1. Kewenangan Pembentukan UUD 1945 Dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 diatur bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945). Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 merupakan sumber kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945. Ketentuan mengenai tata cara perubahan pasal-pasal dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, yang substansinya sebagai berikut:
 - a. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

102 Watoni Noerdin, "Perwujudan Nilai-nilai Dalam Kelembagaan Negara Untuk Membentuk Peraturan", *Muhammadiyah Law Review*, Vol. 5, No. 1, Januari 2021, hlm. 46.

- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- c. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. Meskipun, UU No. 12 Tahun 2011 memasukkan UUD 1945 sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan namun tata cara pembentukan dan pengubahan UUD 1945 tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 hal ini mengingat bahwa kedudukan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun law making process UUD 1945 tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai penempatan UUD 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain yang dasar pemberlakuannya sejak tanggal diundangkan dengan penempatan lembaran negara dan tambahan lembaran negara, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

2. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Kewenangan pembentukan undang-undangan secara sistematis, pengaturannya dimulai dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden hanya terbatas pada kewenangan mengajukan rancangan undang-undang dari Presiden kepada DPR. Kewenangan tersebut bukanlah kewenangan pembentukan undang-undang. Secara konstitusional kewenangan pembentukan undang-undang berada dalam kekuasaan DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UUD 1945, yaitu:
 - a. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945);
 - b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945);
 - c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (Pasal 20 ayat (3) UUD 1945);
 - d. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945);
 - e. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib (Pasal 20 ayat (5) UUD 1945). Kekuasaan pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 diperkuat dengan

adanya fungsi legislasi DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Bahkan secara individual anggota DPR diberikan hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUD 1945 yang mengatur bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 22D UUD 1945 diatur pula kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yaitu sebagai berikut:

- 1) DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945).
- 2) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945).

- 3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945).

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Kewenangan membentuk undang-undang berada dalam kekuasaan DPR, termasuk di dalamnya membahas dan menyetujui bersama Presiden atas setiap rancangan undang-undang.
2. Presiden memiliki:
 - a. hak mengajukan rancangan undang-undangan kepada DPR;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan bersama atas setiap rancangan undang-undang; dan
 - c. mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
3. DPD memiliki kewenangan untuk:
 - a. mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber

daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan keseimbangan keuangan pusat dan daerah;

- b. membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta keseimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, serta agama; dan
 - c. pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
4. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- Pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) disumberkan ada Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:
- a. dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945);

- b. peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut ((Pasal 22 ayat (2) UUD 1945);
- c. jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut (Pasal 22 ayat (2) UUD 1945). Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 maka kewenangan pembentukan Perpu berada di tangan Presiden. Untuk menyatakan adanya “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa” maka hal tersebut merupakan pendapat subjektif dari Presiden. Ketika Presiden memandang adanya suatu kegentingan yang memaksa sehingga diperlukan dibentuk Perpu, maka hal tersebut bersifat subjektif.

Secara umum, kegentingan yang memaksa dapat disebabkan oleh alasan:

- a. adanya suatu keadaan yang mendesak yang memerlukan suatu tindakan segera dari negara;
 - b. keadaan mendesak tersebut belum diatur dalam suatu undang-undang atau bilapun telah diatur belum lengkap;
 - c. penyelesaian keadaan mendesak tersebut tidak bisa dilaksanakan secara regular dengan pembentukan undang-undang karena prosedur yang berbelit-belit dan waktu yang lama.
- 5. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
 - 6. Kewenangan Pembentukan Peraturan Presiden Dalam UUD 1945 tidak diatur mengenai jenis peraturan

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

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

C. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*); asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*); asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*); asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); asas konsensus atau het beginsel van consensus. Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); asas tentang

dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*); asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*); asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).¹⁰³

Pendapat Maria Farida di atas, jika dihubungkan pembagian atas asas formal dan materiil yang sesuai dengan asas negara hukum di Indonesia, maka pembagiannya dapat dikelompokkan. Maksud asas-asas formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ atau lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapat dikenali. Sedangkan yang termasuk ke dalam asas-asas materiil yaitu, asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan hukum dasar negara, asas sesuai dengan prinsip negara berdasarkan hukum, dan asas sesuai dengan prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan kesesuaian antara jenis, hierarki serta materi muatan yang dapat dilaksanakan dan kedayagunaan serta kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.¹⁰⁴

Di samping itu materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan dan kebangsaan serta kekeluargaan, kesusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan serta kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas mencerminkan bentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Jika itu diterapkan ke

103 Maria Farida Indrati, *Op. Cit*, hlm 228.

104 Mastorat, 2021, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Surabaya: Scorpio Media Pustaka, hlm. 35

dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka akan terbentuk suatu peraturan perundangundangan yang baik yang sesuai dengan asas-asas yang sudah tercantum di dalam undang-undang tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keadilan.¹⁰⁵

A. Hamid S. Attamimi berpendapat mengenai pembentukan peraturan perundangundangan yang baik. Pendapat Attamimi menyebutkan bahwa, pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut: Cita Hukum Indonesia; Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan yang berdasar Konstitusi; Asas-asas lainnya.¹⁰⁶

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengutamakan kejelasan tujuan, dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, konsep lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang undangan harus merupakan lembaga yang kredibel, yang diakui secara demokratis oleh masyarakat banyak. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.

