



Penerbit CV Ziga Utama

M. Jeffri Arlinandes Chandra
Rofi Wahanisa
Ade Kosasih
Vera Bararah Barid

TEORI DAN KONSEP PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

TEORI DAN KONSEP PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA



M. Jeffri Arlinandes Chandra, S.H., M.K. lahir di Palembang 10 Maret 1980, bekerja di Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai Kepala Bidang Pembinaan Hukum Nasional yang membawahi tiga sub bagian, yaitu: Sub Bagian Pembinaan Hukum Nasional, Sub Bagian Pembinaan Hukum Perundang-undangan, dan Sub Bagian Pembinaan Hukum Acara. Sebelumnya, pernah aktif berkegiatan di organisasi mahasiswa di Universitas Sriwijaya (USJ) dan Universitas Sebelas Maret (UNS) di Surakarta. Pernah aktif berkegiatan di organisasi mahasiswa di Universitas Sriwijaya (USJ) dan Universitas Sebelas Maret (UNS) di Surakarta. Pernah aktif berkegiatan di organisasi mahasiswa di Universitas Sriwijaya (USJ) dan Universitas Sebelas Maret (UNS) di Surakarta.



Rofi Wahanisa, S.S., M.K. lahir di Palembang 10 Maret 1980, bekerja di Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai Kepala Bidang Pembinaan Hukum Nasional yang membawahi tiga sub bagian, yaitu: Sub Bagian Pembinaan Hukum Nasional, Sub Bagian Pembinaan Hukum Perundang-undangan, dan Sub Bagian Pembinaan Hukum Acara. Sebelumnya, pernah aktif berkegiatan di organisasi mahasiswa di Universitas Sriwijaya (USJ) dan Universitas Sebelas Maret (UNS) di Surakarta.



Ade Kosasih, M. H. lahir di Palembang 10 Maret 1980, bekerja di Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai Kepala Bidang Pembinaan Hukum Nasional yang membawahi tiga sub bagian, yaitu: Sub Bagian Pembinaan Hukum Nasional, Sub Bagian Pembinaan Hukum Perundang-undangan, dan Sub Bagian Pembinaan Hukum Acara. Sebelumnya, pernah aktif berkegiatan di organisasi mahasiswa di Universitas Sriwijaya (USJ) dan Universitas Sebelas Maret (UNS) di Surakarta.



Vera Bararah Barid, M. H. lahir di Palembang 10 Maret 1980, bekerja di Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai Kepala Bidang Pembinaan Hukum Nasional yang membawahi tiga sub bagian, yaitu: Sub Bagian Pembinaan Hukum Nasional, Sub Bagian Pembinaan Hukum Perundang-undangan, dan Sub Bagian Pembinaan Hukum Acara. Sebelumnya, pernah aktif berkegiatan di organisasi mahasiswa di Universitas Sriwijaya (USJ) dan Universitas Sebelas Maret (UNS) di Surakarta.



CV Ziga Utama
Alamat: Gedung 2B, DPHNegeri V
Jalan Pemuda Komplek E1 di Srijaya
No. Sumatera Selatan
Kota Palembang
Provinsi Sumatera Selatan
Telp. 081042117118
Email: info@ziga.id



Teori Dan Konsep Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia

**TEORI DAN KONSEP PEMBENTUKAN PERUNDANG-
UNDANGAN DI INDONESIA**

**M. Jeffri Arlinandes Chandra
Rofi Wahanisa
Ade Kosasih
Vera Bararah Barid**

PENERBIT CV.ZIGIE UTAMA

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

**TEORI DAN KONSEP PEMBENTUKAN PERUNDANG-
UNDANGAN DI INDONESIA**

Penulis :

M. Jeffri Arlinandes Chandra

Rofi Wahanisa

Ade Kosasih

Vera Bararah Barid

Editor :

Purwaningdyah Murti Wahyuni

Desain layout

Dodi Isran

ISBN: 978-623-7558-54-5

978-623-7558-55-2 (PDF)

14x21 cm, ix+181 hlm

Diterbitkan Oleh

Penerbit CV. Zigie Utama

Anggota IKAPI Nomor : 03/Bengkulu/2019

Jln. Pancur Mas, RT 8 RW 2

Kel.Sukarami Kec.Selebar Kota Bengkulu

Telp. 0736 5511533 SMS/WA. 0853-6917-9919

www.zigie.co.id

Hak Cipta, Hak Penerbitan, dan Hak Pemasaran pada Penulis

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun juga, baik secara mekanis maupun elektronis, termasuk foto copy, rekaman, dan lain-lain tanpa izin atau persetujuan dari Penulis dan Penerbit.

Isi diluar tanggungjawab Penerbit

Cetakan Pertama, 2022



SAMBUTAN

DEKAN FHSIP UNIVERSITAS TERBUKA

Dr. SOFJAN ARIPIN ,M.Si



Konsekuensi Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Negara Indonesia adalah negara hukum", maka dari itu hukum tersebut dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar menjadi dasar hukum dalam mengatur masyarakat agar tertib dan teratur dalam bernegara. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik maka perlu adanya kriteria pembentukan perundang-undangan yang sistematis dan terukur agar suatu peraturan perundang-undangan menjadi Sistematis, Harmonis dan Terpadu.

Praktik saat ini masih banyak peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain baik secara horizontal maupun vertical dari hierarki peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam pasal 7 dan pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Praktik bentuk disharmonisasi yang terjadi pada saat ini dapat terlihat dalam pengajuan *judicial review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ke Mahkamah Konstitusi (MK) maupun ke Mahkamah

Agung (MA), di MK mulai tahun 2004 sampai bulan April 2019 sudah diajukan sebanyak 1231 Perkara dengan rincian 203 dikabulkan, 433 ditolak, 481 tidak dapat diterima (NO) dan sisanya adalah ketetapan Mahkamah Konstitusi. Banyaknya perkara yang diajukan ke mahkamah konstitusi menunjukkan bahwa produk yang dibentuk (UU) masih terdapat banyak kelemahan sehingga membuat unsur suatu pasal dianggap bertentangan dengan konstitusi kita melalui suatu pengajuan pengujian UU terhadap UUD maupun Peraturan Perundang-undangan dibawah UU terhadap UU.

Saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui tahapan yang cukup *rigid* yaitu tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Tahapan ini tentunya menjadi aturan dasar membentuk suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia, akan tetapi dalam praktiknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk masih dianggap terdapat penyelewengan sehingga perlu adanya suatu mekanisme baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang eksis.

Best Practice dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan evaluasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik banyak dilakukan pada negara-negara maju agar pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima oleh masyarakat. *Best practice* ini dapat menjadi landasan agar dapat diterapkan di

Indonesia, akan tetapi perlu adanya penelitian yang mendalam sehingga dapat dijabarkan dengan baik apakah resiko dan konsekuensi yang dapat diambil bila kita mengadopsi *best practice* tersebut dalam mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian teman-teman ini akan menjawab kegelisahan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (tahun pertama), *best practice* dan komparasi pembentukan dan evaluasi peraturan perundang-undangan (tahun kedua) dan Konsekuensi adopsi *best practice* dalam system pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia (tahun ketiga).

Hasil penelitian teman-teman ini telah direncanakan selama 3 (tiga) tahun dari tahun 2020 – 2022 untuk menjawab tantangan diatas tersebut akan mengeluarkan (*output*) berupa 1 (satu) buku disetiap tahunnya, maka dari ini saya selaku Dekan FHSIP Universitas Terbuka mengucapkan selamat serta rasa bangga kepada tim penulis yang telah meluangkan dan mencurahkan pemikirannya sehingga dapat menyelesaikan penulisan buku ini yang menjadi bukti nyata serta menjadi kontribusi baik bagi pihak kampus dan diharapkan akan dapat menghasilkan karya-karya lainnya guna menciptakan karya yang bermanfaat bagi Dosen, Mahasiswa, Peneliti dan masyarakat umum.

Selamat membaca buku ini, diharapkan kehadiran buku ini dapat menarik minat pendidik, mahasiswa dan masyarakat untuk membacanya. Semakin banyak buku yang layak dan perlu kita baca, maka pengetahuan akan

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

semakin berkembang serta kita menjadi semakin cerdas dalam arti yang luas baik dalam tradisi riset maupun optimalisasi penelitian dan pengabdian kepada masyarakat.

Bengkulu, 2022

Dr. Sofjan Aripin, M.Si.
Dekan FHISIP Universitas Terbuka



KATA PENGANTAR



Syukur alhamdulillah penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan kekuasaan fisik dan mental sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku *Teori dan Konsep Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia*.

Dengan segala ketekunan, kemauan dan bantuan dari berbagai pihak maka penulis dapat menyelesaikan buku ini dengan sebaik-baiknya dan penulis juga dapat mengatasi permasalahan, kesulitan, hambatan dan rintangan yang terjadi pada diri penulis.

Buku ini merupakan karya sederhana yang jauh dari kesempurnaan. Oleh sebab itu, kritik dan saran yang konstruktif dari para pembaca yang budiman sangat kami nantikan demi perbaikan dan penyempurnaan karya ini ke depan.

Kami mengucapkan rasa syukur kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmad dan nikmatnya sehingga kami dapat mempersembahkan karya sederhana ini ke hadapan khalayak. Ucapan terimakasih kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah membantu memperlancar atas terbitnya karya ini. Semoga apa yang kita lakukan dinilai sebagai ibadah oleh Allah Yang Maha Kuasa. Amin

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

Penulis juga menyadari bahwa buku ini memiliki banyak kekurangan, baik dari segi bahasa, maupun penyajiannya. Untuk itu, segala kritik, saran dan perbaikan dari semua pihak akan penulis terima dengan lapang dada dan senang hati.

Bengkulu, 2022

Penulis

DAFTAR ISI

| | |
|---|------------|
| SAMBUTAN DEKAN FHSIP UT | iii |
| KATA PENGANTAR | vii |
| DAFTAR ISI | ix |
| BAB 1. PENDAHULUAN | 1 |
| BAB 2. TEORI PEMISAHAN KEKUASAN | 9 |
| BAB 3. TEORI PERWAKILAN | 15 |
| BAB 4. TEORI PERUNDANG-UNDANGAN | 21 |
| BAB 5. TINJAUAN UMUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN | 41 |
| BAB 6. SEJARAH PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA | 55 |
| BAB 7. HARMONISASI DAN SINGKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA | 81 |
| BAB 8. KRITERIA PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN YANG BAIK | 107 |
| BAB 9. DESAIN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN YANG IDEAL, HARMONIS, DAN TERPADU | 147 |
| DAFTAR PUSTAKA | |
| TENTANG PENULIS | |



PROLOG

Indonesia sebagai negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata¹. Ciri - ciri negara hukum yang demokratis yaitu rakyat memegang peran kunci dan kedudukan sentral dalam menentukan arah kebijakan. Rakyat yaitu pemegang kedaulatan tertinggi negara serta menjadi norma dan arah dasar seluruh penyelenggaraan kehidupan bernegara dalam berbagai aspeknya agar hukum yang dibuat dapat diterima dan ditaati oleh setiap warga negara. Secara implisit pengertian demokrasi tercermin dari kedekatan penguasa atau pemimpin bangsa dengan rakyat dengan menerapkan prinsip keterbukaan atau transparansi serta bersedia mengoreksi dan meluruskan kebijakan-kebijakan yang dinilai merugikan kepentingan rakyat². Salah satunya dapat di lihat dalam Praktik pembentukan peraturan perundang - undangan terkhusus Undang-Undang (UU) dan Peraturan Daerah (PERDA) yang melibatkan DPR/DPRD yang merupakan representatif dari suara rakyat untuk dapat

¹ Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm 36-37.

² Nomensen Sinamo, *Diklat Kuliah HTN Fakultas Hukum UBK Dikutip dari Nomensen Sinamo, Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga, Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm 181.

memberikan masukan dan mengarahkan yang menjadi keinginan masyarakat luas.

Berdasarkan prinsip negara hukum yaitu Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang maka dalam menjalankan suatu pemerintahan harus mengacu pada peraturan perundang - undangan yang menjadi pedoman penyelenggaraan suatu negara yang berlandaskan keinginan rakyat. Konstitusi yang merupakan pedoman dalam bernegara dan kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang - undangan yang dibagi menjadi beberapa jenis peraturan perundang - undangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan formil herarkis adalah mulai dari yang tertinggi secara berturut-turut adalah UUD 1945, TAP MPR, UU/ Peraturan Pemerintah Pengganti UU (PERPU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (PERPRES), Peraturan Daerah Provinsi (PERDA), Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota³. Terdapat juga peraturan perundang - undangan yang tidak masuk dalam hierarkis tetapi berlaku berdasarkan diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan

³ Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011

Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.⁴

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmonisan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain baik yang setingkat maupun berada pada tingkatan yang berbeda, akan menimbulkan suatu permasalahan yang kompleks. Akibatnya peraturan tersebut dapat dibatalkan karena hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan di atasnya.

Bentuk disharmonisasi tersebut terlihat dalam pengajuan *judicial review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ke Mahkamah konstitusi maupun ke Mahkamah Agung, di MK mulai tahun 2004 sampai bulan April 2019 sudah diajukan sebanyak 1231 Perkara dengan rincian 203 dikabulkan, 433 ditolak, 481 tidak dapat diterima (NO) dan sisanya adalah ketetapan mahkamah konstitusi⁵. Banyaknya perkara yang diajukan ke mahkamah konstitusi menunjukkan bahwa produk yang dibentuk (UU) masih terdapat banyak kelemahan sehingga membuat unsur suatu pasal bertentangan dengan konstitusi kita.

Bentuk penolakan dan pertentangan yang dilakukan oleh masyarakat maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam pembentukan Undang-Undang tentunya harus diperhatikan sebagai salah satu indikator pembentukan Undang-Undang. Sebagai contoh kontroversi dalam Revisi Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana korupsi

⁴ Pasal 8 ayat (1) UU 12 Tahun 2011

⁵ Diolah dari website Mahkamah Konstitusi <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan2dev&id=1&kat=1&menu=5>, pada pukul 12.30 WIB.

(KPK) yang banyak terjadi penolakan oleh masyarakat maupun oleh pegiat anti korupsi, kalangan akademisi, serta KPK itu sendiri. Alasan pertentangan revisi tersebut dianggap akan memperlemah kinerja KPK dikemudian hari dalam upaya pemberantasan korupsi.

Beberapa poin dalam revisi UU KPK tersebut, yaitu Kedudukan KPK sebagai lembaga penegak hukum berada pada rumpun kekuasaan eksekutif, pembentukan dewan pengawas, pelaksanaan penyadapan melalui izin Dewan Pengawas, penerbitan SP3 (penghentian penanganan perkara), koordinasi kelembagaan, mekanisme penggeledahan, penyitaan, sampai sistem kepegawaian yang mengharuskan semua personalia KPK berstatus aparatur sipil negara (ASN)⁶.

Idealnya sebagai pijakan dalam pembentukan ataupun Peninjauan Kembali sebuah undang-undang yaitu juga memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat, sesuai dengan pasal 18 huruf h Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dalam tahapan perencanaan. Bila terjadi penolakan mengenai revisi Undang-Undang tersebut seharusnya harus diPeninjauan Kembali dan diserap aspirasinya agar tidak terjadi konflik di masyarakat.

Penolakan Undang-Undang tersebut tidak hanya sekali sebagai contoh lainnya yaitu rencana pengesahan Rancangan Undang-Undang KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang merupakan produk hukum Indonesia asli yang diharapkan dapat menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang belum diakomodir dalam KUHP versi kolonial belanda. Walaupun tidak terjadi penolakan secara

⁶ <https://www.theindonesianinstitute.com/kontroversi-pengesahan-revisi-uu-kpk/>, diakses pada tanggal 27 Desember 2019, Pukul 11.16 WIB.

masif akan tetapi ada pemahaman yang keliru mengenai pasal-pasal yang akan diterapkan pada KUHP yang terbaru tersebut mejadi pembicaraan masyarakat, hal tersebut tentunya harus dikounter dengan penyuluhan dan pendidikan hukum mengenai pasal-pasal tersebut sehingga tidak terjadi multitafsir di masyarakat, sebagai bentuk penyebarluasan infomasi mengenai rancangan undang-undang yang akan di sahkan guna melihat reaksi dan pendapat masyarakat sesuai dengan pasal 88-91 Undang-Undang pembentukan Perundang-Undangan (P3). Bentuk peran serta masyarakat bisa berupa secara lisan maupun tulisan yang dapat melalui mekanisme rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Menurut UU P3 bahwa mekanisme *preview* (Peninjauan) tersebut sebenarnya sudah dilakukan mulai pada tahap perencanaan yang mencakup hipotesa awal dalam pembentukan peraturan perundang - undangan, pasal 19 ayat (2) UU 12/2011 mengharuskan dalam membentuk perencanaan peraturan perundang-undangan maka harus memperhatikan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan jangkauan dan arah pengaturan. Penelahaan tersebut juga terdapat dalam tahapan penyusunan yang usul penyusunan melalui naskah akademik yang memuat alasan filosofis, yuridis dan empiris yang kemudian akan diharmonisasikan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi bila usul dari pemerintah maka harmonisasi pembulatan, dan pemantapan konsepsi melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Selain melalui *preview* (Peninjauan) dalam pembentukannya, pembenahan peraturan perundang-undangan sebenarnya dapat dilakukan melalui Peninjauan Kembali/peninjauan kembali peraturan perundang-undangan yang sudah dibuat dengan melihat efektifitas yang ditimbulkan dengan adanya UU tersebut, yaitu dengan Peninjauan secara berkala yang dilakukan oleh pembentuk/pembuatnya sendiri yaitu oleh DPR untuk undang-undang (biasa disebut dengan istilah *legislative review*)⁷.

Manfaat dilakukannya *legislative review* adalah untuk:

a. Mewujudkan manajemen produksi Undang-Undang yang lebih baik. Hasil Peninjauan Kembali akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu undang undang telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan undang-undang. Informasi yang diperoleh dari hasil Peninjauan Kembali akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya; b. konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru;⁸ c. menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh *judicial review* yaitu *judicial review* bersifat pasif; dan d. Konsekuensi logis dari

⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie *Legislative review* adalah peninjauan atau pengujian oleh lembaga legislatif terhadap Undang-Undang. Sedangkan *Executive review* adalah peninjauan atau pengujian kembali terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah. Jimly Asshiddiqie dalam *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. ix.

⁸Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm 35.

dianutnya asas hirarki norma dan hirarki peraturan perundang-undangan, yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya. Bila pola *preview* (Peninjauan) dan *review* (Peninjauan Kembali) tersebut sudah dilakukan dengan baik tentunya tidak akan ada lagi penolakan Undang-Undang yang menyebabkan kontroversi di masyarakat.

Wacana pemerintah yang dicanangkan oleh presiden yaitu *Omnibus Laws* adalah salah satu bentuk efek kekacauan yang terjadi akibat peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron dan harmonis antara satu dan lainnya. Harapannya bahwa dengan adanya pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan berdaya guna maka *hyper-regulasi/obesitas regulasi* dapat dipangkas dan menjadikan regulasi di Indonesia menjadi tertata dan tersusun baik hingga dapat dipahami oleh setiap orang.

Berangkat dari latar belakang tersebut maka dalam buku ini penulis akan membahas tentang *Teori Dan Konsep Pembentukan Peraturan-Undangungan Di Indonesia*.

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid



TEORI PEMISAHAN KEKUASAAN

Menurut sejarah pemisahan kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak berpusat di tangan seorang monarki.⁸ Gagasan itu antara lain dikemukakan oleh John Locke (1632-1704).⁹ Sebagaimana dikutip Mahfud MD, John Locke membedakan kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan yaitu:¹⁰

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).
3. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain).