Asas merupakan dasar atau landasan dalam menentukan sikap dan perilaku. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijak bagi pembentukan peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas-asas harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundangundangan. Di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan asas atau dasar dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Dalam

105 *Loc. Cit*

106 Maria Farida Indrati, *Op. Cit*, hlm 228.

pembentukan peraturan perundang-undangan NKRI yang berasaskan Pancasila sebagai dasar fundamentalnya.¹⁰⁷

Konsep negara hukum Pancasila merupakan konsep negara hukum asli dari Indonesia menjadi asas yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Konsep negara hukum Pancasila berperan penting dalam mewujudkan peraturan perundangundangan di Indonesia. Asas yang di adopsi dari konsep negara hukum Pancasila memiliki kebenaran yang telah diakui oleh bangsa Indonesia sejak dulu sampai sekarang. Konsep negara hukum Pancasila sudah tidak diragukan lagi kebenarannya dalam mewujudkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Asas dalam konsep negara hukum Pancasila dapat dijabarkan dan direalisasikan menjadi asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, yang menciptakan kepastian, keadilan, dan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan harus menganut asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip keadilan.¹⁰⁸

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain adalah: Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki perundang-undangan; Peraturan perundangundangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum; Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundangundangan yang berlaku terdahulu; Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal

107 Mastorat, *Op. Cit.*, hlm. 36.

108 *Ibid.*, hlm. 37.

mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.¹⁰⁹

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dibagi menjadi dua asas, yaitu asas formal dan asas materiil. Asas-asas formal mencakup asas tujuan yang jelas demi keadilan, asas lembaga yang tepat untuk membentuk undang-undang, asas perlu pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan yang masuk asas materiil adalah asas terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual. Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi kejelasan tujuan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat yang merupakan lembaga kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan negara, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.¹¹⁰

Materi muatan yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang baik harus mengedepankan cita hukum Indonesia dalam mengambil gagasan untuk terwujudnya kepastian yang berkeadilan. Selain itu, asas negara yang berdasar atas hukum menjadi landasan yang patut bagi terciptanya perundang-undangan yang baik.

109 Van de Vlies, 1987, *Handboek Wetgeving*, Zwolle: Tjeenk Willink, hlm. 175.

110 Mastorat, *Op. Cit.*, hlm. 38.

Sebagai negara hukum yang mempunyai jenjang hukum, harus mementingkan hierarki perundang-undangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terutama konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus berpedoman beberapa hal sebagai berikut. Pertama adalah ideologi bangsa yaitu Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila. Kedua adalah Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila. Ketiga adalah asas-asas negara berdasar atas hukum dan asas-asas pemerintahan berdasar konstitusi.¹¹¹

Selain ketiga pedoman yang telah tersebut, ada beberapa prinsip-prinsip yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi, dasar peraturan perundang-undangan selalu menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai acuan pembentukan peraturan perundang-undangan, hanya peraturan perundang-undangan tertentu saja yang dapat dijadikan landasan yuridis bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang masih berlaku hanya dapat dihapus, dicabut atau diubah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan peraturan perundang-undangan lama atau *Lex posterior derogat legi priori*.¹¹²

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang telah dipositipkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Asas yang berifat formal diatur dalam Pasal 51 dan asas yang bersifat materiil diatur dalam Pasal 6. Pengertian masing-masing asas ini dikemukakan dalam penjelasan pasal. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat formal berikut pengertiannya, sebagaimana tampak dalam tabel berikut:

111 *Ibid*, hlm. 38.

112 *Ibid*, hlm. 39.

Tabel 1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Formal Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Penjelasannya

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. Kejelasan Tujuan: b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan d. dapat dilaksanakan	bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. 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. bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang- undangan. bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan	bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
f. kejelasan rumusan	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.
g. keterbukaan	bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sumber: Diolah dari Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Penjelasan

Adapun asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang bersifat materiil berikut pengertiannya, sebagaimana tampak dalam tabel berikut:

Tabel 2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Yang Bersifat Materiil Berdasarkan Pasal 6 yat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Penjelasan

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
Ayat (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. pengayoman b. kemanusiaan. c. kebangsaan d. kekeluargaan	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat. 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 bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
e. kenusantaraan	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.
f. bhinneka tunggal ika	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.
g. keadilan.	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan	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.
i. ketertiban dan kepastian hukum.	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang- undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011	Penjelasan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011
j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan Ayat (2) Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.	bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara. antara lain: dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Sumber: Diolah dari Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Penjelasan

Selain asas menurut para ahli dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 di atas, asas peraturan perundang-undangan lain, yaitu asas filosofis, asas sosiologis, dan asas yuridis. Asas filosofis terkait dengan nilai-nilai ideal yang menjadi jantung dari suatu perundang-undangan. Nilai-nilai ideal tersebut, misalnya kesejahteraan, keadilan, kebenaran, perlindungan hak asasi manusia, ketertiban, demokrasi. Asas sosiologis terkait dengan kenyataan yang hidup yang ada dalam masyarakat. Ia terkait dengan nilai-nilai dalam lapangan kongkret. Berbeda dengan asas filosofis yang tumbuh dalam lapangan abstrak, asas sosiologis berhubungan dengan apa yang ada dalam praktik sosial secara kongkret. Asas ini menghindari tercabutnya akan sosial yang ada di masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Proses berhukumnya masyarakat harus sesuai dengan kebiasaan yang telah ajeg secara turun temurun. Walau dalam praktik terdapat transplantasi hukum yaitu proses adopsi aturan dari luar suatu masyarakat

untuk diinternalisasi ke dalam suatu masyarakat. Nilai-nilai yang baik dari luar dan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dapat diadopsi menjadi hukum masyarakat tersebut. Selanjutnya, asas yuridis terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari oleh adanya kewenangan pembentukan oleh pejabat/lembaga negara tertentu, adanya kesesuaian antara bentuk dan jenis dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, dan adanya keharusan mengikuti teknik/metode yang pembentukan yang telah pasti, baku, dan standar.¹¹³

D. Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Kerangka Peraturan Perundang-undangan
 - a. Judul;
 - b. Pembukaan;
 - 1) Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
 - 2) Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
 - 3) Konsiderans;
 - 4) Dasar Hukum;
 - 5) Diktum.
 - c. Batang Tubuh;
 - 1) Ketentuan Umum;
 - 2) Materi Pokok yang Diatur;
 - 3) Ketentuan Pidana (jika diperlukan);
 - 4) Ketentuan Peralihan (jika diperlukan);
 - 5) Ketentuan Penutup.
 - d. Penutup;
 - e. Penjelasan (jika diperlukan);
 - f. Lampiran (jika diperlukan).

113 Ahmad Redi, *Op. Cit*, hlm. 24.

2. Hal-Hal Khusus

- a. Pendelegasian Kewenangan;
 - b. Penyidikan;
 - c. Pencabutan;
 - d. Perubahan Peraturan Perundang-undangan;
 - e. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang;
 - f. Pengesahan Perjanjian Internasional.
3. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan
- a. Bahasa Peraturan Perundang-undangan;
 - b. Pilihan Kata atau Istilah;
 - c. Teknik Pengacuan;
 - d. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
 - 1) Bentuk rancangan Undang-Undang pada umumnya;
 - 2) Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang;
 - 3) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional Yang Tidak Menggunakan Bahasa Indonesia Sebagai Salah Satu Bahasa Resmi;
 - 4) Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang;
 - 5) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Undang-Undang;
 - 6) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 7) Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- 8) Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah;
- 9) Bentuk Rancangan Peraturan Presiden;
- 10) Bentuk Rancangan Peraturan Menteri;
- 11) Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi;
- 12) Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹¹⁴

114 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

BAB VIII

Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang

A. Partisipasi Masyarakat

Indonesia sudah menyatakan dalam UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), bukan kekuasaan belaka (*machstaat*). Artinya, *rule of law* harus senantiasa ditempatkan di atas semua hal dalam peri-kehidupan berbangsa dan bernegara, di atas ekonomi, dan di atas politik, sehingga undang-undang yang dapat dikatakan sebagai produk politik harus senantiasa dikawal oleh hukum itu sendiri. Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu organ negara yang difungsikan sebagai pengawal hukum (konstitusi) itu agar tidak dilanggar, khususnya dalam pembentukan undang-undang.

Suatu pembentukan undang-undang yang baik harus memenuhi empat dasar, yaitu dasar filosofis, yuridis, sosiologis

dan teknik perancangan peraturan. Dasar yuridis di sini menjadi penting karena untuk mengetahui apakah pembentuk peraturan perundang-undangan itu memiliki kewenangan atau tidak. Jika tidak memiliki kewenangan, maka peraturan perundang-undangan tersebut menjadi batal demi hukum. Selain itu, dasar yuridis penting untuk dipenuhi karena untuk mengetahui kesesuaian antara materi muatan dan bentuk, serta untuk mengetahui sejauh mana pembentukan peraturan perundang-undangan itu sudah dibentuk sesuai prosedur yang benar. Jika pembentukan peraturan tidak sesuai dengan prosedur yang benar, maka peraturan tersebut menjadi batal demi hukum.

Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. Pertama, mampu dilaksanakan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan keempat, mampu menyerap aspirasi masyarakat.¹¹⁵ Dengan demikian, menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya sebatas melaksanakan proses formal, tetapi juga harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga menghasilkan undang-undang yang berkualitas.

Peraturan perundang-undangan yang merupakan produk hukum dibentuk untuk mengatur sekelompok masyarakat dengan maksud agar tercapai kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Berdasar itulah, maka dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah undang-undang haruslah memperhatikan apa yang menjadi keinginan masyarakat hingga situasi atau kondisi riil yang dialami oleh masyarakat, sehingga dalam membentuk undang-undang tidak hanya melibatkan

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

partisipasi dari para pejabat pembentuk peraturan saja, akan tetapi juga dari masyarakat.

Partisipasi masyarakat disebut juga dengan berbagai istilah seperti peran serta masyarakat, dalam Bahasa Belanda dikenal dengan istilah *inspraak*, sedangkan dalam Bahasa Inggris dikenal dengan istilah *public participation* atau juga disebut partisipasi publik.¹¹⁶ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi diartikan sebagai berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta.¹¹⁷ Dalam sumber yang sama, masyarakat sendiri diartikan sebagai sejumlah manusia dalam arti luas yang mana terikat dalam kebudayaan yang sama.¹¹⁸

Singkatnya, partisipasi masyarakat dimaknai sebagai suatu syarat dan bentuk implementasi pemerintahan yang demokratis.¹¹⁹ Adapun 4 (empat) konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Partisipasi dikonsepsikan sebagai kebijakan.