Pemikiran Locke itu kemudian memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu (1689-1755), dalam membangun suatu ajaran atau teori pemisahan kekuasaan.¹¹ Melalui bukunya "*L'esprit des Lois*" yang terbit pada tahun 1748 memisahkan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang; dan yudikatif mengadili kalau terjadi

⁸ Moh, Mahfud MD, "*Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Jakarta: Rineka Cipta, 2001, Hlm. 72

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, Hlm. 73

¹¹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, Hlm. 30

pelanggaran atas undang-undang,¹² masing-masing kekuasaan dilaksanakan satu badan yang berdiri sendiri.¹³ Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan federatif karena kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif.¹⁴

Apabila kekuasaan negara dipisahkan secara tegas menjadi tiga tersebut, ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seorang penguasa.¹⁵

Pemisahan kekuasaan kedalam tiga pusat kekuasaan tersebut oleh Imanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika atau tiga pusat kekuasaan.¹⁶ Pemisahan kekuasaan yang demikian mungkin masih dapat ditambah mengingat *multi complex*-nya urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah,¹⁷ maka tidak mustahil akan terjadi diferensiasi kekuasaan dalam pemerintahan.¹⁸

Perkembangan di negara-negara modern ternyata tidak ada satupun negara yang dalam praktiknya memisahkan cabang-cabang kekuasaan tersebut secara tegas.¹⁹ Alasan yang mengemuka terhadap sulitnya penerapan pemisahan kekuasaan secara tegas oleh negara-negara modern, minimal dua faktor:²⁰

1. Ajaran pemisahan kekuasaan dari Trias Politika membawa akibat tidak adanya pengawasan yang

¹² Moh, Mahfud MD, *Loc. Cit.*

¹³ Soetomo, "*Ilmu Negara*", Surabaya: Usaha Nasional, 1993, Hlm. 97

¹⁴ Juanda, *Op. Cit.*, Hlm. 32

¹⁵ Soetomo, *Loc. Cit.*

¹⁶ Moh, Mahfud MD, *Op. Cit.* Hlm. 74

¹⁷ Ismani, HP, *Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan*, Malang: IKIP Malang, 1996, Hlm. 41

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Juanda, *Op. Cit.*, Hlm. 33

²⁰ *Ibid.*, Hlm. 35

dapat dilakukan terhadap ketiga lembaga negara yang dikenal didalamnya, sehingga menyebabkan ketiga lembaga negara tersebut dapat bertindak sewenang-wenang, yang jelas bertentangan dengan teori Trias Politika itu sendiri;

2. Hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*welfare state*). Untuk itu tidak memungkinkan lagi diadakan pemisahan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negaranya. Pemerintah suatu *welfare state* karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya menyebabkan di samping memiliki kekuasaan eksekutif, juga harus mempunyai kekuasaan lainnya.

Adanya perkembangan tersebut memunculkan jenis-jenis pemisahan kekuasaan yang biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*)²¹ Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga- lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*)²² Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.²³

Ivor Jennings dalam Juanda membedakan

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, Jumal Keadilan, Vol. 2 No. 1 Tahun 2002, Hlm. 6

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

pemisahan kekuasaan atas dua jenis yaitu: pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil.²⁴ Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan yang tegas diantara lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²⁵ Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas diantara ketiga lembaga negara tersebut, sehingga dimungkinkan adanya kerja sama diantara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²⁶

Pada pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) pembagian kekuasaan itu dilakukan dengan demikian, sehingga satu dan lain badan yang memegang kekuasaan itu tidak campur mencampuri wewenang satu terhadap lainnya, sedangkan pada pembagian kekuasaan (*division of power*) walaupun prinsip pembagian kekuasaan dijalankan namun masih ada kemungkinan-kemungkinan mana diberikan oleh UUD dari negara, yang bersangkutan.²⁷

Menurut Miriam Budiardjo, secara visual nampaklah bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara yaitu:²⁸

- 1) Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.

²⁴ Juanda, *Op. Cit.*, Hlm. 37

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1992, Hlm.

²⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, Hlm. 138

- 2) Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politika atau pembagian kekuasaan (*division of power*).

Pemisahan kekuasaan dalam sistem demokrasi dan ketatanegaraan yang diciptakan sedapat mungkin menciptakan *check and balances system* baik antar lembaga-lembaga negara dalam hal ini yaitu antara legislatif, eksekutif dan yudikatif maupun yang terjadi dalam satu lembaga. Misalnya *check and ballances* antara Parlemen dengan Pemerintah dalam pembentukan undang-undang, walaupun sejatinya fungsi pembentukan undang-undang menurut teori Trias Politika ada di tangan Parlemen, namun Pemerintah sebagai eksekutif yang akan melaksanakan undang-undang tersebut dapat melakukan kontrol terhadap pembentukan undang-undang oleh Parlemen, baik melalui hak veto seperti di Amerika atau keikutsertaan dalam pembahasan agar tercapai persetujuan/kesepakatan bersama seperti di Indonesia.

Artinya, *check and ballances system* antara negara yang satu dengan yang lain tidak sama. Ditentukan dengan karakteristik struktur ketatanegaraan masing-masing negara. Namun, satu hal yang perlu dipahami bahwasanya tidak ada satu pun negara di dunia yang menerapkan teori Trias Politika murni seperti gagasan Montesqueue, karena pemisahan kekuasaan secara tegas justru akan melahirkan arogansi sektoral dari masing-masing lembaga, yang dapat menghambat operasionalisasi fungsi-fungsi kenegaraan. Dalam

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

kaitannya dengan penelitian ini, teori pemisahan kekuasaan ini digunakan untuk menganalisis hubungan kewenangan antara DPR atau/ dan DPD dengan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.



TEORI PERWAKILAN

Menurut sejarah pemisahan kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak berpusat di tangan seorang monarki.²⁹ Gagasan itu antara lain dikemukakan oleh John Locke (1632-1704).³⁰ Sebagaimana dikutip Mahfud MD, John Locke membedakan kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan yaitu:³¹

1. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).
2. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).
3. Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain).

Pemikiran Locke itu kemudian memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu (1689-1755), dalam membangun suatu ajaran atau teori pemisahan kekuasaan.³² Melalui bukunya "*L'esprit des Lois*" yang terbit pada tahun 1748 memisahkan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang; dan yudikatif mengadili kalau terjadi

²⁹ Moh, Mahfud MD, "*Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", Jakarta: Rineka Cipta, 2001, Hlm. 72

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, Hlm. 73

³² Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, Hlm. 30

pelanggaran atas undang-undang,³³ masing-masing kekuasaan dilaksanakan satu badan yang berdiri sendiri.³⁴ Montesquieu tidak menggunakan kekuasaan federatif karena kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif.³⁵

Apabila kekuasaan negara dipisahkan secara tegas menjadi tiga tersebut, ini akan menghilangkan kemungkinan timbulnya tindakan sewenang-wenang dari seorang penguasa.³⁶

Pemisahan kekuasaan kedalam tiga pusat kekuasaan tersebut oleh Imanuel Kant kemudian diberi nama Trias Politika atau tiga pusat kekuasaan.³⁷ Pemisahan kekuasaan yang demikian mungkin masih dapat ditambah mengingat *multi complex*-nya urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah,³⁸ maka tidak mustahil akan terjadi diferensiasi kekuasaan dalam pemerintahan.³⁹

Perkembangan di negara-negara modern ternyata tidak ada satupun negara yang dalam praktiknya memisahkan cabang-cabang kekuasaan tersebut secara tegas.⁴⁰ Alasan yang mengemuka terhadap sulitnya penerapan pemisahan kekuasaan secara tegas oleh negara-negara modern, minimal dua faktor:⁴¹

³³ Moh, Mahfud MD, *Loc.Cit.*

³⁴ Soetomo, "*Ilmu Negara*", Surabaya: Usaha Nasional, 1993, Hlm. 97

³⁵ Juanda, *Op.Cit.*, Hlm. 32

³⁶ Soetomo, *Loc.Cit.*

³⁷ Moh, Mahfud MD, *Op.Cit.* Hlm. 74

³⁸ Ismani, HP, *Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan*, Malang: IKIP Malang, 1996, Hlm. 41

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Juanda, *Op.Cit.*, Hlm. 33

⁴¹ *Ibid.*, Hlm. 35

1. Ajaran pemisahan kekuasaan dari Trias Politika membawa akibat tidak adanya pengawasan yang dapat dilakukan terhadap ketiga lembaga negara yang dikenal didalamnya, sehingga menyebabkan ketiga lembaga negara tersebut dapat bertindak sewenang-wenang, yang jelas bertentangan dengan teori Trias Politika itu sendiri;
2. Hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*welfare state*). Untuk itu tidak memungkinkan lagi diadakan pemisahan kekuasaan diantara lembaga-lembaga negaranya. Pemerintah suatu *welfare state* karena tujuannya untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya menyebabkan di samping memiliki kekuasaan eksekutif, juga harus mempunyai kekuasaan lainnya.

Adanya perkembangan tersebut memunculkan jenis-jenis pemisahan kekuasaan yang biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*)⁴² Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga- lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balance*)⁴³ Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, Jurnal Keadilan, Vol. 2 No. 1 Tahun 2002, Hlm. 6

⁴³ *Ibid.*

bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁴⁴

Ivor Jennings dalam Juanda membedakan pemisahan kekuasaan atas dua jenis yaitu: pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formil.⁴⁵ Pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah pemisahan kekuasaan yang tegas diantara lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴⁶ Sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah pemisahan kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas diantara ketiga lembaga negara tersebut, sehingga dimungkinkan adanya kerja sama diantara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴⁷

Pada pemisahan kekuasaan (*sparation of power*) pembagian kekuasaan itu dilakukan dengan demikian, sehingga satu dan lain badan yang memegang kekuasaan itu tidak campur mencampuri wewenang satu terhadap lainnya, sedangkan pada pembagian kekuasaan (*division of power*) walaupun prinsip pembagian kekuasaan dijalankan namun masih ada kemungkinan-kemungkinan mana diberikan oleh UUD dari negara, yang bersangkutan.⁴⁸

Menurut Miriam Budiardjo, secara visuil nampaklah bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara yaitu:⁴⁹

- 1) Secara vertikal, yaitu pembagian

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Juanda, *Op.Cit.*, Hlm. 37

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1992, Hlm. 64

⁴⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, Hlm. 138

kekuasaan menurut tingkatnya dalam hal ini yang dimaksud adalah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan.

- 2) Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politika atau pembagian kekuasaan (*division of power*).

Pemisahan kekuasaan dalam sistem demokrasi dan ketatanegaraan yang diciptakan sedapat mungkin menciptakan *check and balances system* baik antar lembaga-lembaga negara dalam hal ini yaitu antara legislatif, eksekutif dan yudikatif maupun yang terjadi dalam satu lembaga. Misalnya *check and ballances* antara Parlemen dengan Pemerintah dalam pembentukan undang-undang, walaupun sejatinya fungsi pembentukan undang-undang menurut teori Trias Politika ada di tangan Parlemen, namun Pemerintah sebagai eksekutif yang akan melaksanakan undang-undang tersebut dapat melakukan kontrol terhadap pembentukan undang-undang oleh Parlemen, baik melalui hak veto seperti di Amerika atau keikutsertaan dalam pembahasan agar tercapai persetujuan/kesepakatan bersama seperti di Indonesia.

Artinya, *check and ballances system* antara negara yang satu dengan yang lain tidak sama. Ditentukan dengan karakteristik struktur ketatanegaraan masing-masing negara. Namun, satu hal yang perlu dipahami bahwasanya tidak ada satu pun negara di dunia yang menerapkan teori Trias Politika murni seperti gagasan

Montesqueue, karena pemisahan kekuasaan secara tegas justru akan melahirkan arogansi sektoral dari masing-masing lembaga, yang dapat menghambat operasionalisasi fungsi-fungsi kenegaraan. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, teori pemisahan kekuasaan ini digunakan untuk menganalisis hubungan kewenangan antara DPR atau/ dan DPD dengan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.



TEORI PERUNDANG- UNDANGAN

Teori Perundang-Undangan atau disebut juga teori legislasi ini merupakan turunan atau kelanjutan dari Teori Pemisahan Kekuasaan, dimana menurut Teori Pemisahan Kekuasaan sebagaimana telah diuraikan di atas, salah satu cirinya adalah adanya pemisahan kekuasaan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan penegak undang-undang seperti yang digagas oleh Montesquieu.

Fenomena legislasi ini pernah ditulis oleh Petter Noll dalam bukunya *Gesetzgebungslehre*, dimana Noll melihat bahwa teori hukum telah secara eksklusif terfokus pada adjudikasi, sementara legislasi tidak terlalu menjadi perhatian.⁵⁰ Ilmu hukum (*legal science*) secara terbatas hanya menerangkan apa yang disebut Noll sebagai “*a science of the application of rules*” (*Rechts prechung wissenschaft*), yang lebih banyak memfokuskan penerapan hukum oleh hakim, padahal menurutnya kreasi para hakim dan para legislator, atau *judicial process* dan *legislative process*, sesungguhnya melakukan hal yang sama.⁵¹

Selain teori legislasi tersebut, teori lain yang selaras adalah teori “*legisprudence kritis*”, dimana teori ini menempatkan posisi negara dan masyarakat dalam dinamika politik yang tidak saling berbenturan, bersifat

⁵⁰ Petter Noll, 1973, *Gesetzgebungslehre*, Rohwohlt, Reinbek, hal. 314. dalam Juhaya S. Praja, *op. cit.*, hal. 142.

⁵¹ Juhaya S. Praja, *Ibid*.

kompromistik dan dapat saling berbagi peran dalam proses pembentukan hukum. Seorang ahli hukum Amerika Serikat bernama Edward L. Rubin, dalam menganalisa proses legislasi dalam pembentukan "*Truth in Lending act*" (Undang-undang Kebenaran dalam Pemberian Pinjaman) di Amerika Serikat, menggunakan bahasa teori pluralisme dan/atau teori pilihan masyarakat. Teori ini mengungkapkan tentang adanya tawar-menawar dari kekuatan relatif dari kelompok-kelompok yang berkepentingan dengan sekelompok legislator yang memiliki jumlah suara yang banyak dalam parlemen.⁵²

Menurut Juhaya S. Praja:

Teori *legisprudence kritik* ini, mengkritisi tafsir dan proses pembentukan hukum melalui kelembagaan negara, dan mengabsahkannya sebagai satu-satunya proses politik perundang-undangan. Teori ini meyakini bahwa proses "via negara" dalam legislasi tidak semata-mata dibawa dan dikawal oleh pemegang kekuasaan dalam badan legislatif, tetapi banyak dipengaruhi oleh pengetahuan, peran, kepentingan dan tafsir-tafsir yang mengerubuti badan legislatif ataupun aktor-aktornya, untuk dipilah-pilah mana yang didorong "via negara" dan mana yang tidak. Artinya pembentukan hukum tidak lagi bergantung di bawah doktrin pemisahan kekuasaan, sebagaimana digambarkan Montesquieu, serta tidak lagi bisa mengklaim politik perundang-undangan sebagai satu proses prosedural mekanistik.⁵³

⁵² Edward L. Rubin, *Legislative Methodology: Some Lesson from the Truth in Lending Act*, 80GEO.L/233, dalam Juhaya S. Praja, *op. cit.*, hal. 143.

⁵³ Juhaya S. Praja, *Ibid.*

Para ahli hukum di zaman modern sekarang masih tetap menjadikan kajian yang digagas oleh Petter Noll dan Jeremy Bentham⁵⁴ sebagai bahan kajian intelektual yang relevan, karena hukum modern yang lahir bersamaan dengan lahirnya negara modern pada umumnya memiliki pemahaman bahwa negara modern yang rasional harus membagi dan memilah tugas negara secara rasional pula, sehingga rasionalisasi dari pemahaman ini telah membuat negara-negara modern melakukan pembagian kekuasaan atau setidaknya-tidaknya melakukan pemisahan kekuasaan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif.⁵⁵

Negara modern yang dimaksud disini adalah negara dengan konstitusi modern yang menghasilkan Undang-undang dan konvensi yang telah diakui, untuk melaksanakan fungsi kekuasaan yang telah dibagi tersebut, (fungsi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif).⁵⁶ Sistem pembagian kekuasaan pada negara modern ini telah memberikan pengaruh yang sangat besar bagi proses

⁵⁴ Jeremy Bentham (1748 – 1832), merupakan tokoh yang memiliki perhatian yang khusus terhadap legislasi, sebelum Petter Noll melakukan kajian yang sama terhadap legislasi. Bentham lahir di London – Inggris dengan antara lain karya terbesarnya “*Introduction to the Principles of Morals and Legislation, Out Line of new System of Logic, Deontology*” dan “*Theory of Legislation*”. <http://wwwbennyblogspotcom-benny.blogspot.com/2009/10/kebahagiaan-dalam-pandangan.html>. didownload pada tanggal 20 Juni 2013 pukul 21.00 Wib.

⁵⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*, Muhammadiyah University Press, 2004, Hlm. 37.

⁵⁶ C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, diterjemahkan dari *Modern Political Constitution: an Introduction of the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2005, Hlm. 15.

demokratisasi politik, di mana pada masa lalu kekuasaan pada umumnya terpusat pada raja atau kelompok oligarki kekuasaan tertentu, sehingga dengan adanya sistem pembagian kekuasaan ini telah menimbulkan ketidaknyamanan bagi para penganut faham sentralistik tadi.

Dibalik proses demokratisasi dalam praktek ketatanegara-raan, muncul hegemoni-hegemoni kekuasaan atas tafsir hukum negara tersebut. Misalnya, hukum melalui perundang-undangan digunakan untuk mengubah prilaku masyarakat (*law as a tool social engineering*), adalah respons sebagai tafsir hegemonik negara atas realitas sosial.⁵⁷ Padahal hukum diciptakan tidak selalu berbanding lurus dengan keinginan sebagian besar rakyatnya, tetapi justru sebaliknya seringkali hukum digunakan untuk melindungi kepentingan segelintir pemegang kekuasaan, baik kekuasaan politik ataupun kekuasaan ekonomi. Hukum merupakan produk politik yang bisa digunakan untuk mendefinisikan kekuasaan, siapa yang paling banyak suara (atau pengaruh uang siapa yang paling banyak) dalam proses legislasi, maka dialah yang akan menjadi hukum atau sebagai hal yang paling benar.⁵⁸ Pada fase berikutnya menurut Juhaya S. Praja, dalam suatu konstitusi modern, hukum dijadikan sebagai alat kontrol kekuasaan, sehingga pembentukan hukum harus melalui badan hukum negara yang berwenang, oleh karena itu tidak heran jika kemudian lahir *legal centralism* (sentralisme hukum), yaitu suatu keadaan di mana hukum yang diakui hanyalah hukum yang dibuat oleh negara (*state law*), dan sumber keadilan hanyalah negara. Karena dalam praktek ketatanegaraan ternyata

⁵⁷ Juhaya S. Praja, *op. cit.*, hal. 146.

⁵⁸ *Ibid.*

kelembagaan kontrol terhadap kekuasaan belum begitu kuat, maka hukum dengan pemahaman *legal centralism* tersebut telah beralih fungsi sebagai alat efektif untuk melegitimasi segala tindakan penguasa.⁵⁹

Di Indonesia, penerapan teori legislasi dalam tataran ketatanegaraan telah dimulai sejak diluncurkannya Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada tahun 1976, yang kemudian ditindaklanjuti dengan diadakannya Rapat Kerja Konsultasi Prolegnas Pelita IV pada tahun 1983, lalu diikuti lagi dengan Lokakarya penyusunan Program Legislasi Nasional di Manado pada tahun 1997. Pada era Reformasi (tahun 1999 sampai sekarang), Prolegnas tidak hanya menjadi kerja pemerintah, yang dalam hal ini Menteri Kehakiman dan BPHN, tetapi sudah menjadi program kerja Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁶⁰

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik haruslah memperhatikan asas-asas hukum sebagai nilai ideal dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Adapun asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut meliputi asas formil dan asas materil.

a. Asas Formil Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Gustav Radbuch, seorang ilmuwan hukum memberikan pendapat tentang hukum, beliau menyatakan bahwa; “hukum memiliki *asas-asas dasar dan juga tujuan dalam dirinya*. Ketiga asas dasar tersebut adalah; Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*), Keadilan (*Gerechtigkeit*), dan Kegunaan (*Zweckmassigkeit*).⁶¹ Asas atau tujuan pertama adalah Kepastian Hukum yang

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 146 – 147.