Partisipasi dalam konsep ini dilihat sebagai sebuah siasat dari para pembentuk peraturan untuk berkonsultasi kepada masyarakat yang mana merupakan subyek dari peraturan perundang-undangan.

2. Partisipasi dikonsepsikan sebagai strategi.

Partisipasi dalam konsep ini yakni menjadi sebuah trik atau strategi guna memperoleh dukungan dari masyarakat. Hal ini dilakukan demi mencapai kredibilitas kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah.

116 Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 185.

117 Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, <https://kbbi.web.id/> diakses pada tanggal 4 Agustus 2022

118 Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online, <https://kbbi.web.id/> diakses pada tanggal 4 Agustus 2022

119 Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Aspirasi*, Vol. 6, No. 2, Desember 2015, hlm. 163.

3. Partisipasi dikonsepsikan sebagai alat komunikasi.
Artinya, partisipasi menjadi alat untuk berkomunikasi antara Pemerintah dengan masyarakat dengan tujuan untuk mengetahui apa yang menjadi keinginan masyarakat.
4. Partisipasi dikonsepsikan sebagai alat penyelesaian sengketa.
Partisipasi dalam konsep ini adalah menjadi sarana untuk menyelesaikan sengketa atau permasalahan serta menumbuhkan kepercayaan pada masyarakat.¹²⁰

B. Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

Keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan produk hukum sangat diperlukan. Hal ini tentu bukanlah tanpa alasan. Berikut ini beberapa alasan perlunya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, sebagaimana yang diungkapkan oleh Lathar Gundling yaitu:¹²¹

1. Untuk memberikan informasi kepada Pemerintah.
2. Untuk meningkatkan kesediaan masyarakat dalam menerima sebuah keputusan.
3. Untuk membantu perlindungan hukum.
4. Sebagai sarana pelaksanaan demokrasi khususnya dalam mengambil keputusan.

Bahkan jika suatu undang-undang dalam proses pembentukannya melibatkan peranan dari masyarakat atau partisipasi masyarakat akan membawa beberapa manfaat atau dampak penting antara lain:

1. Kualitas serta validitas dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan akan meningkat.

120 Hamzah Halim dan Kemal Ridino Syahrul Putera, 2013, *Cara Praktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertasi Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hlm. 108.

121 Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 188.

2. Peluang keberhasilan dari penerapan Peraturan Perundang-Undangan akan semakin besar.
3. Kemauan masyarakat untuk mentaati Peraturan Perundang-Undangan secara sukarela juga turut meningkat.
4. Turut memperluas partnership dengan warga negara.¹²²

Selain itu, terdapat poin penting mengapa partisipasi masyarakat sangat penting dalam proses pembentukan undang-undang. Poin tersebut adalah partisipasi masyarakat merupakan wujud atau implementasi dari proses demokratisasi dan menjadi langkah nyata untuk memperkuat legitimasi serta menjadikan undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar yang kuat, dengan begitu dalam diri masyarakat akan timbul keterikatan atau perasaan untuk memiliki suatu undang-undang.¹²³ Bahkan dengan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, akan menjadikan undang-undang tersebut menjadi peraturan perundang-undangan yang responsif.

Sebagai tambahan, Adapun beberapa indikator yang menunjukkan bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu merupakan peraturan perundang-undangan yang responsif sebagaimana yang diungkapkan oleh Mahfud MD, antara lain:¹²⁴

1. Pembuatannya yang partisipatif.

Hal ini yang dimaksud adalah ketika proses pembentukan undang-undang mulai dari tahap perencanaan hingga tahap evaluasi pelaksanaannya memerlukan peran serta dari masyarakat secara aktif.

122 Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, 2010, *Panduan Pengharmonisasian, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Cappler Project, Jakarta: Kementrian Hukum dan HAM dan UNDP, hlm. 69.

123 Salahudin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 2, 2020, hlm. 160.

124 Hendrik Hattu, "Tahapan Undang-Undang Responsif", *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 2, 2011, hlm. 406.

2. Memiliki muatan yang aspiratif.

Hal ini yang dimaksud adalah muatan dalam undang-undang haruslah sesuai dengan aspirasi dari masyarakat, dengan kata lain sesuai dengan keinginan masyarakat.

3. Rincian dari substansinya bersifat limitatif.

Hal ini yang dimaksud adalah pembentukan undang-undang haruslah sesuai dengan makna dari norma dasar yang terdapat dalam undang-undang tersebut.

Jika partisipasi masyarakat itu penting, lantas bagaimana dengan undang-undang yang dalam pembentukannya tidak melibatkan partisipasi dari masyarakat. Terdapat beberapa konsekuensi yang timbul jika dalam proses pembentukan undang-undang tidak melibatkan partisipasi publik atau masyarakat, yaitu:

1. Menjadi tidak efektif, artinya yang apa yang menjadi tujuan dari peraturan tersebut tidak tercapai sesuai harapan.
2. Menjadi tidak implementatif, yang berarti peraturan tersebut tidak dapat dilaksanakan sejak awal atau dengan kata lain gagal.
3. Tidak responsif, yang berarti bahwa mulai dari tahap perancangan hingga tahap pengundangan peraturan tersebut tidak sesuai dengan keinginan masyarakat atau ditolak oleh masyarakat.
4. Menimbulkan adanya permasalahan atau konflik baru di masyarakat.¹²⁵

C. Pelaksanaan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Pada dasarnya terlibatnya peranan dari masyarakat atau adanya partisipasi dari publik merupakan perwujudan dari Pasal 96

125 Erni Styowati, dkk., DRAFT I: Konsep Paper Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Partisipatif, <http://www.parlemen.net>, diakses pada tanggal 27 Agustus 2022.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara:

1. Rapat dengar pendapat umum
2. Kunjungan kerja
3. Sosialisasi
4. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.¹²⁶

Selain itu, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya juga merupakan pengimplementasian dari salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas keterbukaan. Berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf g, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan asas keterbukaan yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan bersifat terbuka atau transparan, sehingga setiap masyarakat memiliki kesempatan yang sama dan seluas-luasnya untuk mengemukakan pendapatnya sebagai masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.¹²⁷ Bersifat terbuka dan transparan inilah yang menunjukkan secara jelas bahwa masyarakat nyatanya berhak untuk terlibat guna menyampaikan pendapatnya, aspirasinya dalam proses pembentukan undang-undang.

Tidak hanya itu diatur dalam regulasi nasional, pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang juga telah terjamin dalam salah satu regulasi internasional yaitu *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) khususnya pada Article 25, yang berbunyi:

126 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

127 Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

- (a) *To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;*
- (b) *To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;*
- (c) *To have access, on general terms of equality, to public service in his country.”*¹²⁸

Dari ketiga regulasi tersebut telah memberikan jaminan secara tegas bahwa masyarakat memiliki hak konstitusional untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undang, sehingga adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang adalah hal yang sangat wajar bahkan harus dilakukan.

Terkait dengan proses pembentukan Undang-Undang, maka terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui. Sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, dijelaskan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang, terdiri dari:

1. Tahap Perencanaan.

Berdasarkan Pasal 16, perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

2. Tahap Penyusunan.

Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Presiden yang mana

128 *International Covenant on Civil and Political Rights*

RUU tersebut harus disertai dengan Naskah Akademik. Penyusunan naskah akademik RUU harus dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik.

3. Tahap Pembahasan.

Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 65 ayat (1), pada tahap ini pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama dengan Presiden atau Menteri yang diberikan tugas.

4. Tahap Pengesahan atau penetapan.

Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

5. Tahap Pengundangan.

Mengacu pada Pasal 81, untuk pengundangan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini termasuk undang-undang, harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia.
- b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.
- c. Berita Negara Republik Indonesia.
- d. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.
- e. Lembaran Daerah.
- f. Tambahan Lembaran Daerah.
- g. Berita Daerah.¹²⁹

Dari seluruh tahapan tersebut, masyarakat tentu dapat berpartisipasi untuk memberikan aspirasinya dengan berbagai cara. Aspirasi yang diberikan oleh masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara dan disesuaikan dengan tahapan pembentukan

129 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

undang-undang yang sedang dilaksanakan, sehingga pada intinya masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya atau berpartisipasi baik di seluruh tahapan pembentukan undang-undang maupun di salah satu tahapan saja.

Terdapat beberapa cara partisipasi masyarakat dalam tahapan-tahapan pembentukan undang-undang, seperti yang ada pada tabel di bawah ini, yaitu:¹³⁰

<i>Ante Legislative</i>	<i>Legislative</i>	<i>Post Legislative</i>
• Penelitian • Diskusi, lokakarya dan seminar • Pengajuan usul inisiatif • Perancangan	• Audensi/ RDPU • RUU alternatif • Masukan melalui media cetak • Masukan melalui media elektronik • Unjuk rasa • Diskusi, lokakarya dan seminar	• Unjuk rasa terhadap RUU • Tuntutan uji materiil • Sosialisasi UU baru melalui penyuluhan, diskusi, lokakarya dan seminar

Berdasarkan tabel di atas, maka tahap *ante legislative* merupakan tahapan dalam pembentukan Undang-Undang yang berupa tahap perencanaan dan penyusunan. Tahap *legislative* merupakan tahapan yang berupa pembahasan. Sedangkan tahap *post legislative* merupakan tahapan setelah dilakukannya pembahasan. Pada tahap pengesahan atau penetapan dan tahap pengundangan partisipasi masyarakat sudah tidak diperlukan lagi, sebab Rancangan Undang-Undang telah disetujui dan akan disahkan oleh Presiden serta diundangkan. Meski begitu, setelah Rancangan Undang-Undang berubah menjadi Undang-Undang dan masyarakat tidak setuju dengan beberapa rumusan pasal yang ada dalam Undang-Undang tersebut, maka masyarakat masih dapat melakukan uji materiil.