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 148 – 149.

⁶¹ Satjipto Rahardjo, “*Ilmu Hukum*”, CV. Rajawali, Jakarta, 1982, Hlm. 19.

sering dimaknai sebagai suatu keadaan dimana telah pastinya hukum karena telah adanya kekuatan yang pasti bagi hukum yang bersangkutan. Ini merupakan sebuah perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.⁶² Terkait kepastian hukum, Lord Lloyd, memberikan penjelasannya sebagai berikut:⁶³

“Law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system”.

Hukum dalam paradigma positivistik mengharuskan adanya “keteraturan” (*regularity*) dan “kepastian” (*certainty*) guna menyokong bekerjanya sistem hukum dengan baik dan lancar. Sehingga tujuan kepastian hukum mutlak untuk dicapai agar dapat melindungi kepentingan umum (yang mencakup juga kepentingan pribadi) yang akan berfungsi sebagai motor utama penegakan ketertiban masyarakat (*order*), menegakkan kepercayaan warga negara kepada penguasa (pemerintah), dan menegakkan wibawa penguasa (pemerintah) di hadapan pandangan warga negara.⁶⁴

Untuk itulah hukum sangat diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Namun demikian tidak dapat dielakan adanya kenyataan bahwa dalam masyarakat

⁶² Sudikno Mertokusumo, “*Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*”, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, Hlm. 2.

⁶³ Lord Lloyd dan M.D.Am, Freeman, “*Lloyd’s Introduction of Jurisprudence*”, Steven & Son, London, 1985, Hlm. 60.

⁶⁴ A. Ridwan Halim, “*Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum*”, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987, Hlm. 166.

terdapat varian kepentingan sehingga hal ini bisa menutup kemungkinan timbulnya gesekan pertentangan di antara kepentingan-kepentingan itu. Pada hakikatnya gesekan dan pertentangan bisa diatasi jika semua peraturan yang diberlakukan dikembalikan lagi kepada konsep awal yaitu pada *general norm*. Organ-organ yang menerapkan hukum harus dilembagakan sesuai dengan tatanan hukum, sebaliknya tatanan hukum yang mengatur organ-organ itu harus mengikuti hukum yang diberlakukan.⁶⁵

Hukum sebagai sarana pembangunan maupun maupun sebagai sarana pembaharuan masyarakat tetap memperhatikan, memelihara dan mempertahankan ketertiban sebagai fungsi klasik dari hukum. Ini dimaksudkan agar selama perkembangan dan perubahan terjadi, ketertiban dan keteraturan tetap terpelihara.⁶⁶ Untuk itu salah satu unsur yang dimiliki oleh negara hukum adalah asas legalitas yang terimplementasi dalam bentuk adanya peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keberadaan peraturan perundang-undangan sangatlah penting dalam mewujudkan konsep atau gagasan hukum.⁶⁷

Secara sederhana pengertian *rechtsstaat* adalah negara menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam

⁶⁵ *Ibid.*, Hlm. 22.

⁶⁶ Rusli K. Iskandar, “*Normatifisasi Hukum Administrasi Negara*” Dalam SF. Marbun, “*Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*”. Yogyakarta: UII Press, 2001, Hlm. 185.

⁶⁷ Haeruman Jayadi, “*Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, 2009, Hlm. 71.

segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dalam *rechtstaat* maka ikatan antara negara dan hukum tidaklah berlangsung dalam kaitan yang lepas atau pun bersifat kebetulan, melainkan ikatan yang hakiki.⁶⁸ Dalam Negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintahan dan kenegaraan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain “...opgelegd om de 3

Terkait dengan fungsi dasar dari negara atau kekuasaan dalam suatu negara Hans Kelsen mengemukakan:

*“As we have seen, there are not three but two basic function of the state: creation and application (execution) of law, and these function are not coordinated but sub-and supra-ordinated. Further, it is not possible to define boundary line separating these function from each order, since the distinction between creation and application of law-under lying the dualism of legislative and executive power (in the broadest sense)- has only a relative character, most act of state being at the same time law creating and law applying acts.”*⁶⁹

(seperti telah kita lihat, fungsi dasar dari negara bukannya tiga melainkan dua: pembentukan dan penerapan (pelaksanaan) hukum, dan fungsi-fungsi ini bukan dikoordinasikan melainkan disusun secara berjenjang (super ordinasi dan

⁶⁸ Abdul Latief, “*Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*”. Yogyakarta: UII Press, 2005, Hlm. 15.

⁶⁹ Hans Kelsen, “*General Theory Of Law and State*”, New York: Russel and Russel, 1973, Hlm. 269-270.

sub ordinasi). Selanjutnya, tidak mungkin untuk menentukan batas-batas yang memisahkan fungsi-fungsi ini satu sama lain, karena perbedaan antara pembentukan dan penerapan hukum yang mendasari dualisme kekuasaan legislatif dan eksekutif (dalam arti luas)- hanya bersifat relatif; sebagian besar tindakan negara secara bersamaan merupakan tindakan-tindakan membentuk dan menerapkan hukum)

Mengacu pada pendapat Hans Kelsen tersebut di atas, sebenarnya hanya ada dua fungsi (bukan organ atau alat perlengkapan negara) kekuasaan yang ada dalam suatu negara yaitu fungsi pembentukan hukum dan penerapan hukum. Kedua fungsi tersebut tidak dalam posisi yang sederajat artinya adalah kedua fungsi kekuasaan tersebut ada yang berkedudukan sub-ordinasi dan ada yang berkedudukan sebagai super-ordinasi. Yang dimaksud dengan fungsi kekuasaan yang berkedudukan super-ordinasi adalah fungsi kekuasaan negara dalam pembentukan hukum, sedangkan yang memiliki kedudukan sub-ordinasi adalah fungsi kekuasaan Negara dalam penerapan hukum. Alasan sederhananya adalah bahwa tidak mungkin untuk melaksanakan atau menerapkan hukum apabila belum ada hukum yang akan diterapkan artinya adalah fungsi pembentukan hukum harus terlebih dahulu berjalan (ada hukum yang telah dibentuk oleh organ yang mengemban fungsi pembentukan hukum) baru kemudian fungsi penerapan hukum dapat dilaksanakan oleh organ yang mengemban fungsi penerapan hukum.

Pembentukan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan kehidupan bersama, merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara dunia sosial dan dunia hukum, sejak saat itu kejadian dalam masyarakat pun mulai ditundukkan pada tatanan hukum. Lebih lanjut dikatakan bahwa pembuatan hukum meliputi bahan dan struktur. Bahan menunjuk kepada isi, sedangkan struktur menunjuk pada sekalian kelengkapan organisatoris yang memungkinkan hukum itu dibuat. Tanpa wadah struktur tertentu, pembuatan hukum belum tentu bisa dijalankan. Pengadaan struktur menyangkut penyusunan suatu organisasi yang akan mengatur kelembagaan dan mekanisme kerja.⁷⁰

Untuk itulah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hendaknya melibatkan masyarakat, selain membantu pemerintah dalam mempertimbangkan awal dalam perancangan peraturan, juga berfungsi memasyarakatkan peraturan tersebut lebih dahulu sebelum peraturan itu diberlakukan. Artinya, tidak menimbulkan banyak protes dari mereka yang terkena peraturan itu.⁷¹

Kaidah hukum dikatakan memiliki keberlakuan faktual jika kaidah itu dalam kenyataan sungguh-sungguh di dalam masyarakat nyata-nyata dipatuhi oleh masyarakat dan pemerintah/pejabat. Ini berarti kaidah hukum itu efektif karena ia berhasil

⁷⁰ Yohanes Golot Tuba Helan, *Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah*. Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, 2006, Hlm. 35.

⁷¹ *Ibid*, Hlm. 71.

mempengaruhi para warga dan pemerintah. Dalam perspektif sosiologi hukum, maka hukum itu tampil sebagai *das sein-sollen*, yakni kenyataan sosiologikal (perilaku sosial yang sungguh-sungguh yang terjadi dalam kenyataan masyarakat riil yang mengacu keharusan normatif (kaidah)).⁷²

Berkenaan dengan pembentukan peraturan, Montesquieu dalam "*L'espirit des Louis*" mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:⁷³

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana, mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, karena ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk latihan penggunaan logika, melainkan hanya

⁷² *Ibid*, Hlm. 123.

⁷³ Lihat Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dari Sumali, "*Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu)*", Malang: UMM Press, 2002, Hlm. 124-125.

- penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
 6. Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable* (argumentatif), di mana bahaya memerinci alasan-alasan yang akan menimbulkan konflik.

Pembentukan norma hukum dapat dilakukan dengan dua cara yang berbeda, yaitu *pertama* norma yang lebih tinggi dapat menentukan organ dan prosedur pembentukan dan isi dari norma yang lebih rendah; *kedua*, menentukan sendiri prosedur pembentukan serta isi dari norma yang lebih rendah tersebut atas kebijaksanaannya (*freies ermessens*) sendiri. Suatu norma yang lebih tinggi sekurang-kurangnya menentukan organ yang membuat norma yang lebih rendah. Suatu norma yang pembentukannya sama sekali tidak ditentukan oleh suatu norma lain, tidak boleh merugikan kepentingan umum, bertentangan nilai-nilai kemanusiaan dan kesusilaan, serta tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷⁴

Dalam konteks otonomi daerah maka kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-

⁷⁴ Yohanes Golot Tuba Helan, *Op. Cit.*, Hlm. 113.

undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau juga bertentangan dengan kepentingan umum. Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi juga kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia.⁷⁵

Dalam UUD 1945 sebagai peraturan perundang-undangan tertinggi dalam Negara (*staatsgrundgesetz*) disebutkan pada Pasal 18 ayat (6) bahwa "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*". Sejalan dengan uraian tersebut di atas maka tidak semua urusan pemerintahan diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, tetapi dapat diserahkan untuk diatur atau dilaksanakan atas bantuan satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah dalam bentuk otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang telah diserahkan dan menjadi urusan rumah tangga daerah diikuti atau disertai dengan pemberian kewenangan, sehingga daerah dapat berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dengan cara membentuk peraturan perundang-undangan

⁷⁵ Abdul Latief, "*Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*", Yogyakarta: UII Press, 2005, Hlm. 65

sendiri (*legislatieve bevoegheid, legislative power*).⁷⁶ Peraturan yang dibuat oleh daerah itu berlaku untuk masing-masing wilayah/teritorial.

Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan mengikat setiap orang (badan) atau bersifat umum dan tidak mengidentifikasi individu tertentu. Dengan kata lain perda berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai suatu pola tingkah laku.⁷⁷ Dalam rangka menyusun perda kiranya perlu juga memperhatikan asas hukum. Hal ini karena asas hukum merupakan sesuatu yang menjadi dasar, prinsip, patokan, acuan atau tumpuan umum untuk berpikir atau berpendapat dalam menyusun, merumuskan, menemukan dan membentuk ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan hukum. Dengan kata lain, peraturan hukum itu lahir tidak dengan sendirinya. Ia lahir dilatarbelakangi oleh filosofi tertentu, yang lazim dinamakan dengan asas hukum. Peraturan hukum tidak lain merupakan konkretisasi dari asas hukum.

Perda sebagai bentuk peraturan perundang-undangan merupakan pengejawantahan dari beberapa sendi ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, seperti:⁷⁸

1. Sendi Negara berdasarkan atas hukum dan Negara berkonstitusi.

⁷⁶ Lendy Siar, “*Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah*”, Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad, 2001, Hlm. 43.

⁷⁷ *Ibid*, Hlm. 48.

⁷⁸ *Ibid*, Hlm. 49.

2. Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
3. Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Asas hukum ini merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Hal ini dikarenakan asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layaknya disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.⁷⁹

Dalam pembentukan suatu Perda yang baik perlu memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara formal, yaitu:

- 1) Asas Kejelasan Tujuan
Dengan “asas kejelasan tujuan”, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat
Berdasarkan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat”, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga

⁷⁹Satjipto Rahardjo. *Op.Cit*, Hlm. 85.

negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3) Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan

“Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4) Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*)

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas)

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6) Asas Kejelasan Rumusan

“Asas kejelasan rumusan”, maka setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan,

sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) Asas Keterbukaan (*Transparancy*)

Berdasarkan “asas keterbukaan”, maka 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.

b. Asas Materi Muatan Raperda tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Asas materi muatan peraturan perundang-undangan terbagi lagi menjadi dua, yaitu asas materiil umum yaitu mengatur batasan-batasan kaidah yang boleh diatur, dan asas materi khusus yang menjadi landasan dasar muatan materi yang akan diatur.

1. Asas peristilahan dan sistematik yang jelas (*het beginsel van duidelijk terminology en duidelijk systematiek*);
2. Asas dapat diketahui dan dikenali suatu peraturan oleh setiap orang (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas kepastian hukum (*het rechtszakerheids beginsel*);
4. Asas perlakuan yang sama terhadap hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
5. Asas perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu (*het beginsel van de individuele rechts bedeling*).

Pengaturan asas-asas materil pembentukan peraturan perundang-undangan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas pembentukan peraturan daerah dimaksud, yakni: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan dan keterbukaan.

1. Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

2. Asas Kemanusiaan

Dengan “asas kemanusiaan”, maka setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

3. Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

5. Asas Kenusantaraan

Dengan “asas 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 1945.

6. Asas Bhinneka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*)

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

7. Asas Keadilan (*Justice, Gerechtigheid*)

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

8. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

9. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechrs zekerheid*)
Yang dimaksud dengan “asas tertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan tertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
10. Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.
Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Pentingnya asas-asas hukum dalam pembentukan perundang-undangan adalah untuk dapat melihat “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan di teliti. Asas-asas hukum ini dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentukan undang-undang agar tidak melenceng dari cita hukum (*rechtsidee*) yang telah disepakati bersama. Namun secara teoretis asas-asas hukum bukanlah aturan hukum (*rechtsregel*), sebab asas-asas hukum tidak dapat diterapkan secara langsung terhadap suatu peristiwa konkret dengan menganggapnya sebagai bagian dari norma hukum. Namun demikian, asas-asas hukum tetap diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum.⁸⁰

⁸⁰ Suprin Na’a, “*Ruang Lingkup Muatan Materi (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”, Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, 2003, Hlm. 71.



TINJAUAN UMUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan perundang-undangan di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengertian peraturan perundang-undangan menurut para ahli sendiri sangatlah beragam. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum⁸¹.

Layaknya pengertian tentang hukum begitu juga dengan pengertian perundang - undangan dimata para ahli hukum akan tetapi dalam kenyataan, baik dalam naskah peraturan perundang-undangan maupun dalam berbagai iiteratur Hukum Tata Negara Indonesia, terdapat empat Istilah yang sering dltemul dalam menyebut peraturan perundang-undangan, yaitu: (i) peraturan negara; (ii) peraturan perundangan; (iii) perundang-undangan; dan (iv) peraturan perundang-undangan.

Dalam bahasa Belanda, dikenal Istilah *wet, wetgeving, wettelijke regels* atau *wettelijke rege!ing(en)*⁸² yang tidak lain

⁸¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992, hlm 18.

⁸² Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm 15.

merupakan pengertian dari peraturan perundang - undangan. Istilah *wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal) yaitu undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum⁸³. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dan *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti material) yaitu undang-undang adalah keputusan tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah bersama parlemen sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam UUD⁸⁴. Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang - undangan berasal dari Istilah *wettelijke regels*. Sedangkan istilah peraturan negara mungkin merupakan terjemahan dari *staatsregeling*⁸⁵.

Istilah peraturan negara dipergunakan oleh Solly Lubis yaitu mempergunakan Istilah peraturan perundang-undangan dan perundang-undangan, tetapi yang dimaksudkan dari kedua istilah ini adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan Negara, sedangkan bila yang dimaksudkan adalah peraturan yang dilahirkan dari perundang-undangan, disebut peraturan (negara) saja⁸⁶.

Soehino menggunakan istilah peraturan perundangan⁸⁷. Istilah ini pernah dipergunakan dalam

⁸³ Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill.Co., Jakarta.

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, Perihal Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta

⁸⁵ *Ibid*, Hal 16.

⁸⁶ M. Solly Lubis, Landasan dan Teknik Perundang Undangan, Ctk III, (Bandung: Mandar Maju, 1989), him. 1-2.

⁸⁷ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan*, Edisi Kedua, Ctk. Ketiga, Yogyakarta Liberty, 2003, hlm 1, Dalam buku lainnya yang diterbitkan tahun 1997, Soehino menyebut istilah *peraturan*

Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum dalam judul ketetapan tersebut, yaitu "Sumber Tertib Hukurn Republik Indonesia dan Tata Urutan *Peraturan Perundangan Republik Indonesia*".

Istilah perundang-undangan terdapat pada dua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu terdapat pada judul Bagian 2 BAB IV Konstitusi RIS 1949 dengan rumusan "*perundang-undangan*" dan dalam judul Bagian II BAB III UUDS1950 dengan rumusan yang sama. Istilah perundang-undangan Inl di antaranya dipergunakan oleh Irawan Soejlto⁸⁸ dan Amiroeddin Syarif⁸⁹.

Sedangkan menurut Bagir Manan yang mengutip pedapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* pengertian Perundang - undangan dalam arti materil yang esensinya anantara lain sebagai berikut⁹⁰ :

- a. Peraturan perundang - undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang - undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*)
- b. Peraturan perundang - undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat "peraturan" yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)

perundang-undangan. Lihat Soehino, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 1.

⁸⁸ Irawan Soejito menyebut adanya *perundang-undangan negara dan perundang-undangan daerah*. Lihat, Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Ctk. Kelima, Paradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm. 6.

⁸⁹ Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Ctk, Kedua, Rineka Cipta, Jakarta 1997, hlm. 5.

⁹⁰ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, Cet. Ke 1, hlm 5.

- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang - undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu,

Kemudian Maria Farida Indrati Soepratto menyatakan bahwa istilah perundang- undangan (legislation, wetgeving, atau gezetzgebbung) mempunyai dua pengertian⁹¹ :

- a. Perundang - Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan - peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang -undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan - peraturan, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Disimpulkan dalam pendapat A. Hamid S Attamimi⁹², yang mengutip dari Kamus Hukum *Fockema Andrae*⁹³ yang mengolongkan "peraturan-perundang - undangan" merupakan terjemahan "*wettelijke regelingen*" , ia lebih sempit karena tidak termasuk "*wetten*" (undang - undang) dan AmvB (tindakan umum pemerintah yang ditetapkan dengan *Koninklijk Besluit* (KB); *AmvB* ini kadang diterjemahkan dengan "peraturan pemerintah"

⁹¹ *Ibid.*

⁹² A. Hamid S Attamimi, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan*, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1982.

⁹³ Maria farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.

yang dibuat di Belanda dan ordonansi yang dibuat di Hindia Belanda, sedangkan "perundang-undangan" merupakan terjemahan dari "*algemeneverordeningen*", ia lebih luas karena mencakup undang-undang (*wet*), peraturan pemerintah (*AmvB*), dan ordonansi.

Salah satu unsur negara hukum adalah setiap tindakan pemerintah/pemerintahan harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara diselenggarakan tidak atas kemauan semata sang penguasa, tetapi negara diperintah berdasarkan hukum yang sudah dibuat dan disediakan sebelumnya serta penguasa tunduk pada hukum tersebut⁹⁴.

Tujuan pembentukan perundang-undangan adalah mengatur dan menata kehidupan dalam suatu negara supaya masyarakat yang diatur oleh hukum itu memperoleh kepastian, kemanfaatan dan keadilan didalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Oleh karena itu, salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara hukum adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis, dan mudah diterapkan dalam masyarakat⁹⁵.