130 Saifudin, "Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 16, No. Edisi Khusus, 2009, hlm. 113.

Selain itu, dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, khususnya pada Pasal 215 juga menjelaskan terkait partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang. Pasal tersebut menjelaskan bahwa masyarakat dapat memberikan masukannya secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR pada tahapan:

1. Penyusunan dan penetapan Prolegnas.
2. Penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
3. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN.
4. Pengawasan pelaksanaan Undang-Undang.
5. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.¹³¹

Meski partisipasi masyarakat dapat dilakukan dalam berbagai tahapan pembentukan undang-undang, akan tetapi tidak menutup kemungkinan bahwa terdapat undang-undang yang dalam proses pembentukannya dinilai tidak melibatkan adanya partisipasi masyarakat. Beberapa undang-undang yang dimaksud tersebut, antara lain:

1. Rancangan Undang-Undang (RUU) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Rancangan Undang-Undang tersebut merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi. Dalam RUU tersebut partisipasi masyarakat dirasa kurang bahkan hingga menimbulkan penolakan dari masyarakat seperti demo dan pengajuan gugatan kepada Mahkamah Konstitusi.

2. Rancangan Undang-Undang (RUU) Mahkamah Konstitusi (MK)

RUU ini merupakan perubahan dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

131 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib

yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Mahkamah Konstitusi. RUU ini dinilai bermasalah dari sisi procedural pembentukan peraturan karena ruang partisipasi publik atau masyarakat untuk memberikan masukan dan pendapatnya cenderung diabaikan. Bahkan RUU ini disahkan menjadi undang-undang hanya membutuhkan waktu 7 hari saja.

3. Rancangan Undang-Undang (RUU) Cipta Kerja
RUU ini ketika disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, yang mana RUU tersebut dinilai minim partisipasi publik atau masyarakat dan pada saat itu menimbulkan beberapa polemik.¹³²

D. Perluasan Makna Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang

Hadirnya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU merupakan amanat dari konstitusi. Hal ini sebagai upaya pemenuhan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Apabila proses pembentukan UU tidak melibatkan masyarakat untuk turut serta memberikan masukan dan mendiskusikan materi muatannya, maka dapat dikatakan bahwa pembentukan UU tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat.

Pembentukan UU tidak hanya membutuhkan penggunaan aturan hukum secara formal berupa peraturan perundang-undangan saja, tetapi diperlukan partisipasi masyarakat secara bermakna sehingga terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Istilah partisipasi bermakna (*meaningful participation*) muncul dalam pertimbangan hukum hakim pada

132 Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU Menurut Pandangan MK, <https://www.hukumonline.com/berita/a/partisipasi-masyarakat-dalam-pembentukan-uu-menurut-pandangan-mk-lt61fa4a0f548c2?page=all>, diakses pada 10 Agustus 2022.

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD.

Meaningful participation di sini yang dimaksudkan adalah partisipasi masyarakat yang dilakukan secara bermakna sehingga tercipta partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara sungguh-sungguh, terutama bagi masyarakat yang terkena dampak langsung atau memiliki perhatian terhadap RUU *a quo*.¹³³ Partisipasi masyarakat yang dilakukan secara bermakna setidaknya harus memenuhi tiga prasyarat, yaitu: hak untuk didengarkan pendapatnya; hak untuk dipertimbangkan pendapatnya; dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. Menurut Mahkamah, partisipasi secara bermakna dalam pembentukan RUU harus dilakukan paling tidak dalam tahap pengajuan; tahap pembahasan antara DPR, Presiden dan DPD; serta tahap persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Perluasan makna partisipasi dalam putusan MK semakin terlihat jika disandingkan dengan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU 13 Tahun 2022, yang memberi pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU saat ini, dimana Pasal 96 dalam UU itu hanya menyebut frasa partisipasi masyarakat saja tanpa frasa “bermakna”. Selain itu, partisipasi masyarakat dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditujukan bagi masyarakat yang mempunyai kepentingan dari RUU berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya atau diskusi.¹³⁴

133 Lihat: Pertimbangan hukum hakim pada Putusan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hlm 393

134 Helmi Chandra SY, Helvin Putri Irawan, “Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 4, Desember 2022, hlm 774

Ketentuan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di atas tidak tegas memberikan jaminan partisipasi bagi “masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*)” seperti yang dijelaskan dalam putusan MK. Jaminan hanya diberikan bagi orang perseorangan atau kelompok yang memiliki kepentingan atas substansi RUU. Jika berpedoman pada penjelasan Pasal 96 ayat (3) disebutkan bahwa yang termasuk dalam “kelompok orang” antara lain kelompok/organisasi masyarakat, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat yang terdaftar di kementerian yang berwenang, masyarakat hukum adat, dan penyandang disabilitas.¹³⁵

Artinya, tidak ada kepastian bagi masyarakat yang memiliki *concern* untuk dapat dilibatkan dalam pembentukan UU, karena yang memiliki kepentingan belum tentu secara konsisten *concern* sedangkan mereka yang *concern* sudah pasti memiliki kepentingan. Selain itu, adanya pembatasan terhadap lembaga swadaya masyarakat yang terdaftar di kementerian yang berwenang menjadi penghalang bagi banyaknya kelompok masyarakat. Padahal, jaminan dari pembentuk UU kepada masyarakat yang memiliki perhatian merupakan prasyarat utama agar partisipasi masyarakat berjalan bermakna dan penuh (*full and meaningful participation*).¹³⁶

Bagian dari partisipasi masyarakat yang seringkali tidak diwujudkan oleh pembentuk UU adalah hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang disampaikan masyarakat (*right to be explained*). Hak untuk mendapatkan penjelasan terwujud dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam UU tersebut telah mengatur bahwa tujuan yang ingin diwujudkan oleh UU tersebut kaitan dengan partisipasi dalam kebijakan publik, diantaranya: mengetahui kebijakan, mendorong partisipasi dalam kebijakan, meningkatkan peran aktif masyarakat dalam kebijakan dan mengetahui alasan kebijakan publik.