Peraturan perundang-undangan adalah persoalan hukum tertulis. Hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) mempunyai kelebihan dengan hukum yang tidak tertulis, karena selain perubahan/prilaku yang diharapkan dapat direncanakan melalui pembentukan

⁹⁴ Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009

⁹⁵ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya* (dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH.), Kanisius, Yokyakarta, 2007.

peraturan perundang-undangan. juga perubahan/prilaku yang diharapkan dimaksud dapat di lakukan dalam waktu yang cepat.

Menurut Philipus M. Hadjon pembentukan peraturan perundangundangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*)⁹⁶. Asas-asas yang melandasi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mewujudkan hakikat perundangperundangan dikemukakan oleh beberapa ahli antara lain:

- 1) Attamimi, berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas, cita hukum Indonesia, Asas Negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya⁹⁷.
- 2) Van der Vlies membedakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan atas asas formal dan asas materil. Asas-asas yang formal meliputi⁹⁸:
 - a) Asas tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*)
 - b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginselen van het juiste organ*).

⁹⁶ Philipus M. Hadjon, Dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, gagasan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berkelanjutan*, Rajawali Press, 2009, hlm. 14.

⁹⁷ A..Hamid Attamimi, *menggunakan Asas-asas Pembentukan peraturan (algemen beginselen van behoorlijke wetgeving) Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Universitas Indonesia, 1990, hlm. 303.

⁹⁸ *Ibid*, hlm 330-331

- c) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginselen*).
- d) Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginselen van uitvoerbaarheid*).
- e) Asas konsensus (*het beginselen van de consensus*).

Asas-asas yang materil meliputi:

- a) Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginselen van duideljketerminologie en duidelijke systematiek*).
 - b) Asas tentang dapat dikenali (*het beginselen van dekenbaarheid*).
 - c) Asas kepastian hukum (*het rechts zekerheidsbeginselen*)
 - d) Asas pelaksanaan hukum
 - e) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*) sesuai keadaan individu (*het beginselen van individuele rechtsbedeling*).
- 3) Burkhard Kremes, menemukan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi⁹⁹:
- a) Susunan peraturan (*Form der regelung*).
 - b) Metode pembentukan peraturan (*Metode der ausarbeitung der regelung*);
 - c) Bentuk dan isi peraturan (*Inhalt der regelung*);
 - d) Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verforen der Ausarbeitung der regelung*).

⁹⁹ H.A.Muin Fahmal, *Peran asas-asas Umum Pemerintahan yang layak Dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih*, Total Media Cet. ke 2, 2008, hlm 62-63.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a) Kejelasan tujuan;
- b) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d) Dapat dilaksanakan;
- e) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) Kejelasan rumusan; dan
- g) Keterbukaan

Peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi utama yaitu yang mempunyai sifat mengatur dan mengikat secara umum. Adapun bentuk dari peraturan perundang-undangan merupakan putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai kewenangan menurut peraturan yang berlaku. Pembentukan peraturan perundang - undangan harus mengandung 3 (tiga) aspek filosofi, aspek sosial dan aspek yuridis. maka peraturan perundang-undangan dimaksud akan mewujudkan hakikat hukum (perundang-undangan) dan tidak akan bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Menurut Bagir Manan fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kelompok utama, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal¹⁰⁰:

¹⁰⁰ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 1997, hlm 138.

1. Fungsi Internal

Fungsi internal adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum (hukum perundang-undangan) terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya. Secara internal, peraturan perundang-undangan menjalankan beberapa fungsi:

a) *Fungsi Penciptaan Hukum*

Penciptaan hukum (*rechtschepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui *putusan hakim (yurisprudensi)*, kebiasaan yang tumbuh sebagai praktik dalam kehidupan masyarakat dan negara, dan *peraturan perundang-undangan* sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

b) *Fungsi Pembaharuan Hukum*

Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi. Telah dikemukakan, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan, sehingga pembaharuan hukum dapat pula direncanakan. Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan menjadi sarana memperbaharui

yurisprudensi, hukum kebiasaan atau hukum adat.

Fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan hindia belanda. Tidak pula kalah pentingnya memperbaharui peraturan perundang-undangan nasional (dibuat setelah kemerdekaan) yang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan baru. Di bidang hukum kebiasaan atau hukum adat, peraturan perundang-undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan dan hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan baru. Pemanfaatan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pembaharuan hukum kebiasaan atau hukum adat sangat bermanfaat, karena dalam hal-hal tertentu kedua hukum tersebut sangat rigid terhadap perubahan.

c) *Fungsi Integrasi Pluralisme Sistem Hukum*

Pada saat ini, di Indonesia masih berlaku berbagai sistem hukum (empat macam sistem hukum), yaitu: "sistem hukum kontinental (barat), sistem hukum adat, sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional. Pluralisme sistem hukum yang berlaku hingga saat ini merupakan salah satu warisan kolonial yang harus ditata kembali. Penataan kembali berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai sistem hukum, terutama sistem hukum yang hidup sebagai suatu kenyataan yang dianut dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka *mengintegrasikan berbagai sistem*

hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Mengenai pluralisme kaidah hukum sepenuhnya digantungkan pada kebutuhan hukum masyarakat. Kaidah hukum dapat berbeda antara berbagai kelompok masyarakat, tergantung pada keadaan dan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan.

d) *Fungsi Kepastian Hukum*

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan suatu asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*rechtshandhaving, rechtsuitvoering*). Telah menjadi pengetahuan umum, bahwa peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Namun, perlu diketahui, kepastian hukum peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Untuk benar-benar menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu:

1. Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*).
2. Konsisten dalam perumusannya, baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern mengandung makna bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan

dan bahasa. Konsisten secara ekstern, adalah adanya hubungan “harmonis” antara berbagai peraturan perundang-undangan.

3. Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat, tetapi ini tidak berarti bahasa hukum tidak penting. Bahasa hukum, baik dalam arti struktur, peristilahan, atau cara penulisan tertentu harus digunakan secara pasti karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum.

Melupakan syarat-syarat di atas, peraturan perundang-undangan mungkin menjadi lebih tidak pasti dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.

Berdasarkan uraian tersebut, bahwa fungsi internal dari suatu peraturan perundang-undangan menurut Bagir Manan terdiri dari 4 (empat) fungsi, yaitu: fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralism system hukum dan terakhir fungsi kepastian hukum. Peraturan perundang-undang selain mempunyai fungsi internal, terdapat pula fungsi eksternal, antara lain sebagai berikut¹⁰¹:

2. Fungsi Eksternal

Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya

¹⁰¹ *Ibid*, hlm 143.

berlaku. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum. Dengan demikian, fungsi ini juga dapat berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Bagi Indonesia, fungsi sosial ini akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan, karena berbagai pertimbangan yang sudah disebutkan. Fungsi sosial ini dapat dibedakan:

a) *Fungsi perubahan*

Telah lama di kalangan pendidikan hukum diperkenalkan fungsi perubahan ini yaitu hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as a tool of social engineering*). Peraturan perundang-undangan diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Masyarakat “patrilineal” atau “matrilineal” dapat didorong menuju masyarakat “parental” melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.

b) *Fungsi stabilisasi*

Peraturan perundang-undangan dapat pula berfungsi sebagai stabilisasi. Peraturan perundang-undangan di bidang pidana, di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat. Kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan, dan lain-lain. Demikian pula di lapangan pengawasan terhadap budaya luar, dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

c) *Fungsi kemudahan*

Peraturan perundang-undangan dapat pula dipergunakan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (fasilitas). Peraturan perundang-

undangan yang berisi ketentuan “insentif” seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan.

Fungsi peraturan perundang-undangan yang berisi kebijakan pemerintah (rencana) yang ingin dicapai, untuk menjawab berbagai kepentingan masyarakat dan terutama sebagai sarana legitimasi bagi pemerintah untuk menjalankan pemerintahan.



SEJARAH PERKEMBANGAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

Negara Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*, disebabkan oleh negara Belanda yang pernah menjajah dan membentuk sistem tatanan peraturan dinegara ini. Bersumber hukum dalam bentuk formil dengan diantaranya adalah peraturan perundang-undangan, kebiasaan dan yurisprudensi hingga menjadikan konstitusi tertulis sebagai pemegang hirarki tertinggi dalam peraturan makin memperjelas keberadaan dari sistem hukum *Civil Law* secara nyata eksis hidup dilingkungan pranata hukum Indonesia. Tiga karakteristik dari sistem hukum ini seperti adanya sistem kodifikasi, hakim tidak memiliki keterikatan dengan presiden serta sistem peradilan bersifat inkuisitorial atau lembaga peradilan sebagai penyelesaian suatu perkara melalui putusan dibawah kendali hakim. Selain itu ciri khas dari sistem hukum ini terdapat pembagian antara hukum perdata dan hukum publik.

Karakteristik kodifikasi diberlakukan dengan tujuan membentuk keseragaman hukum secara nasional ditengah-tengah keberagaman hukum yang ada. Mengutip dari buku Perbandingan Hukum dan Peradilan karangan Nurul Qamar, alasan kodifikasi dilakukan untuk mengatur kebiasaan-kebiasaan yang telah ditetapkan sebagai peraturan raja supaya ditetapkan menjadi hukum yang berlaku secara umum, perlu

dipikirkan kesatuan hukum yang berkepastian. Pemikiran itu, solusinya adalah diperlukannya suatu kodifikasi hukum¹⁰². Sehingga peraturan di negara penganut sistem *Civil Law* tidak akan mengalami kekosongan hukum, karena sudah aturan yang ada hanya tinggal diberlakukan secara umum. Berasal dari nilai-nilai yang telah ada di masyarakat untuk dijadikan pembentuk norma hukum menyebabkan hukum cenderung berada dibelakang masyarakat tetapi berdampak aturan yang dihasilkan lebih dipatuhi.

Karakter tidak terikat kepada presiden terlihat dari sistem hirarki kelembagaan dinegara Indonesia, menggunakan teori *trias politika* yang digagas Montesquieu menunjukan bahwa terjadi pembagian kekuasaan diantara lembaga negara yang terdiri dari lembaga eksekutif, lembaga legistalif dan lembaga yudikatif. Menyejajarkan ketiga lembaga ini didalam kedudukan yang sama kuat membuat tidak akan ada intervensi dari lembaga manapun. Kekuasaan yang ada ini memiliki peranan masing-masing dalam mendukung keberlakuan hukum di Indonesia. Eksekutif memegang peran dalam menjalankan peraturan, legislatif sebagai lembaga pembuat peraturan dan yudikatif sebagai lembaga peradilan dalam menegakkan hukum. Pembagian kekuasaan ini menyebabkan tidak mungkin ada keikutsertaan lembaga lain yang mengurus kewenangan diluar kewenangannya. Sehingga Yurisprudensi yang dibentuk berdasarkan ketetapan hakim murni berasal dari lembaga yudikatif.

¹⁰² Nurul Qamar, *Perbandingan Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System*, Makassar, Refleksi, 2010, hlm. 41

Karakteristik peradilan bersifat inkuisitorial, dapat dimaknai bahwa dalam sistem *Civil Law* hakim mendapatkan tugas yang besar dalam menegakkan hukum. Sebab sistem hukum ini juga menempatkan putusan hakim sebagai sumber hukum, hakekatnya hukum *Civil Law* dituju untuk memberikan kepastian hukum dan lembaga peradilan merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukannya. Kendati demikian, mengutip pernyataan John Henry Merryman dalam Choky R. Ramadhan yurisprudensi seringkali dianggap sebagai bukan suatu hukum¹⁰³.

Perkembangan sistem hukum *Civil Law* dimulai dari hukum yang digunakan oleh Imperium Romawi. Penamaan kata “civil” berasal dari nama Kaisar Justinianus “*Corpus Juris Civillis*”, dalam sistem hukum ini memiliki kitab hukum yang membagi menjadi empat pokok aturan, sebagai berikut pertama, *The Institute* secara substansial merupakan prolog atau pengantar dari Kitab Hukum *Corpus Juris Civilis*. *Kedua*, *The Digest* memuat kumpulan berbagai aturan dan kaidah hukum bangsa Romawi. *Ketiga*, *The Code* memuat ketentuan-ketentuan tentang badan pembuat undang-undang (legislasi) bangsa Romawi. *Keempat*, *The Novels* memuat aturan-aturan tentang legislasi yang dibuat setelah selesainya pembuatan *The Digest* dan *The Code*. Bagian terpenting dari empat bagian Kitab Hukum tersebut, adalah pada bagian *The Digest* dan *The Code*, oleh karena pada bagian inilah secara lengkap dan sistematis diatur berbagai-bagai aturan dan kaidah hukum serta bagaimana cara kerja dari badan pembuat undang-

¹⁰³ Choky R. Ramadhan, *Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum*, *Mimbar Hukum* 30(2), 2018, hlm. 214

undang¹⁰⁴. Yang tentunya dari kedua bagian ini, sangat memberikan pengaruh kepada perkembangan sistem hukum Eropa Kontinental.

Perjalanan sistem hukum ini, sangat panjang hingga pada akhirnya berkembang pesat dimasa kepemimpinan Napoleon Bonaparte di Perancis. Negara Belanda merupakan negara jajahan dari Perancis pada era Napoleon, sehingga aturan hukum dinegara tersebut merupakan warisan yang sama dengan yang dimiliki oleh negara Indonesia. Namun, penerapannya sistem *Civil Law* tidak sepenuhnya sama seperti yang dipergunakan oleh Belanda dinegaranya. Sebagai negara jajahan dan Belanda memegang kekuatan pemerintahan terkuat untuk mengatur hukum tentu memikirkan sumber hukum yang dijadikan dasar dalam penyelesaian sengketa. Budaya dinusantara berbeda jauh dengan budaya dinegara kincir angin ini. Oleh sebab itu, pembangunan kontruksi pemikiran dalam menerangkan mengenai sumber hukum kebiasaan harus disesuaikan dnegan kondisi adat di Inondeisa. Hal ini sebenarnya menunjukkan indikasi kuat bahwa sistem hukum civil law di Indonesia bukan merupakan sesuatu yang tertanam dalam karakter masyarakat. Ditambah lagi, apa yang disebut “adat” tersebut diakui dan tetap diberlakukan oleh pemerintah kolonial Belanda, Inggris, dan Jepang¹⁰⁵.

Negara Indonesia adalah Negara Hukum, seperti itulah bunyi dari pasal 1 ayat 3 dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menegaskan bahwa Indonesia dalam beraktivitas pemerintahan dan ketatanegaraan didasari

¹⁰⁴ Ibid, hlm. 27-28

¹⁰⁵ Choky R. Ramadhan, *Ibid*, hlm. 216

mekanismenya dalam mengatur masyarakat didasarkan dengan peraturan / konstitusi. Walaupun terdapat penegakan sebagai negara Hukum, tidak ada uraian lebih lanjut negara ini mengacu kepada negara hukum arti *rechtsstaat* atau negara hukum dalam arti *the rule of law*. Namun dalam pembukaan UUD NRI 1945 menerangkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum Pancasila. Sebagai landasan ideologi negara, kehadiran pancasila menjadi pedoman bernegara di Indonesia. Substansi yang terkandung dalam negara hukum Pancasila sangatlah ideal dan komprehensif, sekalipun kemudian dibandingkan dengan negara hukum dalam arti *rechtsstaat* atau negara hukum dalam arti *the rule of law*. Namun demikian, konsep negara hukum Pancasila yang ideal itu tidak akan dapat berkontribusi besar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa dibarengi keseriusan dalam merealisasikannya, maka kiranya seluruh elemen bangsa khususnya pemerintah harus menjiwai dan memahami serta memiliki kemauan dan tekad yang sesungguhnya dalam mewujudkan negara hukum yang mengedepankan nilai-nilai luhur pancasila¹⁰⁶.

Peraturan yang membahas tatanan hirarki peraturan Indonesia mengalami beberapa perubahan, sejak diberlakukan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sampai

¹⁰⁶ Janpatar Simamora, Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jurnal Dinamika Hukum 14(3), 2014, hlm. 560

dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Negara Indonesia dalam pasal 7 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan peraturan pembaharuan dari UU No. 10 Tahun 2004, merincikan hirarki peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di Indonesia. Tingkatan peraturan yang dijelaskan dalam pasal tersebut menunjukkan tingkatan dari tertinggi hingga terendah.

Hirarki Peraturan Peundang-Undangan Di Indonesia

| Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 | Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 | Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 | Undang-Undang No. 12 tahun 2011 |
|--|---|--|--|
| Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 | Undang-Undang Dasar 1945 | Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 | Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 |
| Ketetapan MPR | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia | Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang | Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat |
| Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; | Undang-Undang | Peraturan Pemerintah | Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang |
| Peraturan Pemerintah | Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) | Peraturan Presiden | Peraturan Pemerintah |
| Keputusan Presiden | Peraturan Pemerintah | Peraturan Daerah | Peraturan Presiden |
| Peraturan Pelaksana lainnya seperti : Peraturan menteri; Instruksi Menter; Dan lain-lainnya. | Keputusan Presiden | | Peraturan Daerah Provinsi |
| | Peraturan daerah | | Peraturan Daerah Kabupaten/Kota |

Dimulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, konstitusi negara Indonesia telah mengalami perjalanan yang panjang.

Pada awal negara Indonesia terbentuk melalui sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), disahkan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusi negara Indonesia. Hukum dasar hasil karya BPUPKI itu oleh sidang PPKI 18 Agustus 1945 dijadikan sebagai naskah Rancangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Setelah mengalami pembahasan dalam waktu yang sangat singkat, kurang lebih dua jam, hukum dasar tersebut disahkan menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan perubahan yang sangat mendasar¹⁰⁷.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak bertahan lama diberlakukan, sebab ditahun 1947 terjadi agresi Belanda I dan II. Kondisi serangan Belanda membuat negara yang baru terbentuk ini harus berbagi kedaulatan, keadaan seperti demikian mengundang keprihatinan Perserikatan Bangsa Bangsa untuk kedua negara melakukan perundingan. Perundingan tersebut dikenal dengan nama Konferensi Meja Bundar, hasil dari terdapat tiga hal yang disetujui terbentuknya negara Republik Indonesia Serikat, Kedaulatan diserahkan kembali kepada Republik Indonesia Serikat, Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda. Selama berdirinya negara RIS, konstitusi yang digunakan adalah konstitusi RIS yang rancangannya dibentuk oleh perwakilan dari Republik Indonesia Serikat dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg*. Sebagai negara berbentuk serikat pada masa itu negara Indonesia terbagi atas dua bentuk negara yang pertama negara serikat dan kedua negara republik. Negara serikat sebagai negara induk mempergunakan konstitusi RIS sebagai dasar konstitusi

¹⁰⁷ Riski Febria Nurita, *Dinamika dan Perkembangan Konstitusi Republik Indonesia*, Jurnal Cakrawala Hukum 6(2), 2015, hlm. 208

negara sedangkan untuk negara Republik Indonesia menggunakan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar konstitusinya kondisi ini dikarenakan realisasi dari persetujuan dari perundingan Renville. Pada masa itu, negara RIS dipimpin oleh Ir. Soekarno berdasarkan pemilihan dan pemerintahan negara Republik Indonesia dipimpin oleh Mr. Assat Datuk Mudo selaku ketua dari Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).

Eksistensi dari konstitusi RIS tidak bertahan lama, ditanggal 19 mei 1950 terjadi kesepakatan antara pemerintah RIS dan Republik Indonesia menjadi satu kembali yaitu negara Kesatuan Republik Indonesia melanjutkan tujuan dari proklamasi pada tanggal 17 agustus 1945. Sebagai dua negara dengan membawa konstitusi yang berbeda memaksa pemerintahan NKRI untuk membentuk konstitusi baru yaitu Undang-Undang No. 7 tahun 1950 atau biasa dikenal dengan nama Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Undang-Undang ini bersifat mengganti, sehingga isinya tidak hanya mencerminkan perubahan konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949, tetapi menggantikan naskah konstitusi RIS¹⁰⁸.

UUDS 1950 menerapkan negara Indonesia memiliki sistem pemerintahan parlementer dengan kekuasaan eksekutif dipegang oleh Menteri-Menteri. Walaupun begitu bentuk negara pada konstitusi ini adalah Negara Kesatuan, yakni negara yang bersusun tunggal, artinya tidak ada negara dalam negara sebagaimana halnya bentuk negara serikat. Ketentuan Negara Kesatuan ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 yang

¹⁰⁸ Wawan Rosmawan, *Sejarah Perkembangan Konstitusionalisme Dunia Dan Indonesia (Tinjauan Perbandingan)*, Jurnal Ilmiah Galuh Justisi 3(2), 2015, hlm. 279

menyatakan Republik Indonesia merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokrasi dan berbentuk kesatuan. Pelaksanaan konstitusi ini merupakan penjelmaan dari NKRI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, serta didalamnya juga menjalankan otonomi atau pembagian kewenangan kepada daerah-daerah di seluruh Indonesia¹⁰⁹.

Permasalahan muncul ditahun 1959 sehingga keberadaan UUDS 1950 harus digantikan dengan UUD 1945, hal ini didasari dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959. Karena sifatnya yang sementara dibentuklah lembaga khusus untuk membentuk undang-undang yang akan dijadikan konstitusi tetap dinegara Indonesia, yang dikenal dengan nama Konstituante. Pandangan terhadap lembaga ini dan dianggap gagal menjalankan tugasnya membuat presiden Ir. Soekarno pada masa itu mengeluarkan dekrit yang isinya secara garis besar mengarah kepada penetapan kembali UUD 1945 yang disahkan oleh PPKI ditanggal 18 agustus 1945 menjadi konstitusi Indonesia, dan berlaku hingga saat ini. Ketidakberhasilan konstituante untuk merancang konstitusi yang baru disebabkan oleh faktor internal dan eksternal. Faktor internal yakni terjadi ketidaksepahaman menyangkut gagasan dasar negara Indonesia yang kaitannya erat mengenai agama, sedangkan faktor eksternalnya disebabkan oleh pemerintah ingin mengembalikan UUD 1945 dan hal ini didukung oleh Tentara Nasional Indonesia.

Kehadiran dekrit presiden menuai kontroversi hingga saat ini, terutama menyangkut kekuatan sebuah

¹⁰⁹ M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Yustisia 2(3), 2013, hlm. 122

dekrit presiden untuk memberlakukan kembali UUD 1945 yang menjadi pembahasan paling hangat adalah status hukumnya. Memasuki babak pemerintahan baru dibawah kepemimpinan BJ. Habibie hingga Megawati Soekarno Putri, Undang-Undang Dasar 1945 mengalami amandemen sebanyak 4 kali. Tujuan dari perubahan UUD 1945 untuk menyempurnakan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, Hak Asasi Manusia, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan hukum karena tuntutan reformasi yang diakibatkan pelaksanaan roda pemerintahan di era Soeharto¹¹⁰.

Orde Baru mempunyai tekad untuk melakukan koreksi atas berbagai penyimpangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada masa Orde Lama. Dan rakyat merasakan peningkatan kondisi di berbagai bidang kehidupan melalui serangkaian program yang dituangkan dalam GBHN dan Repelita. Namun dalam perjalanannya Orde Baru berubah wajah menjadi kekuasaan yang otoriter. Undang-Undang Dasar 1945 yang singkat dan fleksibel mudah disalahtafsirkan dan menguntungkan penguasa, disakralkan untuk tidak diamandemen bukan demi kebaikan rakyat, tetapi demi kekuasaan itu sendiri. Pengalaman pada masa Orde Lama dengan Undang-Undang Dasar 1945 posisi presiden yang sangat kuat, terulang lagi pada masa Orde Baru. Posisi legislatif berada di bawah presiden. Hak asasi rakyat juga dibatasi. Kekuasaan tanpa kontrol akibatnya pemerintahan Orde Baru cenderung melakukan penyimpangan di berbagai aspek kehidupan. Korupsi

¹¹⁰ Ari Welianto, *Amandemen UUD 1945: Tujuan dan Perubahannya*, Kompas.com, 2020, Diakses dari link : <https://www.kompas.com/skola/read/2020/02/06/140000869/amandemen-uud-1945--tujuan-dan-perubahannya?page=all>, diakses pada tanggal 7 Mei 2020 pukul 00.46 WIB

Kolusi dan Nepotisme (KKN) merajalela. Terjadi ketidakmerataan hasil pembangunan, kesenjangan kaya dan miskin semakin melebar, utang semakin membengkak, akhirnya menumpuk menjadi krisis multi dimensi. Dipelopori mahasiswa, rakyat menuntut reformasi di segala bidang. Akhirnya Rezim Orde Baru tumbang dengan mundurnya Soeharto tanggal 21 Mei 1998¹¹¹.

Penyalahgunaan konstitusi oleh pemerintah orde baru, menjadi modal untuk dilakukan amandemen demi kepentingan rakyat. Amandemen pertama yang dilakukan menyempurnakan sembilan pasal, yakni pasal 5, pasal 7, pasal 9, pasal 13. Kemudian pasal 13, pasal 15, pasal 17, pasal 20, dan pasal 21. Amandemen kedua dilakukan terhadap 15 pasal perubahan atau tambahan/tambahan dan perubahan 6 bab. Amandemen ketiga dilakukan terhadap 23 pasal perubahan/tambahan dan tiga bab tambahan dan terakhir amandemen keempat Ada 13 pasal, tiga pasal aturan peralihan, dua pasal tambahan dan peruban dua bab. Menjadi sasaran MPR untuk dilakukan amandemen.

Amandemen ini bisa dilakukan hanya untuk keadaan genting sehingga berpengaruh untuk dilakukan perubahan. Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan syarat-syarat yang telah ditentukan, namun demikian Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 telah menetapkan bahwa :”Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan

¹¹¹ Kus Eddy Sartono, *Kajian Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, Humanika 9(1), 2009, hlm. 100-101

perubahan.” Artinya perubahan memang bisa dilakukan sepanjang pasal-pasal yang dapat dilakukan perubahan¹¹².

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia merdeka, telah tercatat beberapa upaya yang bertalian dengan konstitusi; (a) pembentukan undang-undang dasar, (b) penggantian undang-undang dasar dan, (c) perubahan dalam arti pembaharuan undang-undang dasar 1945, yang kesemua hal itu sangat dipengaruhi dengan kondisi global dan sejarah perjalanan konstitusionalisme di berbagai belahan dunia¹¹³.

Perkembangan TAP Majelis Permusyawaratan Rakyat mengalami pasang dan surut terhadap kehadirannya, sebagai lembaga tertinggi negara yang kedudukannya diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 1 ayat 2 membuat ketetapan MPR menjadi *proudk* hukum yang bersifat mengatur dan mengalami perubahan fundamental terutama dalam aspek materi muatan. Eksistensi TAP MPR mulai pudar semenjak Undang-Undang No. 10 tahun 2004 diberlakukan, kehilangan posisi TAP MPR dalam hirarki peraturan di Indonesia dikarenakan dari amandemen UUD NRI 1945 kewenangannya yang semulanya Mengubah Undang-Undang Dasar; Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/Mandataris MPR mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut; dan Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris MPR sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau

¹¹² M. Agus Santoso, *Ibid*, hlm. 125

¹¹³ Wawan Rosmawan, *Ibid*, hlm. 280-281

Undang-Undang Dasar. Berubah menjadi kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik dan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden, memilih Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan, dan memilih Presiden dan Wakil Presiden jika terjadi kekosongan. Kewenangan MPR di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat tidaklah tertuang di dalam UUD NRI 1945 yang mana berkonsekuensi pada ditiadakannya Tap MPR yang bersifat mengatur¹¹⁴.

Eksistensi TAP MPR tidak seperti di masa sebelum amandemen ke IV dilakukan, namun kehadirannya kembali diakui sejak peraturan Undang-Undang No. 12 tahun 2011 disahkan. Tetapi hanya bersifat sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Akibatnya jumlah dari TAP MPR yang diberlakukan mengalami penyusutan karena tidak sepenuhnya berlaku sebagaimana penjelasan dari pasal 7.

Memasukkan kembali TAP MPR dalam tatanan peraturan perundang-undangan di Indonesia mengalami permasalahan, karena pada saat ini TAP MPR hanya dianggap sebagai *beschikking* atau hanya merupakan sebuah ketetapan/putusan dari kewenangan suatu

¹¹⁴ Nisrina Irbah Sati, *Ketetapan MPR Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan 49 (4), 2019, hlm. 841

lembaga hingga hanya diberlakukan sebanyak 6 TAP MPR membuat keberadaannya dianggap mengganggu ketertiban hukum sehingga lebih baik untuk ditiadakan. Jika opsi untuk ditiadakan tidak dilakukan TAP MPR seharusnya diadopsi kedalam bentuk Undang-Undang terutama dari keenam TAP MPR yang diberlakukan kembali.

Maria Farida Indrati menerangkan bahwa sistem perundang-undangan di Indonesia hanya dikenal satu nama jenis undang-undang, yaitu keputusan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan persetujuan bersama Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Selain itu, tidak ada Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga lainnya baik di pusat maupun di daerah, sehingga di Indonesia tidak ada istilah Undang-Undang Pusat ataupun Undang-Undang Lokal¹¹⁵. Undang-Undang yang pertama kali dibentuk oleh Indonesia diawal kemerdekaannya yaitu Undang-Undang No. 1 tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Hingga saat ini, perkembangan undang-undang sering mengalami perubahan. Dengan mengikuti perkembangan masyarakat, memenuhi kebutuhan zaman, melakukan ratifikasi yang kesemuanya ditujukan untuk meniadakan kekosongan hukum agar tidak terjadi keadaan kacau akibat ketidakadaannya aturan yang mengatur. Kondisi ini juga sama diberlakukan terhadap peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah.

¹¹⁵ Muhammad Fadli, *Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat*, Jurnal Legislasi Indonesia, 2018, hlm 51 Diakses dari link : <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/12>

Kondisi lain terjadi dalam peraturan Perundang-Undangan Pengganti Undang-Undang, Perpu sendiri sebenarnya peraturan yang dari isinya sudah dibentuk seperti undang-undang hanya saja perpu akan terbentuk apabila terjadi keadaan yang darurat atau genting. Penafsiran keadaan genting atau darurat berasal dari sudut pandang subyektif dari presiden atau pemerintah, karena pada hakekatnya perpu di buat dan disahkan oleh Presiden sebab memerlukan peraturan yang dapat mengatur agar ketertiban dapat terjadi ditengah kegentingan. Hal ini sesuai dengan pasal 22 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.”. Dan perlu mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat di sidang berikutnya apakah perpu tersebut diberlakukan menjadi UU atau akan digantikan dengan peraturan Undang-Undang yang lain. Materi muatan Perpu sendiri sama dengan materi muatan dari undang-undang, karena Perpu juga merupakan suatu undang-undang namun Perpu di keluarkan ketika negara dalam keadaan yang memaksa.

Pasal 52 UU 12 tahun 2011 menyatakan bahwa¹¹⁶:

1. Perppu harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam persidangan yang berikut. Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah

¹¹⁶ Arasy Pradana A. Azis, *Legalitas Perppu yang Dibuat atas Desakan Masyarakat*, Hukumonline.com, 2919, Diakses dari link : <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5d9e4ce20414e/legalitas-perppu-yang-dibuat-atas-desakan-masyarakat/>, pada tanggal 7 Mei 2020, pukul 07.12 WIB

- masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan;
2. Pengajuan Perppu dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan Perppu menjadi undang-undang;
 3. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu;
 4. Dalam hal Perppu mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perppu tersebut ditetapkan menjadi undang-undang;
 5. Apabila Perppu tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Perppu tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku;
 6. Dalam hal Perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku, DPR atau Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perppu;
 7. Rancangan undang-undang tentang pencabutan Perppu mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu;
 8. Rancangan undang-undang tentang pencabutan Perppu ditetapkan menjadi undang-undang tentang pencabutan Perppu dalam rapat paripurna yang sama dengan rapat yang tidak menyetujui Perppu.

Karena diberlakukan dan disahkan atas keadaan genting, membuat perkembangan dari perpu hadir untuk memberikan aturan secara cepat dalam menangani permasalahan. Hasil akhir dari perpu yaitu disahkan oleh DPR dengan menjadi Undang-Undang atau ditolak sehingga perpu tersebut dicabut. Perkembangan Undang-Undang di Indonesia mengalami proses yang panjang yang kesemua perubahan tujuannya untuk memberikan

aturan yang ideal bagi masyarakat Indonesia sesuai dengan kebutuhan zaman.

Jenis-Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Jenis peraturan perundang - undangan di indonesia telah dituang dalam Undang - Undang No 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang - undangan yang mana tertuang dalam pasal 7 dan pasal 8 dalam Undang - Undang tersebut. Teori dalam pembagian jenis - jenis peraturan yaitu 3 (tiga) kelompok yakni *wettelijk regeling* (peraturan perundang - undangan), *beleidsregels* (peraturan kebijaksanaan), dan *beschikking* (penetapan). Termasuk dalam *wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (PERPRES), Peraturan Daerah (PERDA), Peraturan Desa, dan lain-lain. Termasuk *beleid sregels* (Peraturan kebijaksanaan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain. Sementara termasuk *beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain - lain¹¹⁷.

Terdapat 4 sifat atau ciri dari suatu peraturan perundang-undangan (*wettelijk regeling*) yaitu, pertama, berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu. Kedua, dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat

¹¹⁷ Astawa, I Gde Pantja & Na,a, S., *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008 dalam Jurnal Masalah - Masalah Hukum, Bayu Dwi Anggono, *Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang - Undangan : Permasalahan dan solusinya*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, hlm 1-9.

pusat maupun tingkat daerah berdasarkan atribusi maupun delegasi. Ketiga, berisi aturan pola tingkah laku, dengan demikian peraturan perundang - undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*). Keempat, mengikat secara umum (karena ditujukan kepada umum), artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu/ tidak bersifat individual¹¹⁸.

Mengenai apa saja jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, maka rujukannya adalah Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011. Pasal 7 ayat (1) mengatur jenis peraturan perundang - undangan adalah:

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

Selain jenis peraturan perundang-undangan yang diakui oleh Pasal 7 ayat (1), Pasal 8 ayat (1) juga mengatur Jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya yang mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat , Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung,

¹¹⁸ Ranggawidjaja, R, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998 dalam Jurnal Masalah - Masalah Hukum, Bayu Dwi Anggono, *Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang - Undangan : Permasalahan dan solusinya*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, hlm 1-9.

Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Pengertian Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, nomenklatur (istilah) “perundang-undangan” diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya ceramah mengenai perundangundangan pers nasioal, falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem perundang-undangannya¹¹⁹.

Menurut Bagir Manan¹²⁰ peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

¹¹⁹ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Jakarta, Balai Pustaka, 1982, hlm 990.

¹²⁰ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Armico, 1987, hlm 13.

pengundangan¹²¹. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden¹²². Menurut Bagir Manan Materi muatan undang-undang dapat ditentukan berdasarkan tolok ukur umunya sebagai berikut¹²³:

1. Ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar
2. Ditetapkan dalam Undang-Undang terdahulu
3. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama,
4. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi
5. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dasar Hukum Proses Pembentukan Undang-Undang :

- a) Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹²¹ Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

¹²² Pasal 1 ayat 3 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

¹²³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undang Indonesia*, Jakarta, Ind Hill Co, 1992 Hlm. 37 Dalam Buku Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2014 Hlm 65.

- b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- e) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/TAHUN 2009 tentang Tata Tertib; f. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional;
- f) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
- g) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk membentuk suatu Peraturan Perundang-undangan maka tentunya akan berpacu dengan dinamika

perkembangan masyarakat, yang terus berubah sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat. Jadi, pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan¹²⁴. Berbagai kesulitan dalam pembentukan undang-undang tersebut, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang ini, sekarang lebih dirasakan oleh bangsa Indonesia yang tengah menghadapi berbagai problem sosial secara mendasar pada permasalahan struktural, yaitu permasalahan yang timbul dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang disebabkan oleh keberadaan tatanan struktur organisasi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik menyangkut kewenangan, tugas maupun penerapan dari kewenangan yang dimilikinya, dan juga permasalahan kultural yaitu permasalahan yang ditimbulkan dari kondisi sosial masyarakat, baik yang berupa kemiskinan yang tinggi, pendidikan yang rendah maupun kesadaran hukum yang rendah pula.

Seringkali dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, proses politik elit yang mendominasi tahapan proses legislasi. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang kewenangannya dimiliki oleh institusi politik, maka kekuatan politik yang duduk dan menguasai institusi tersebut sangat menentukan¹²⁵, Sejumlah problematik tarik-menarik kepentingan membuat suatu pembentukan

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Merdi Hajiji, *Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rechtsvinding, 2013, hlm 368.

peraturan perundang - undangan menjadi menyimpang/*disorientasi*. Disorientasi tersebut seperti kurang pasal pesanan, gratifikasi, kebijakan yang tidak memihak pada masyarakat dll. Selain itu faktor-faktor lain yang mempengaruhi yaitu sistem politik, faktor tata tertib, faktor merekrut anggota DPR, faktor sosial budaya, faktor kualitas anggota DPR, faktor-faktor kewenangan anggaran dan faktor staf ahli dan faktor komitmen politik dan komitmen moral, Sehingga hukum, dalam arti peraturan perundang-undangan merupakan produk politik. Oleh karena itu baik dari segi proses maupun substansi hasil, perlu dilakukan pengawasan atau kontrol.

Proses pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu : tahap *ante legislative* yang meliputi Penelitian, Pengajuan Usul Inisiatif, Perancangan, Pengajuan RUU, tahap *legislative* yang meliputi Pembahasan, penetapan RUU menjadi UU, Pengesahan dan tahap *post legislative* meliputi Pengundangan, Pemberlakuan, Penegakan UU¹²⁶.

Peraturan perundang-undangan Indonesia hingga saat ini belum mampu memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dan belum mampu pula mengantisipasi perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang. Ketidakmampuan perundang-undangan Indonesia tersebut dapat dilihat dari produk peraturan perundang-undangan yang ada tidak ada yang masa berlakunya dalam jangka waktu yang cukup lama karena sering

¹²⁶ Jufrina Rizal, *Sosiologi Perundang-undangan, makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Tehnis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI*, Jakarta, 1998/1999.

diubah dan bahkan diganti atau dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang baru.

Hal tersebut patut untuk dicermati agar ke depan peraturan perundang-undangan Indonesia lebih aspiratif dan responsif terhadap keadaan masyarakat saat ini dan perkembangan di masa mendatang (*ius Constituendum*). Produk peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya telah terjadi *disorientasi* pada pembentukannya maka akan membuat peraturan tersebut akan sulit diterima dan akan berbenturan dengan peraturan perundang-undangan yang sebelumnya (*disharmonisasi*). Memecahkan permasalahan *disharmonisasi* tersebut perlu adanya suatu badan yang mengkaji mengenai harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundangan lainnya.

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid



HARMONISASI DAN SINGKRONISASI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

Harmonisasi” berasal dari kata “harmoni”, yang berarti keselarasan, kecocokan, keserasian¹²⁷. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005) diartikan upaya mencari keselarasan. Namun demikian, dalam *Collins Cobuild Dictionary* ditemukan kata *harmonious* dan *harmonize* dengan penjelasan sebagai berikut¹²⁸:

1. *A relationship, agreement etc. that is harmonious is friendly and peaceful.*
2. *Things which are harmonious have parts which make up an attractive whole and which are in proper proportion to each other.*
3. *When people harmonize, they agree about issues or subjects in a friendly, peaceful ways; suitable, reconcile.*
4. *If you harmonize two or more things, they fit in with each other is part of a system, society, etc.*

¹²⁷ M. Dahlan al Barry, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Yogyakarta, Arkola, 1995, hlm. 185.