135 *Loc. Cit*

136 *Loc. Cit*

Afrika Selatan adalah salah satu negara yang mengakarkan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Mereka mendukung pengadilan (Mahkamah Konstitusi) mengawasi parlemen untuk memfasilitasi partisipasi publik secara bermakna untuk kepentingan pemajuan hak asasi manusia dan demokrasi. Dalam negara hukum dan demokrasi, tugas legislatif untuk memfasilitasi partisipasi publik menjadi penting.

Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan dapat memberikan pelajaran berharga kepada parlemen sehubungan dengan partisipasi warga negara dalam proses pembuatan undang-undang, sehingga lebih mempromosikan nilai-nilai hak asasi manusia, antara lain, martabat dan rasa hormat.¹³⁷ Hal ini dilakukan sebagai bentuk perjuangan melawan negara yang tidak adil dan tidak demokratis di masa lalu serta dianggap penting dalam meletakkan dasar bagi demokrasi partisipatif di masa depan yang rakyat Afrika Selatan perjuangkan.¹³⁸

Konstitusi Afrika Selatan tidak secara eksplisit menentukan jenis keterlibatan publik apa yang diperlukan, namun Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan menyatakan bahwa kewenangan legislatif seharusnya tidak hanya menyediakan kesempatan untuk berpartisipasi melalui pemberitahuan depan umum, *public hearing*, dan lain sebagainya, tetapi juga berkewajiban menyediakan informasi dan membangun kapasitas publik untuk terlibat (*meaningful opportunities*). Keterlibatan publik dalam proses legislatif memerlukan akses ke informasi, dan fasilitas pembelajaran dan pemahaman untuk mencapai keterlibatan yang bermakna.¹³⁹

137 Karen Syma Czapanskiy And Rashida Manjoo. "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of Legislature in the Promotion of This Right". *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 19, No.1, 2008, hlm 2-3

138 *Ibid*, hlm 11

139 *Doctors for Life International vs Speaker of the National Assembly and Others* (2006) ZACC 11; 2006 (12) BCLR 1399 (CC); 2006 (6) SA 416 (CC) (*Doctors for Life*), p. 131,

Di Indonesia sendiri, perlu adanya jaminan implementasi partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Di sini perlu dibuat pedoman formal yang mengatur bagaimana hak/jaminan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat terwadahi dengan baik. Dengan adanya pedoman formal untuk partisipasi/konsultasi tersebut, maka tidak akan muncul fleksibilitas dan heteroginitas dalam pelaksanaan konsultasi publik pembentukan peraturan perundang-undangan di berbagai lembaga. Pedoman formal ini nantinya akan memuat persyaratan dan tata cara pelaksanaan konsultasi publik.

Pedoman tersebut harus juga mengatur metode pembentuk rancangan peraturan perundang-undangan untuk memanfaatkan berbagai spektrum dari format konsultasi untuk melibatkan keragaman pemangku kepentingan. Selain itu, perlu juga diatur kewajiban pembentuk untuk memberikan periode waktu yang cukup sehingga memungkinkan para pemangku kepentingan berkesempatan untuk mempertimbangkan usulan peraturan perundang-undangan, dan berpartisipasi dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Pembentuk peraturan perundang-undangan juga diberi beban untuk mendokumentasikan proses dan masukan yang diterima dari konsultasi, sebagai informasi dalam proses pembuatan peraturan dan sebagai dasar untuk evaluasi.

Daftar Pustaka

BUKU:

- A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (Gesetzgebungswissenschaft) dan Pengembangan Pengajarannya di Fakultas Hukum*, Jakarta: Tata Usaha Majalah.
- Ahmad Redi, 2017, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Arief Shidarta, 2008, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung: Refika aditama.
- A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Teori, Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Malang: Setara Press.
- Bagir Manan, 1994, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila dalam Pembangunan Jangka Panjang*. Bandung: Unpad.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1987, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Penerbit Armico.

Bayu Dwi Anggono, 2014, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.

Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, 2010, *Panduan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Cappler Project, Jakarta: Kementrian Hukum dan HAM dan UNDP.

Gede Marhaendra, 2018, *Hukum Perundang-undangan*, Ponorogo: Uwais Inspirasi Indonesia.

Hamzah Halim dan Kemal Ridino Syahrul Putera, 2013, *Cara Praktis Menyusun Dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis Dan Praktis Disertasi Manual) Konsepsi Teorietis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

Hamzah Halim, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*, Jakarta: Kencana Prenada Media.

Harsojo, 1977, *Pengantar Antropologi*, Bandung: Binacipta.

Janedjri M. Gaffar, 2012, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konpress.

Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.

-----, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

-----, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press.

- , 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press.
- King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, Yogyakarta: Thafa Media.
- Koentjoro Poerbopranoto, 1978, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: Eresco, hlm 6. Lihat juga dalam Iriyanto A. Baso Ence, 2008, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi: Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Lita Tyesta ALW, 2012, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia*, Yogyakarta: Genta Press.
- M. Afif Abdullah, 2005, *Politik Hukum Ratifikasi Konvensi HAM di Indonesia: Upaya Mewujudkan Masyarakat yang Demokratis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- , 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Jakarta: Kanisius.
- Mastorat, 2021, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Surabaya: Scorpio Media Pustaka.
- Miriam Budiardjo, 2005, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.