¹²⁸ Ahmad M. Ramli, *Majalah Hukum Nasional; Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, BPHN, No. 2 Tahun 2008, hlm. 4.

Harmonisasi hukum menurut Moh. Hasan Wargakusuma¹²⁹ yaitu “kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis maupun yuridis. Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.” sedangkan menurut Maria Farida Indrati Soeprapto pengertian “harmonisasi” dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah¹³⁰: “suatu upaya atau suatu kegiatan untuk menyelaraskan (membuat selaras), dan menyesuaikan (membuat sesuai) antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain, baik yang bersifat sejajar (horisontal) atau bersifat hierarkhis (vertikal).”

Fungsi harmonisasi peraturan perundang - undangan merupakan fungsi yang sangat krusial dalam pembentukan peraturan perundang - undangan, agar pembentukan peraturan perundang - undangan tersebut efektif dan tidak tumpang tindih maka perlu adanya harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang - undangan tersebut.

Unsur-unsur yang dapat ditarik dari perumusan pengertian harmonisasi tersebut, antara lain: (a) adanya hal-

¹²⁹ *Ibid*, hlm 5.

¹³⁰ Maria Farida Indrati Soprapto, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, sebuah artikel dalam, diunduh dari <http://www.legalitas.org/?q=node/216>, 20 Maret 2018, Pukul 11.58 WIB.

hal yang bertentangan, kejanggalan; (b) menyelaraskan hal-hal yang bertentangan secara proporsional agar terbentuk suatu sistem; (c) suatu proses atau suatu upaya untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, dan keseimbangan; (d) kerjasama antara berbagai faktor yang sedemikian rupa, hingga faktor-faktor tersebut menghasilkan kesatuan yang utuh.

Kementerian Hukum dan HAM memiliki tugas dan fungsi yaitu berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 24 tahun 2010 tentang kedudukan, tugas dan fungsi kementerian Negara yaitu menyelenggarakan urusan di bidang hukum dan hak asasi manusia dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Direktur Jendral Perundang - undangan yang merupakan sebuah bagian dibawah Kementrian Hukum dan HAM yang memiliki tugas dan Fungsi yaitu ¹³¹:

Merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang peraturan perundang-undangan.

Fungsi perumusan kebijakan dan standarisasi yaitu:

1. Penyiapan perumusan kebijakan Departemen di bidang peraturan perundang-undangan;
2. Pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
3. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang peraturan perundang-undangan;
4. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi;
5. Pelaksanaan urusan administrasi kepada semua unsur di lingkungan Direktorat Jenderal perancangan, pengharmonisasian, pemantauan dan evaluasi

131

<http://www.djpp.kemenkumham.go.id/struktur-djpp/ditjen-pp.html>, diakses tanggal 22 Februari 2018, 23.58 WIB.

penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan ;

Penerbitan dan publikasi rancangan, proses dan hasil rancangan peraturan perundang-undangan serta bahan pendukung rancangan peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi yang dilakukan oleh KemenkumHAM yaitu terbatas dalam produk hukum Rancangan Undang - Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden sedangkan Rancangan Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak diharmonisasi oleh Kementerian tetapi oleh lembaga masing-masing.

Keterbatasan harmonisasi peraturang perundang - undangan tersebut yang mengakibatkan ketidakhamonisasian antar peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan perundang-undangan lainnya sehingga perlu adanya kontrol penuh terhadap peraturan perundang-undangan dalam suatu lembaga khusus yang bertanggung jawab terhadap sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan ketika akan dibentuk.

Pembangunan materi hukum (*legal substances*) atau peraturan perundang-undangan di Indonesia hingga kini terus berlangsung, karena peraturan perundang-undangan merupakan salah satu sendi utama dari sistem hukum nasional. Namun demikian masih saja ditemukan peraturan perundang-undangan “bermasalah”, baik karena substansi, proses dan prosedur, maupun aspek *legal drafting*. Menurut

Ahmad M. Ramli, paling tidak ada 3 (tiga) permasalahan utama di bidang ini, yaitu¹³²:

- a) Tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan;
- b) Perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas; dan
- c) Implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya.

Permasalahan tersebut di atas, antara lain, disebabkan oleh proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan pentingnya pendalaman materi, koordinasi, sinkronisasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lain. Oleh karena itu, salah satu prioritas yang harus dilakukan dalam rangka pembangunan hukum nasional adalah melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Harmonisasi dilakukan secara sistemik sejak dini yaitu sejak dilakukannya penyusunan naskah akademik (NA), penyusunan Program Legislasi Nasional (prolegnas) sampai dengan penyusunan RUU.

Untuk mendapatkan suatu peraturan perundang-undangan yang baik, maka sinkronisasi dan harmonisasi tidak hanya dilakukan dengan menyesuaikan dan menyelaraskan berbagai pengertian dan kalimat yang ada dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Harmonisasi dalam pembentukan perundang-undangan harus pula memperhatikan pada latar belakang dan konsep berfikir, serta sistem yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Sebagai suatu contoh, apabila suatu peraturan perundang-undangan yang

¹³² Ahmad M. Ramli, *Majalah Hukum Nasional; Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, BPHN, No. 2 Tahun 2008, hlm 1-2.

mempunyai latar belakang, dan konsep berpikir, dan dipengaruhi oleh sistem yang individualis, tentu akan sangat sukar diselaraskan dengan peraturan perundang-undangan lain yang mempunyai latar belakang, konsep berpikir dan dipengaruhi oleh sistem kekeluargaan.

Tata Cara Harmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Rancangan Undang-Undang (Inisiatif Pemerintah dan DPR RI).

1. Harmonisasi Pembulatan dan Pemantapan Perancangan Undang-Undang (Pemerintah)

Proses dalam perancangan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan dasar acuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang telah menentukan bahwa pada pasal 47 ayat 3 “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”. Pengharmonisasian merupakan upaya untuk menyelaraskan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, baik yang lebih tinggi, sederajat, maupun yang lebih rendah, dan hal-hal lain diluar peraturan perundang-undangan, sehingga tersusun secara sistematis, tidak saling bertentangan atau bertumpang tindih (*overlapping*). Hal ini merupakan konsekuensi dari adanya hierarki peraturan perundang-undangan¹³³.

Pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan dimulai dari tahap perencanaan,

¹³³ Padma Widyantari, Adi Sulistiyono, *Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (RUU PDP)*, Jurnal Privat Law 8(1), 2020, hlm. 118

tahapan persiapan, tahapan teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses harmonisasi. Dengan demikian, harmonisasi merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Harmonisasi dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan¹³⁴. Selain itu proses penyelerasan peraturan mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijkeid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.

Harmonisasi idealnya dilakukan pada saat perancangan peraturan perundang-undangan. Pengharmonisasian rancangan undang-undang mencakup 2 (dua) aspek sebagai berikut¹³⁵:

1. Pengharmonisasian materi muatan rancangan undang-undang dengan:
 - 1) Pancasila;
 - 2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945/harmonisasi vertikal;
 - 3) Undang-undang/harmonisasi horizontal;

¹³⁴ Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Kajian Kebijakan Dan Hukum Kedirgantaraan, 2015, hlm. 1

¹³⁵ A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>. diakses pada tanggal 29 Mei 2020.

- 4) Asas-asas peraturan perundang-undangan:
 - a) Asas pembentukan;
 - b) Asas materi muatan;
 - c) Asas-asas lain yang sesuai dengan bidang hukum rancangan undang-undang yang bersangkutan.

2. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang meliputi:
 - a) Kerangka peraturan perundang-undangan;
 - b) Hal-hal khusus;
 - c) Ragam bahasa;
 - d) Bentuk rancangan peraturan perundang-undang.

Proses pengharmonisasian dengan cara seperti berikut ini¹³⁶:

- a. Pastikan bahwa rancangan undang-undang mencantumkan nilai-nilai filosofis Pancasila dan pasal-pasal rancangan undang-undang yang bersangkutan tidak bertentangan dengan nilai-nilai tersebut;
- b. Pastikan bahwa pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan pembentukannya telah dicantumkan dengan benar dan pastikan pula bahwa rancangan undang-undang telah selaras dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar;

¹³⁶ *ibid*

- c. Gunakan istilah hukum atau pengertian hukum secara konsisten;
- d. Teliti dengan seksama apakah materi muatan rancangan undang-undang telah serasi/selaras dengan undang-undang lain terkait;
- e. Pastikan bahwa asas-asas peraturan perundang-undangan baik asas pembentukan, asas materi muatan, maupun asas lain yang berkaitan dengan bidang hukum yang diatur dalam rancangan undang-undang, telah terakomodasikan dengan baik dalam rancangan undang-undang;
- f. Pastikan bahwa pedoman teknik penyusunan peraturan perundang-undangan telah dipatuhi secara konsisten;
- g. Pastikan bahwa bahasa yang digunakan dalam merumuskan norma dalam rancangan undang-undang telah sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar serta menggunakan pilihan kata yang tepat, jelas dan pasti.

Urgensi pengharmonisasian peraturan perundang-undangan saat ini telah tercapai tujuannya, meskipun pada kenyataannya situasi dan kondisi yang ada antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya sangat kompleks, terlebih dengan adanya pengaruh globalisasi. Pengaruh globalisasi ini meningkatkan pemanfaatan teknologi internet, yang membukabanyak kesempatan dan peluang pengembangan, termasuk kemudahan dalam pertukaran informasi dan kemudahan dalam komunikasi. Pada sisi lain juga telah membuka kerawanan baru terjadinya

intervensi terhadap privasi¹³⁷. Hal ini dikarenakan bila terjadi ketidakharmonisan antar peraturan perundang-undangan mengakibatkan berbagai macam permasalahan diantaranya Terjadinya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya; Timbulnya ketidakpastian hukum; Peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien; dan Disfungsi hukum, artinya hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur¹³⁸.

Alasan mengapa pengharmonisasian perlu dilakukan penulis mencoba mengarahkan pada kriteria hukum yang dicanangkan oleh Lon Fuller sebagai standar menentukan bahwa hukum tersebut telah baik, berikut merupakan pembagiannya¹³⁹:

- a. Hukum harus dituruti semua orang, termasuk oleh penguasa negara;
- b. Hukum harus dipublikasikan;
- c. Hukum harus berlaku ke depan, bukan berlaku surut;
- d. Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar;
- e. Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi;

¹³⁷ Wahyudi Djafar, Bernhard Ruben Fritz Sumigar, dan Blandina Lintang Setiani, *Perlindungan Data Pribadi: Usulan Pelembagaan Kebijakan dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Lembaga Studi dan Adokasi Masyarakat (ELSAM), 2016, hlm. 1

¹³⁸ A.A. Oka Mahendra, *Ibid*

¹³⁹ Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Moderen (Rechstaat)*, Bandung ; Refika Aditama 2009, hlm. 9

- f. Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi;
- g. Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial telah berubah;
- h. Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.

Dengan demikian untuk mencapai produk hukum yang baik kriteria tersebut harus dilakukan, salah satunya melalui proses Pengharmonisasian rancangan undang-undang yang dilaksanakan secara cermat dan profesional.

Tingkat kepentingan dilakukan tahapan pengharmonisasian di Indonesia saat ini mengalami perkembangan yang signifikan, sebab memiliki tujuan untuk terciptanya suatu kepastian dan jaminan hukum dalam pelaksanaan otonomi daerah dengan pengaruh globalisasi. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD-1945) sesungguhnya lahir bersamaan dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Adapun Arah kebijakan harmonisasi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat tersebut menjadi arahan untuk melaksanakan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia (UU RI) Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang

berasal dari Presiden, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum¹⁴⁰.

Perumusan langkah yang ideal dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah sebagaimana dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman yaitu perlu melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam rangka sistem hukum nasional yang mencakup materi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*)¹⁴¹. Pada harmonisasi memiliki fungsi yang ditujukan untuk mengatasi terjadinya disharmonisasi hukum, dengan dilakukan pengharmonisasian diharapkan dapat menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang yang memiliki ketaatan terhadap asas kepastian hukum.

Terdapat beberapa faktor yang membuat disharmonisasi terjadi diantaranya seperti Pembentukan dilakukan oleh lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda; Pejabat yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan berganti-ganti baik karena dibatasi oleh masa jabatan, alih tugas atau penggantian; Pendekatan sektoral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih kuat dibanding pendekatan sistem; Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum; Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam

¹⁴⁰ Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan : Lex Specialis Suatu Masalah*, Surabaya : Penerbit JP Books, 2006

¹⁴¹ Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Cet ke-1, Edisi ke-2*, (Penerjemah, Wishnu Basuki), Jakarta : PT. Tatanusa, 2001

proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih terbatas; Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan¹⁴².

Selain itu L.M. Gandhi menguraikan berdasarkan penelitian yang telah dilakukannya hingga ditarik pendapat yang mengemukakan bahwa penyebab terjadinya disharmonisasi diantaranya¹⁴³:

- a. Perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundangundangan. Selain itu jumlah peraturan yang makin besar menyebabkan kesulitan untuk mengetahui atau mengenal semua peraturan tersebut. Dengan demikian pula ketentuan yang mengatakan bahwa semua orang dianggap mengetahui semua undang-undang yang berlaku niscaya tidak efektif;
- b. Bertentangan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintah. Kita kenal dengan juklak yang malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat edaran mahkamah agung;
- e. Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan;

¹⁴² ¹⁴² A.A. Oka Mahendra, *Ibid*

¹⁴³ Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011, hlm. 39

- f. Perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan daerah;
- g. Perbedaan antara ketentuan hukum dengan rumusan pengertian tertentu;
- h. Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Sehingga perlu adanya antisipasi dari pihak yang memiliki kewenangan untuk melakukannya, terjadinya disharmonisasi dapat diatasi dengan:

1. Mengubah/ mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
2. Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut:
 - a) Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konsitusi;
 - b) Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung.
3. Menerapkan asas hukum/ doktrin hukum sebagai berikut:
 - a) *Lex superior derogat legi inferiori*, Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-

undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

- b) *Lex specialis derogat legi generalis*, Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan menggesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *Lex specialis derogat legi generalis*:
 - (a) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
 - (b) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
 - (c) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.
- c) Asas *lex posterior derogat legi priori*, Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas *lex posterior derogat legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru.

Pemahaman bahwa harmonisasi dilakukan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum agar terwujud kesederhanaan/kemanfaatan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang - undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan antar norma-norma hukum di dalam peraturan perundangundangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas¹⁴⁴.

Dalam melaksanakan harmonisasi tidak hanya pada saat proses pembentukan peraturan perundang-undangan saja, namun setelah dilakukan pembentukan peraturan tersebut harus dilakukan pula harmonisasi, dengan alasan adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.

Proses pengharmonisasian di negara Indonesia bertumpu pada dua lembaga yang berperan aktif dalam pembentukan peraturan, kedua lembaga tersebut berasal dari lingkungan eksekutif dan lingkungan legislatif. Berdasarkan peraturan Presiden Republik Indonesia No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional menyebutkan pada pasal 14 dan 15 secara khusus yang melakukan pengharmonisasian dalam hal ini diwakilkan oleh

¹⁴⁴

<https://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>, hlm. 5-6

Menteri Kemenkumham dibidang Harmonisasi dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Dengan keseluruhannya ditujukan untuk perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut. Dengan melalui upaya diantaranya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Kewenangan Menteri Hukum dan HAM untuk mengoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan sehari-hari dilaksanakan oleh unit eselon I di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM yaitu Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan. Unit eselon II dilingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang bertanggungjawab terhadap fungsi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan adalah Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan I dan II¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, *Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010, hlm. 282

Prosedur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan secara garis besar dilakukan sebagai berikut¹⁴⁶:

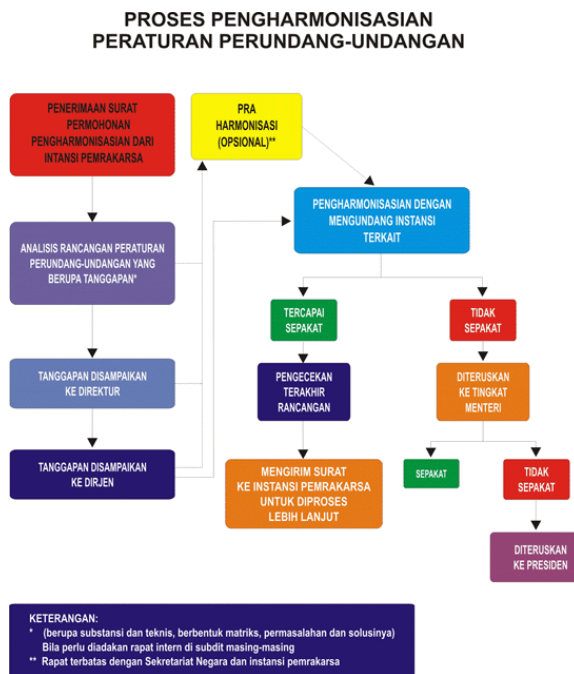
- 1) Pemrakarsa mengajukan secara tertulis permintaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan kepada Menteri Hukum dan HAM.
- 2) Menteri Hukum dan HAM dalam hal ini Ditjen PP atau pejabat yang ditunjuk meneliti kelengkapan sebagaimana dimaksud pada angka 1.
- 3) Dalam hal kelengkapan yang disertakan belum cukup, Dirjen PP dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari sejak permintaan koordinasi diterima oleh Menteri Hukum dan HAM, memberitahukan secara tertulis keada pemrakarsa untuk memenuhi kelengkapan yang diperlukan.
- 4) Pemrakarsa dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari telah menyampaikan kelengkapan yang diperlukan kepada Dirjen PP.
- 5) Jika surat permintaan koordinasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan telah cukup disertai dengan kelengkapan yang diperlukan, Dirjen PP dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah kelengkapan dinyatakan cukup, melakukan konsultasi dengan pemrakarsa.
- 6) Segera setelah konsultasi mencapai kesepakatan tentang hal-hal sebagaimana dimaksud pada angka 5, Dirjen PP menyampaikan surat

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm. 290

- permintaan kepada Menteri atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang terkait.
- 7) Segera setelah menerima nama pejabat dan tanggapan resmi yang mewakili menteri atau lembaga non kementerian yang terkait, Dirjen PP menugaskan unit kerja di lingkungannya untuk membuat telaah.
 - 8) Telaah dari unit kerja di lingkungan Ditjen PP sebagaimana dimaksud pada angka 7 dilaporkan kepada Dirjen PP untuk dibahas bersama dengan hasil pembahasan tersebut dijadikan bahan untuk rapat koordinasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.
 - 9) Hasil pembahasan tersebut dilaporkan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk mendapat petunjuk atau arahan yang akan dijadikan pedoman untuk menyempurnakan hasil telaahan.
 - 10) Dirjen PP atau pejabat yang ditunjuk mengundang pejabat yang ditunjuk mewakili menteri atau lembaga non kementerian yang terkait untuk rapat koordinasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.
 - 11) Rapat-rapat koordinasi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan dipimpin oleh Dirjen PP atau pejabat yang ditunjuk.
 - 12) Untuk tiap-tiap rapat koordinasi dibuat notula atau risalah rapat oleh notulis yang ditunjuk oleh pimpinan rapat.
 - 13) Pejabat yang mewakili menteri atau lembaga pemerintahan non kementerian secara berkala melaporkan perkembangan pembahasan

rancangan peraturan perundangundangan yang bersangkutan kepada menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian yang diwakilinya dengan penjelasan secukupnya tentang pokokpokok permasalahan yang perlu mendapat perhatian atau arahan lebih lanjut.

Bagan Proses pengharmonisasian undang-undang dapat dilihat dibawah ini¹⁴⁷:



Presiden dalam hal ini merupakan kepala pemerintahan juga dapat turut mengajukan, namun pengharmonisasian masih tetap berada dibawah koordinasi dari Menteri Hukum

¹⁴⁷ Dikutip pada laman <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>.

dan HAM yang harus melakukan beberapa tahapan diantaranya :

1. Penyusunan rancangan undang-undang berdasarkan prolegnas, keikutsertaan wakil Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap panitia antar kementerian, dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dan teknik rancangan peraturan perundang-undangan. Panitia antar Kementerian menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsip mengenai obyek yang akan diatur, jangkauan dan arah pengaturan. Dalam praktek pembahasan dilakukan secara rinci termasuk soal-soal teknis penyusunan dan teknis redaksional perumusan.
2. Penyusunan rancangan undang-undang diluar prolegnas pemrakarsa diwajibkan mengkonsultasikan rancangan undang-undang dimaksud dengan Menteri Hukum dan HAM dalam rangka pengharmonisasian. Untuk kelancaran pengharmonisasian Menteri Hukum dan HAM mengkoordinasikan pembahasan konsepsi rancangan undang-undang tersebut dengan pemerintahan dan lembaga terkait lainnya.

2. Harmonisasi, Pembulatan dan Pematapan Perancangan Undang-Undang (Inisiatif DPR)

Lembaga legislatif dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat, berbeda dengan pemerintah aturan khusus mengenai pengharmonisasian diatur melalui aturan dari lembaga DPR sendiri yaitu Peraturan DPR RI Nomor. 01/DPR RI/I/2009-2010, tentang Tata Tertib dengan diwakilkan oleh Badan Legislasi sebagai pemegang tanggung jawab melakukan

pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan undang-undang yang diajukan Anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR sesuai yang diamanatkan pada pasal 65 huruf c. Rancangan undang-undang yang telah disusun oleh Anggota disampaikan kepada Badan Legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang, berlaku secara mutatis mutandis ketentuan pengajuan rancangan undang-undang usul komisi dan gabungan komisi.

Peraturan mengenai harmonisasi dalam Peraturan DPR RI Nomor. 01/DPR RI/I/2009-2010 lebih spesifik dalam menerangkan proses dan masa waktu penerapannya. Mengaitkan pasal 118 sebagai dasar acuan DPR melakukan prosedur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang meliputi aspek aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Estimasi waktu yang diberikan yang diberikan paling lama 20 (dua puluh) hari masa sidang sejak rancangan undang-undang diterima Badan Legislasi. Kewajiban melakukan tugas prosedur pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diterima oleh Badan Legislasi selanjutnya dikerjakan oleh panitia kerja yang dibentuk sesuai dari ketentuan yang dijelaskan pada pasal 120.

Rancangan undang-undang yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, diajukan oleh pengusul kepada Pimpinan DPR dengan dilengkapi keterangan pengusul dan/atau

naskah akademik untuk selanjutnya disampaikan dalam rapat paripurna DPR. Namun jika melihat ketentuan pada pasal 121 menyebutkan kemungkinan terjadi perumusan ulang disaat proses pengharmonisasian sedang dilakukan, oleh sebab itu perumusan dilakukan oleh Badan Legislasi bersama dengan unsur pengusul dalam panitia kerja gabungan yang penyelesaiannya hanya diberikan jangka waktu 2 (dua) kali dalam masa sidang untuk melakukan perubahan sesuai dengan usulan yang disebabkan perumusan ulang terjadi dan pengajuan perumusan ulang harus ditetapkan melalui rapat Badan Legislasi.

Melihat pentingnya upaya harmonisasi peraturan perundang-undangan, semuanya untuk menghindari terjadinya ketidakpastian hukum, bertumpang tindihnya berbagai peraturan yang terkait, ketidaktertiban masing-masing sektor atas kepentingannya, dan rasa tidak dilindunginya masyarakat. Walaupun dasar hukum mengenai pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan telah ada dari tahun 2005 tetapi masih banyak masyarakat yang minim informasi mengenai keutamaan dari dilakukan harmonisasi, berikut merupakan Dasar Hukum Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan 1) Pasal 47 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan 2) Pasal 35 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara 3) Pasal 39 dan Pasal 40 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

Hal ini disebabkan pula letak atau posisi dari harmonisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memang belum baku dan jelas, belum memuat aspek-aspek pengaturan yang seharusnya diharmoniskan pada s/ uatu rancangan peraturan perundang-undangan (termasuk salah satu diantaranya perda), oleh karena tidak diatur secara rinci atau mendetail dalam suatu bab yang mengatur secara khusus tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dapat dilihat dari dalam bab-bab Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut yang tidak memuat pengaturan lebih luas dan mendalam mengenai harmonisasi dan sinkronisasi¹⁴⁸. Hingga pada akhirnya terciptanya program legislasi nasional untuk mendapatkan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebelum dikoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada akhirnya walaupun tahap pengharmonisasian dikedua lembaga tersebut memiliki aturannya masing-masing namun hasil akhir dari proses harus terjadi kolaborasi antara kedua lembaga ini, sebab ujung dari hasil peraturan yang akan disahkan merupakan keputusan dari Dewan Perwakilan Rakyat dan berberdasarkan persetujuan dari Presiden. Tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan menjadi bagian dari evaluasi dan analisis suatu peraturan yang akan diterbitkan memberikan kontribusi terhadap konsepsi UU yang baru dengan Undang-Undang Dasar

¹⁴⁸ Hafiz Andi Sadewo, *Urgensi Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif (Studi Di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri)*, Kediri : Jurnal Ilmiah Universitas Brawijaya, 2015 .hlm. 6

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan UU lainnya.

Evaluasi dan analisis ini bertujuan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait juga bertujuan untuk menghindari agar peraturan perundang-undangan tidak saling bertentangan dan tumpang tindih sehingga peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum. Evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menguraikan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini terkait dengan substansi NA. Uraian dimulai dengan ketentuan dalam batang tubuh UUD NRI Tahun 1945 dan UU lainnya yang diurutkan berdasarkan tahun pengundangan terbaru. Jika rancangan UU tersebut merupakan UU perubahan atau UU penggantian maka UU yang diubah atau diganti tetap dievaluasi dan dianalisis karena UU yang diubah tetap berlaku dan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Jika perubahan UU tersebut dalam rangka mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi maka intisari Putusan Mahkamah Konstitusi dimasukkan ke dalam evaluasi dan analisis UU yang akan diubah atau diganti¹⁴⁹.

Walaupun begitu, permasalahan mengenai tahapan harmonisasi masih saja menjadi polemik dinegara ini, pasalnya tumpang tindih peraturan masih belum menemukan titik terang hingga pada hari ini. Ketumpang tindihan aturan ini baik secara vertikal maupun

¹⁴⁹ Pedoman Penyusunan Naskah Akademik RUU / 2017, diakses dari link : <http://pusatpuu.dpr.go.id/produk/index-pedoman-kerja>, hlm. 16

horizontal yang seharusnya menjadi perhatian utama dari lembaga yang bertanggung jawab untuk mengatasi masalah ini, maka perubahan birokrasi harus bisa dilakukan.

Selain itu, politik kepentingan menjadi alasan lain mengapa permasalahan ini masih tumbuh subur di negara tercinta ini. Menuangkan kebijakan ke dalam peraturan perundangan tidak semudah membuat kebijakan itu sendiri. Adanya kepentingan, tak jarang membuat kebijakan yang dibuat oleh pimpinan puncak menjadi tidak harmonis di level pelaksana¹⁵⁰.

¹⁵⁰ <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan-sering-kurang-optimal>



KRITERIA PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN YANG BAIK

1. Kriteria Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau dari Aspek Landasan dan Dimensi Ideal

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum dari sekian jumlah produk hukum yang ada. Peraturan perundang-undangan mengandung norma hukum yang bersifat umum (*general*) dan abstrak (*abstract*). Bersifat umum karena norma hukum yang ada berlaku bagi setiap subyek hukum secara umum. Sedangkan disebut abstrak terletak pada sifat norma hukumnya yang tidak konkret dalam mengatur peristiwa hukum yang menjadi obyek pengaturan. Misalnya, mengenai waktu, tempat, maupun bentuk konkret perbuatan yang tidak diatur secara detail atau rinci.

Mengingat norma hukum peraturan perundang-undangan bersifat dan berlaku umum, maka peraturan perundang-undangan harus mengindahkan landasan-landasan bagi keberadaan dan kekuatannya, karena akibat hukum yang ditimbulkan berdampak luas. Dalam kaitannya dengan hal ini, maka suatu undang-undang yang baik yang *nota bene* merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Ketiga landasan tersebut harus mendapatkan perhatian dan tempat dalam suatu

undang-undang secara seimbang. Artinya tidak ada yang lebih dominan, karena jika terjadi penekanan hanya terhadap salah satu aspek saja, maka tentunya akan menyebabkan pembiasaan esensi dan karakteristik undang-undang sebagai produk hukum.

a. Landasan Filosofis

Hakekat pembangunan nasional adalah upaya untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia seperti tercantum di dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 pada alinea Keempat. Pembukaan UUD 1945 adalah *staatsfundamentalnorm* yang menurut Darji Darmodiharjo adalah filsafat hukum Indonesia, dan Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 adalah teori hukumnya, karena dalam batang tubuhnya ditemukan landasan hukum positif Indonesia. Teori hukum tersebut meletakkan dasar-dasar falsafati hukum positif Indonesia. Penjelasan UUD 1945 memberikan latar belakang pikiran dan suasana batin yang muncul pada saat UUD 1945 itu dibentuk.

151

Hukum dalam hubungannya dengan cita hukum (*rechtsidee*) mengandung pula suatu pedoman dan suatu ukuran umum tentang apa yang harus dilihat sebagai hukum di dalam budaya yang bersangkutan. cita hukum (*rechtsidee*) dalam dirinya adalah merupakan sesuatu yang di dalamnya mengandung unsur-unsur yang emosional dan ideal, yang batasan rasionalnya tidak pasti. Pengertian dari konsepsi hukum yang berusaha mewujudkan cita hukum (*rechtsidee*) harus memenuhi tuntutan bahwa hal tersebut dapat dikerjakan. Untuk itu

¹⁵¹ Lili Rasjidi, *Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional*, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum-Memperingati 70 Tahun Prof.Dr.B.Arief Sidharta,SH*, Bandung: Refika Aditama, 2009, Hlm.129..

diperlukan unsur-unsur dari konsepsi hukum yang dapat dinilai dan merupakan sesuatu yang rasional.¹⁵²

Indonesia adalah negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machtstaat*), oleh karena itu, segala tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan hukum. Ini berarti hukum merupakan kedaulatan tertinggi mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai suatu negara maka Indonesia tentunya mempunyai tujuan yang hendak dicapai dan diwujudkan demi kepentingan rakyatnya. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan melaksanakan ketertiban dunia merupakan tujuan negara Indonesia yang mendasarkan pada Pancasila.

Secara konstitusional negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana digariskan dalam UUD 1945, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Undang-undang sebagai suatu produk hukum yang diperuntukan bagi setiap orang secara umum, tentu haruslah mengandung nilai-nilai yang baik atau ideal yang merupakan cita-cita dan kepentingan bersama seluruh elemen masyarakat dalam pergaulan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai ideal tersebut tidak lain adalah nilai yang diyakini kebenarannya, yang di dalamnya mengandung nilai religiusitas, kemanusiaan, keadilan, persatuan, kesejahteraan, kesusilaan, ketertiban, dan berbagai nilai-nilai moralitas lainnya yang menjelma menjadi falsafah bangsa. Bagi Indonesia, falsafah bangsa Indonesia terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang tersarikan dalam Pancasila.

¹⁵² *Ibid*

Kedudukan Pancasila adalah dasar negara Indonesia dan merupakan norma dasar (*groundnorm*) yang memiliki kedudukan tertinggi dalam hierarki norma hukum sebagaimana digambarkan Hans Kelsen dalam teori tangga-nya (*stufenbau theorie*) yang menjiwai dan mengilhami setiap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan, Pancasila menjadi landasan filosofis yang harus diperhatikan oleh setiap aturan hukum di Indonesia.

Sehubungan dengan hal inilah maka yang dimaksud dengan landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat, maupun doktrin filsafat resmi dari negara, yaitu Pancasila. Oleh sebab itulah setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.¹⁵³

Berdasarkan pada pemahaman seperti ini, maka bagi pembentuk hukum atau undang-undang di Indonesia harus berlandaskan pada pandangan filosofis Pancasila, yakni:¹⁵⁴

1. Nilai-nilai religiusitas bangsa Indonesia yang terangkum dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Nilai-nilai hak-hak asasi manusia dan penghormatannya terhadap harkat dan martabat

¹⁵³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Atma Jaya, 2008, Hlm. 65.

¹⁵⁴ *Ibid.*

- kemanusiaan sebagaimana terdapat dalam sila kemanusiaan yang Adil dan Beradab;
3. Nilai-nilai kepentingan bangsa secara utuh, dan kekuatan hukum nasional seperti yang terdapat di dalam sila Persatuan Indonesia;
 4. Nilai-nilai demokrasi dan kedaulatan rakyat sebagaimana terdapat di dalam sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan; dan
 5. Nilai-nilai keadilan baik individu maupun sosial seperti yang tercantum dalam sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

Dalam konteks pembentukan suatu undang-undang, Pancasila tidak sekedar sebagai falsafah bangsa Indonesia, namun juga berkedudukan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang mesti menjiwai setiap norma-norma hukum yang terkandung dalam undang-undang. Dengan demikian, maka undang-undang yang akan dibentuk nantinya akan mendapat kedudukan yang penting dan mendapatkan tempat di hati rakyat Indonesia, sehingga pada akhirnya lebih responsif dan implementatif. Dengan kata lain, hukum yang dibentuk haruslah hukum yang mencerminkan nilai-nilai filosofis yang merupakan nilai ideal bangsa Indonesia, yaitu nilai yang mencerminkan keadilan dan kebajikan, sehingga ditaati dan dipatuhi oleh semua orang.

Artinya, jangan sampai cita-cita filosofis yang terkandung di dalam undang-undang tersebut justru mencerminkan falsafah kehidupan bangsa lain yang tidak cocok dengan cita-cita filosofis bangsa sendiri. Karena itu, dalam konteks kehidupan bernegara, Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan-pertimbangan filosofis yang terkandung dalam undang-

undang.¹⁵⁵ Dengan demikian, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh lepas dari sistem nilai ini.¹⁵⁶

Andaipun akan membentuk undang-undang yang terinspirasi dari undang-undang negara lain atau bersumber dari perjanjian internasional yang sudah diratifikasi, maka materi muatan atau substansi undang-undang yang akan diatur haruslah mencerminkan falsafah bangsa Indonesia, yaitu mengandung nilai-nilai khas Pancasila. Dengan demikian, nilai-nilai yang berasal dari luar untuk dapat diadopsi dan dimuat ke dalam undang-undang harus terlebih dahulu melalui proses filtrasi dan adaptasi.

b. Landasan Sosiologis

Hubungan antara masyarakat dengan hukum merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Ini sesuai dengan ungkapan *ubi societas ibi ius* (di mana ada masyarakat di situ ada hukum). Dapat ditegaskan bahwa hukum memiliki fungsi untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya, sehingga melalui pengaturan itu bisa terwujud satu masyarakat yang adil, dan makmur sesuai dengan yang diamanatkan dari tujuan negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Secara sosiologi, hukum yang dimanifestasikan ke dalam peraturan perundang-undangan mengandung cita-cita atau harapan bangsa untuk menciptakan, memelihara keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) dalam

¹⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006, Hlm. 171.

¹⁵⁶ Widodo Eka Tjahyana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008, Hlm. 19.

pergaulan hidup, selain juga berfungsi sebagai sarana melakukan rekayasa sosial (*law as a tools social of engineering*) menuju harapan yang dikehendaki.

Dengan demikian, suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Jika pemahaman seperti ini tidak diindahkan, maka sudah barang tentu efektivitas pemberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan jelas sangat diragukan. Bahkan tidak menutup kemungkinan jika peraturan perundang-undangan seperti itu berisi pasal-pasal yang tidak ubahnya seperti rangkaian kata-kata indah dalam suatu puisi belaka. Artinya daya ikat bagi kepatuhan masyarakat dan komponen negara lainnya sangatlah lemah.¹⁵⁷

Sehubungan dengan pentingnya memperhatikan kenyataan sosial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Eugen Ehrlich berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh sebab itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat tadi.¹⁵⁸ Oleh sebab itu, pusat pada waktu sekarang ini, dan juga pada waktu yang lain, tidak terletak pada

¹⁵⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting...*, Op.Cit, Hlm. 66.

¹⁵⁸ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu?*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991, Hlm. 41.

perundang-undangan, tidak pada hukum, ataupun pada keputusan hakim, tetapi pada masyarakat itu sendiri.¹⁵⁹

Dalam kondisi yang demikian inilah, maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala-gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, agar diperoleh suatu pengaturan (produk hukum) yang komprehensif dan integral, maka dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat dari bidang politik sampai dengan bidang sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama, sehingga pada akhirnya penerapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak begitu banyak memerlukan penerahan institusi kekuasaan untuk melaksanakannya.¹⁶⁰

Sehubungan dengan hal ini Purnadi Purbacaraka dan Soerdjono Soekanto mengemukakan landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum termasuk peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Teori Kekuasaan (*macht theorie*) secara sosiologis kaidah hukum mempunyai kelakuan sosiologis, apabila dipaksakan berlakunya oleh penguasa, diterima ataupun tidak oleh warga-warga masyarakat.
2. Teori Pengakuan (*annerkennungs theorie*), yang menyatakan bahwasanya kelakuan kaidah hukum didasarkan pada penerimaan atau pengakuan

¹⁵⁹ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Jakarta: Bina Cipta, 1976, Hlm. 7.

¹⁶⁰ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1992, Hlm. 16.

oleh mereka kepada siapa kaedah hukum tadi tertuju.¹⁶¹

Sehubungan dengan teori tersebut di atas, Jimly Asshiddiqie menjabarkan pandangan sosiologis mengenai keberlakuan peraturan perundang-undangan dengan mengutamakan pendekatan yang empiris melalui beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), (iii) kriteria flektisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subyek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subyek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.¹⁶²

Kriteria penerimaan sebagai kriteria kedua (*principle of reception*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima daya atur, daya ikat, dan daya paksa norma hukum tersebut baginya. Inilah yang dijadikan dasar Christian Snouck Hurgronje menyatakan bahwa di Hindia Belanda dahulu yang berlaku adalah hukum adat, bukan hukum Islam. Menurutnya, walaupun hukum Islam itu secara sosiologis dapat dikatakan berlaku, maka hal itu semata-mata disebabkan oleh kenyataan bahwa masyarakat hukum adat sudah meresepsikannya ke dalam tradisi hukum adat masyarakat setempat.¹⁶³

Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada kenyataan faktual (faktisitas hukum), yaitu sejauhmana

¹⁶¹ Purnadi Purbacaraka dan Soerdjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni, 1979, Hlm. 117-118.

¹⁶² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Op.Cit., Hlm. 243.