Ni'matul Huda dan Riri Nazriyah, 2018, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Bandung: Nusa Media.

Ni'matul Huda, 2018, *Kekuasaan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.

-----, 2012, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

-----, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press.

-----, 2004, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press.

Richard Bellamy, 2007, *Constitutionalism and Democracy*, England: Cambridge University Press.

Van de Vlies, 1987, *Handboek Wetgeving*, Zwolle: Tjeenk Willink.

Widodo Ekatjahjana, 2008, *Pengujian Peraturan-undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sutra.

Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

MAKALAH/LAPORAN/HASIL PENELITIAN:

A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.

Philipus M Hadjon, 1994, “Ide Dasar Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan RI”, *Makalah*.

A Comparative Survey of Procedures for Public Participation in the Lawmaking Process-Report for the National Campaign for People’s Right to Information (NCPRI), April 2011, Oxford Pro Bono Publico, University of Oxford.

JURNAL:

Ali Marwan Hsb, “Kegentingan Yang Memaksa Dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*Compelling Circumstances of The Enactment Government Regulation in Lieu of Law*)”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 14, No. 1, Maret 2017.

Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya”, *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid. 47, No. 1, Januari 2018.

Ferry Irawan, “Konsep Pembentuk Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Perspektif*, Vol. 21, No. 3, September 2016.

Fitri Meilany Langi, “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) dalam Perundang-Undangan di Indonesia”, *Lex Administratum*, Vol. 1, No. 1, Januari-Maret 2013.

Helmi Chandra SY, Helvin Putri Irawan, “Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 4, Desember 2022.

Hendrik Hattu, “Tahapan Undang-Undang Responsif”, *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 23, No. 2, 2011.

Isnawati, “Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundangundangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Di Indonesia Saat Ini”, *Jurnal Hukum Responsif*, Vol. 7, No.2.

Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan”, *Aspirasi*, Vol. 6, No. 2, Desember 2015.

Karen Syma Czapanskiy And Rashida Manjoo. “The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of Legislature in the Promotion of This Right”. *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 19, No.1, 2008.

Marsudi Dedi Putra, “Pembentukan Undang-Undang Jalur Cepat (*Fast Track Legislation*)”, *Jurnal Maksigama*, Vol. 15, No.2, November 2021.

MP Jain, *Administrative Law of Malaysia and Singapore*, Third Edition, Singapore: Malayan Law Journal, 1997.

Muhammad Fadli, “Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 1, Maret 2018.

Muntoha. “Demokrasi dan Negara Hukum”. *Jurnal Hukum*, Vol. 16, No.3, 2009.

Rahendro Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, Desember 2012.

Retno Saraswati, “Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Media Hukum*, Vol. IX, No. 2, April-Juni 2009.

Saifudin, “Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 16, No. Edisi Khusus, 2009.

Salahudin Tunjung Seta, “Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 2, 2020.

Sonia Ivana Barus, “Proses Perubahan Mendasar Konstitusi Indonesia Pra dan Pasca Amandemen”, *UBELAJ*, Vol. 1, No. 1, April 2017.

Sukardi dan E. Prajwalita Widiati, “Pendelegasian Pengaturan oleh Undang-Undang kepada Peraturan yang Lebih Rendah dan Akibat Hukumnya”, *Yuridika*, Vol. 27, No 2, Mei-Agustus 2012.

Sunny Ummul Firdausy, Rizal Abdurrahman, “Analisis Batasan Kewenangan Presiden Dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Res Publica*, Vol. 1, No. 3, September-Desember 2017.

Watoni Noerdin, “Perwujudan Nilai-nilai Dalam Kelembagaan Negara Untuk Membentuk Peraturan”, *Muhammadiyah Law Review*, Vol. 5, No. 1, Januari 2021.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:

International Covenant on Civil and Political Rights

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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

Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 tentang Perluasan Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR No. V/MPR/1973

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI:

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Daftar Riwayat Hidup



Sekar Anggun Gading Pinilih, Lahir di Semarang, 21 Mei 1989. Mendapatkan gelar sarjana dan magister hukum dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Bidang ilmu yang digeluti adalah Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan. Sekarang tercatat sebagai dosen aktif di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, sejak 2014-sekarang.

Pengalaman penelitian dan penulisan artikel, baik nasional maupun internasional, antara lain: Kajian Akademis Perlindungan Hukum Dalam Mengurangi Angka Kekerasan Terhadap Perempuan Sebagai Upaya Peningkatan Kesehatan Mental Di Provinsi Jawa Tengah (Kemenristekdikti tahun 2019-2020); Konsep Konstitusi Hijau (*Green Constitution*) Dalam UUD NRI Tahun 1945; Aktualisasi Nilai-Nilai Pancasila Terhadap Hak Atas Kebebasan Beragama Dan Beribadah Di Indonesia, *Gender specificity in democratic elections: International implementability as an exemplary for Indonesian political landscape*, *The bill elimination on sexual violence: Importance for indonesian women*; *An Ethical Perspective of Animal Rights Protection in Indonesia*; *The Legal Policy Of Citizenship In Fulfilling The Rights Of Stateless Persons As An Effort To Fulfill Human Rights In Indonesia*; dan masih banyak lagi.