¹⁶³ *Ibid*, Hlm. 244.

norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara yuridis memang berlaku, diakui (*recognized*), dan diterima (*received*) oleh masyarakat sebagai sesuatu yang memang ada (*exist*) dan berlaku (*valid*), tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak efektif, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku. Oleh karena itu, suatu norma hukum baru dapat dikatakan berlaku secara sosiologis apabila norma hukum dimaksud memang berlaku menurut salah satu kriteria tersebut.¹⁶⁴

Berdasarkan landasan teoretis tersebut, maka pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan ditinjau dari aspek sosiologis, tentunya sangat ideal jika didasarkan pada pengakuan (*recognition*), penerimaan (*reception*) dan kenyataan (*factual*) akan eksistensi dan keberlakuannya dalam pergaulan masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu berlaku, dan tidak didasarkan pada faktor (teori) kekuasaan yang lebih menekankan pada aspek pemaksaan dari penguasa. Namun menurut B. Hestu Cipto Handoyo, kendatipun demikian, teori kekuasaan memang tetap dibutuhkan bagi penerapan suatu peraturan perundang-undangan. Penerapan teori kekuasaan ini dilakukan sepanjang budaya hukum masyarakat memang masih sangat rendah.¹⁶⁵

Pada pokoknya, landasan sosiologis pembentukan undang-undang yang baik haruslah mencerminkan tuntutan dan kebutuhan masyarakat sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Jika, norma-norma

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting...*, *Op.Cit.*, Hlm. 67.

hukum yang terkandung dalam suatu undang-undang telah mencerminkan kenyataan dan kebutuhan masyarakat, maka keberlakuan undang-undang tersebut dapat dipastikan berlaku secara efektif atas dasar kesadaran hukum masyarakat.

c. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa suatu undang-undang yang akan dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dengan demikian, landasan yuridis mengandung pertimbangan murni hukum yang sangat berbeda dengan landasan sosiologis yang beranjak dari kenyataan-kenyataan sosial kemasyarakatan.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk undang-undang yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Selain pertimbangan yuridis tentang pentingnya suatu undang-undang, landasan yuridis mengandung persyaratan yang harus menimbulkan kekuatan mengikat secara umum dan memiliki efektivitas dalam hal pengenaan sanksi. Oleh karena itu, landasan yuridis

pembentukan undang-undang mengharuskan beberapa persyaratan yaitu:¹⁶⁶

a. Suatu undang-undang harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang.

Syarat ini bersifat mutlak dipenuhi, karena jika lembaga pemerintahan yang membentuk undang-undang nyata-nyata tidak berwenang, maka undang-undang tersebut menjadi batal demi hukum. Mengacu pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Selanjutnya ayat (2) mengatur: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Dengan demikian, lembaga yang berwenang dalam membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden secara bersama-sama. Dengan demikian, pembentukan undang-undang tidak dapat dilakukan oleh salah satu lembaga tersebut (DPR saja atau Presiden saja) tanpa melibatkan dan persetujuan secara bersama-sama.

b. Suatu undang-undang harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya.¹⁶⁷

Adapun peraturan yang mengatur mengenai bentuk (*vorm*) adalah Undang-Undang Nomor 12

¹⁶⁶ Lihat B. Hestu Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting...*, *Op.Cit.*, Hlm. 70. Lihat pula Bagir Manan, *Dasar-Dasar...*, *Op.Cit.*, Hlm. 14-15.

¹⁶⁷ Ade Kosasih, *Formula Praktis Memahami Teknik dan Desain Legal Drafting*, Bogor: Herya Media, 2017, Hlm. 14.

Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Suatu undang-undang dibentuk mengikuti prosedur atau mekanisme yang ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu.

Secara umum prosedur pembentukan undang-undang diatur dalam ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

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

Selain ketentuan Pasal 20, Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur hak presiden dalam pembentukan undang-undang yang berbunyi: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-

undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Kedua ketentuan tersebut mengatur hubungan kewenangan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Secara detail, mekanisme pembentukan undang-undang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Peraturan DPR tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

d. Secara yuridis suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Menurut *stufenbau theorie*, norma hukum itu bertingkat atau memiliki hierarki. Teori ini sejalan dengan asas *lex superiore derogat lex inferiore* (aturan yang lebih tinggi mengenyampingkan aturan yang lebih rendah). Asas tersebut menegaskan bahwa dasar berlaku dan legalitas suatu norma terletak pada norma yang ada di atasnya. Dengan kata lain, suatu norma yang lebih tinggi menjadi dasar berlakunya norma yang ada di bawahnya. Peraturan yang lebih tinggi tersebut dalam konteks pembentukan undang-undang adalah konstitusi.

Dipresuposisikan sebagai norma dasar, konstitusi adalah level paling tinggi dalam hukum nasional.¹⁶⁸ Undang-undang adalah valid hanya karena sesuai dengan konstitusi, dan tidak dapat valid jika bertentangan dengan konstitusi. Satu-satunya

¹⁶⁸ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, Hlm. 110.

alasan untuk validitas suatu undang-undang adalah karena telah dibuat dengan cara yang ditentukan oleh konstitusi. Maka arti dari ekspresi tersebut adalah bahwa suatu undang-undang, sesuai dengan konstitusi, mungkin untuk alasan tertentu dapat dibatalkan (*annuled*) dengan cara lain selain yang biasanya.¹⁶⁹

Berdasarkan uraian tersebut di atas, secara umum suatu undang-undang itu dinilai *perfect* jika memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis secara kumulatif. Sebab apabila suatu undang-undang hanya berlandaskan pada landasan yuridis belaka, maka undang-undang tersebut akan menjadi undang-undang yang mati. Sedangkan jika suatu undang-undang hanya berlandaskan pada landasan sosiologis, maka apabila undang-undang tersebut mengalami penyimpangan atau pelanggaran, akan sulit ditegakkan. Sedangkan jika suatu undang-undang hanya berlandaskan pada landasan filosofis maka undang-undang tersebut hanya akan ada sebatas *ius constituendum*.

2. Kriteria Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ditinjau dari Aspek Materil dan Formil

a. Memperhatikan Asas Materil Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas hukum merupakan ide-ide atau gagasan-gagasan pokok yang melandasi dan melatarbelakangi pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Sedangkan asas materil pembentukan peraturan

¹⁶⁹ *Ibid*, Hlm. 137.

perundang-undangan merupakan batasan tegas yang mesti ditaati dalam menentukan materi muatan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dijabarkan dalam rumusan norma-norma hukum dalam pasal-pasal RUU. Hal ini dikarenakan materi muatan undang-undang bersifat universal, sehingga suatu undang-undang yang baik harus mampu mengakomodir kepentingan seluruh elemen masyarakat. Dengan kata lain suatu undang-undang tidak boleh mengandung unsur diskriminasi.

Pada prinsipnya materi muatan suatu undang-undang harus memperhatikan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1) Asas Keadilan (*Rechtgerechtigheids*)

Asas keadilan merupakan asas yang harus diutamakan dalam menyusun suatu undang-undang. Hal ini dikarenakan secara teoretis, tujuan hukum yang paling hakiki adalah keadilan. Bahkan dalam konteks filsafat hukum, ketika kepastian hukum bertentangan dengan keadilan, maka seorang hakim dituntut untuk lebih memilih terwujudnya keadilan hukum dari pada kepastian hukum. Intinya, jika keadilan adalah tujuan, maka kepastian adalah sarana untuk mencapai tujuan tersebut.

Makna keadilan dalam materi muatan undang-undang adalah mengandung persamaan kedudukan dan proporsionalitas hak. Persamaan menempatkan setiap subyek hukum memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), oleh karenanya materi muatan undang-undang “diharamkan” bersifat

diskriminatif, kecuali dalam terdapat kondisi-kondisi obyektif yang relevan untuk diadakannya pengecualian. Misalnya, dalam hukum pidana dikenal adanya peniadaan hukuman berdasarkan alasan pemaaf atau pembenar seperti *overmacht*, *noodweer*, menjalankan perintah undang-undang, atau perintah jabatan. Sedangkan makna proporsional adalah terkait dengan perolehan hak bagi subyek hukum sesuai dengan yang semestinya ia dapatkan menurut hukum.

Dengan mengacu pada teori keadilan yang dikemukakan Aristoteles, maka materi muatan suatu undang-undang yang baik harus memenuhi rasa keadilan komutatif yang menuntut adanya kesamaan kedudukan, dan juga memenuhi rasa keadilan distributif yang menuntut pemenuhan hak secara proporsional sesuai dengan apa yang sudah menjadi haknya menurut hukum. Dengan kata lain, asas keadilan ditunjang oleh asas persamaan dan asas proporsionalitas secara bersamaan dalam waktu yang sama.

2) **Asas Kepastian Hukum (*Rechtzekerheids*)**

Asas kepastian hukum sama halnya dengan asas keadilan, yaitu bukanlah merupakan asas yang berdiri sendiri, namun asas ini bergantung pada asas lainnya. Asas kepastian hukum menghendaki materi muatan peraturan perundang-undangan memberikan jaminan bahwa undang-undang tersebut bersifat tetap (*ajeg*) dan dapat dipercaya. Bersifat tetap artinya undang-undang tidak dapat berubah-ubah mengikuti kepentingan masa lalu secara retroaktif (berlaku surut), dan dapat juga dimaknai bahwa suatu undang-undang yang telah diterbitkan

tidak untuk ditarik kembali, kecuali berdasarkan suatu keadaan dengan alasan yang logis dan relevan melalui prosedur yang sama dengan pembentukan undang-undang (*contrarius actus*).

Sifat tetap tersebutlah yang kemudian melahirkan kepercayaan dan rasa terlindunginya hak-hak subyek hukum dari suatu undang-undang. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka materi muatan undang-undang yang baik tidak boleh bersifat kabur dan mengandung makna ganda atau multi tafsir atas rumusan norma hukumnya yang memungkinkan terjadinya penafsiran yang dapat merugikan kepentingan subyek hukum tertentu.

Selain itu, agar suatu undang-undang dapat memberikan jaminan kepastian hukum, maka undang-undang tersebut tidak boleh mengandung duplikasi pengaturan yang bersifat tumpang tindih atau kontradiktif, khususnya dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, jelaslah bahwa asas kepastian hukum baru dapat diwujudkan jika asas kepercayaan, asas ketertiban materi, dan asas *lex superiore derogat lex inferiore* sudah dilaksanakan.

3) Asas Tidak Berlaku Surut (*Nonretroactive*)

Asas tidak berlaku surut atau disebut juga asas larangan retroaktif atau nonretroaktif ini merupakan larangan daya ikat dan daya laku undang-undang terhadap peristiwa yang sudah terjadi di masa yang lalu sebelum adanya undang-undang tersebut. Asas larangan berlaku surut ini bertujuan untuk memberikan jaminan

perlindungan hukum terhadap setiap subyek hukum atas kesalahan-kesalahan yang terjadi sebelum adanya undang-undang yang mengatur peristiwa hukum tersebut. Dengan demikian, kriteria suatu undang-undang yang baik tidak boleh mengabaikan asas larangan berlaku surut ini.

Asas nonretroaktif ini berjalan selaras dengan asas legalitas mengharuskan agar suatu undang-undang hanya berlaku dan mengikat terhadap peristiwa hukum yang terjadi setelah undang-undang itu diterbitkan. Dengan kata lain, undang-undang harus ada dan berlaku terlebih dahulu atau mendahului suatu peristiwa hukum. Bahkan sebagian kalangan ada yang menyamakan asas legalitas dengan asas larangan berlaku surut, mungkin dikarenakan adanya kesamaan yaitu sama-sama memberikan kepastian hukum. Padahal jika dicermati keduanya berbeda namun memiliki keterkaitan yang erat.

4) Asas Aturan yang Tinggi Mengenyampingkan Aturan yang Lebih Rendah (*Lex Superiore Derogat Lex Inferiore*)

Asas ini memiliki keterkaitan dengan *stufenbau theorie* dari Hans Kelsen, yang menyatakan bahwasanya norma hukum itu bertingkat dari norma yang paling tinggi yang bersifat umum dan abstrak sampai pada norma yang paling rendah yaitu norma hukum yang bersifat konkret dan individual. Artinya, hierarki norma hukum ditentukan oleh karakteristik normanya, yaitu semakin umum dan abstrak suatu norma hukum maka semakin tinggi

derajatnya. Sebaliknya, semakin konkret norma hukum maka semakin rendah derajatnya.

Selain ditentukan oleh karakteristik abstrak atau konkretnya suatu norma, hierarki atau derajat norma hukum juga ditentukan oleh hierarki lembaga atau pejabat yang membentuknya. Artinya, semakin tinggi kedudukan lembaga atau pejabat yang membentuk suatu aturan, maka semakin tinggi pula hierarki atau derajat suatu norma hukum tersebut.

Di Indonesia, hierarki norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan telah ditetapkan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

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

Mempedomani hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, maka berdasarkan *stufenbau theorie*, undang-undang tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR, karena norma

hukum undang-undang berasal atau dengan kata lain merupakan penjabaran norma hukum yang sangat abstrak dan umum yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar dan/ atau Ketetapan MPR, sehingga akan berlaku asas *lex superiore derogat lex inferiore* yang dapat menyebabkan undang-undang tersebut menjadi batal demi hukum, walaupun tidak dapat batal dengan sendirinya.

5) Asas Aturan yang Baru Mengenyampingkan Aturan yang Lama (*Lex Posteriore Derogat Lex Apriore*)

Asas *lex posteriore derogat lex apriore* ini berlaku bagi 2 (dua) undang-undang yang materi muatannya sama. Dalam hal tersebut terjadi, maka undang-undangan yang baru memiliki keberlakuan yang dapat mengenyampingkan undang-undang yang lama. Namun, dalam tataran praktik jika tidak dinyatakan secara tegas bahwa undang-undang yang baru telah mencabut atau menyatakan tidak berlaku lagi undang-undang lama yang bertentangan dengan undang-undang yang baru akan menjadi problematika hukum dalam bentuk konflik norma yang dapat menghambat pelaksanaan undang-undang tersebut.

Walaupun suatu undang-undang secara nyata bertentangan dengan undang-undang yang baru, atau bahkan ada undang-undang yang jelas-jelas bertentangan dengan undang-undang dasar, tidak langsung secara otomatis menjadi batal. Hal ini dikarenakan adanya asas praduga keabsahan (*het vermoeden van rechtmatig beginsel/persumptio iustae causa*) yang menyatakan bahwa setiap

aturan yang telah ditetapkan haruslah dianggap sah sebelum adanya putusan pengadilan (dalam hal ini/undang-undang yaitu Mahkamah Konstitusi) yang menyatakan bahwa suatu norma hukum atau aturan tersebut batal dan tidak mengikat.

Permasalahannya adalah, terhadap kedudukan undang-undang yang sederajat tidak dapat diuji satu dengan yang lainnya. Pengujian norma hukum dalam undang-undang hanya dapat dilakukan terhadap konstitusi atau undang-undang dasar, bukan antarundang-undang. Hal ini berbeda kasusnya dalam penerapan asas *lex superiore derogat lex inferiore*, di mana norma hukum undang-undang bertentangan dengan konstitusi atau undang-undang dasar, maka Mahkamah Konstitusi berwenang mengujinya.

Untuk mengantisipasi terjadinya konflik norma hukum akibat adanya 2 (dua) undang-undang yang materi muatannya sama, maka dalam pembentukan suatu undang-undang disiasati dengan merumuskan Ketentuan Peralihan. Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan undang-undang yang lama terhadap undang-undang yang baru, yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum terhadap 2 (dua) undang-undang yang bersifat duplikatif dan memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan/pergantian undang-undang.

6) Asas Aturan yang Khusus Mengenyampingkan Aturan yang Umum (*Lex Specialis Derogat Lex Generalis*)

Sama halnya dengan asas *lex superiore derogat lex inferiore* dan asas *posteriore derogat lex apriore*, asas *lex specialis derogat lex generalis* merupakan gagasan dasar untuk menghindari terjadinya konflik norma hukum terhadap kesamaan obyek yang diatur. Namun, dalam tataran penerapan hukum seringkali terdapat permasalahan baik berupa keraguan untuk menerapkan undang-undang yang mana yang tepat, maupun ketika konflik norma hukum tersebut menyangkut kepentingan banyak pihak, sehingga para pihak akan berpegang pada undang-undang yang paling menguntungkan baginya.

Untuk menerapkan asas tersebut dalam rangka memberikan kepastian hukum dalam penerapannya, maka pembentuk undang-undang harus mengatur keberlakuan undang-undang yang khusus dan mengenyampingkan aturan yang bersifat umum secara tegas di dalam Ketentuan Peralihan, seperti halnya penerapan asas *lex posteriore derogat lex apriore* di dalam Ketentuan Peralihan suatu undang-undang.

Asas-asas tersebut di atas dikategorikan sebagai asas-asas umum materi muatan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum terhadap setiap peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang. Sedangkan asas khusus materi muatan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan dengan *volgeist*

dan *rechtsidee* suatu bangsa. Di Indonesia, asas khusus ini telah tersarikan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun asas materil tersebut yaitu sebagai berikut :

a) Asas Pengayoman

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

b) Asas Kemanusiaan

Dengan “asas kemanusiaan”, maka 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.

c) Asas Kebangsaan

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

d) Asas Kekeluargaan

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus

mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

e) Asas Kenusantaraan

Dengan “asas 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 1945.

f) Asas Bhinneka Tunggal Ika

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g) Asas Keadilan

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

h) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan

Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal

yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.

**i) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum
(*Rechtsorde en rechrs zekerheid*)**

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

j) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Kriteria pembentukan undang-undang yang baik adalah dengan menjadikan asas-asas tersebut sebagai penuntun pembentuk undang-undang untuk mengikuti cita hukum (*rechtsidee*) bangsa Indonesia. Dengan demikian, norma hukum yang termaktub dalam undang-undang akan mudah dipahami masyarakat, karena berasal dari cita hukum masyarakat. Oleh karena itu, keseluruhan asas-asas hukum tersebut mutlak menjiwai setiap

norma hukum yang terkandung dalam undang-undang.

b) Memperhatikan Asas Formil Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas yang menjadi landasan dan pedoman mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Mekanisme atau prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan berbeda satu dengan yang lainnya, sesuai dengan jenis, hierarki, dan karakteristik norma hukumnya, namun secara umum terdapat beberapa prinsip atau asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang memiliki kesamaan dan wajib dijunjung tinggi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas formil pembentukan peraturan perundang-undangan yang perlu diperhatikan meliputi:

1) Asas Kejelasan Tujuan

Dengan “asas kejelasan tujuan”, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat

Berdasarkan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat”, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang

berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3) **Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan**

“Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

4) **Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*)**

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5) **Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (Efisiensi dan Efektivitas)**

Yang dimaksud dengan “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6) **Asas Kejelasan Rumusan**

“Asas kejelasan rumusan”, maka setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi

persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7) **Asas Keterbukaan (*Transparency*)**

Berdasarkan “asas keterbukaan”, maka 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.

c) **Memperhatikan Asas Khusus Terhadap Obyek yang Diatur**

Asas khusus terhadap obyek yang diatur harus dibedakan dengan asas khusus materi muatan undang-undang. Asas khusus materi muatan undang-undang adalah asas-asas yang terdapat dalam materi muatan undang-undang yang mencerminkan jiwa bangsa (*volkgeist*) dan cita hukum (*rechtsidee*) suatu bangsa atau negara sebagai identitas atau jati diri bangsa. Asas khusus materi undang-undang antara bangsa atau negara yang satu dengan yang lainnya berbeda sesuai dengan jiwa bangsa (*volkgeist*) dan cita hukum (*rechtsidee*) masing-masing, karena jiwa bangsa (*volkgeist*) dan cita hukum (*rechtsidee*) suatu bangsa atau negara belum tentu cocok dengan bangsa atau negara lain.

Seperti telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, bahwa asas khusus materi muatan undang-undang telah disarikan dan ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan asas khusus obyek yang diatur adalah asas hukum yang berlaku dan dapat diterapkan sebagai pedoman dalam pengaturan terhadap obyek dan bidang hukum tertentu. Asas khusus tersebut terbagi mengikuti pembagian bidang hukum antara lain:

1. Asas hukum di bidang perdata antara lain:
 - a. Asas *pacta sunt servanda* yaitu asas yang menyatakan bahwasanya perjanjian yang telah disepakati para pihak berlaku mengikat bagi para pihak sebagai undang-undang (Pasal 1331 KUHPerdata);
 - b. Asas kebebasan berkontrak yaitu asas yang memberikan kebebasan para pihak yang mengadakan perjanjian untuk menentukan isi perjanjian (Pasal 1338 KUHPerdata);
 - c. Asas konsensualisme yaitu asas yang menyatakan bahwa suatu perjanjian telah terjadi apabila telah disepakati para pihak (Pasal 13131 KUHPerdata);
 - d. Asas *actio pauliana* yaitu asas yang memberikan hak kepada kreditur untuk mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk pembatalan segala tindakan yang tidak diwajibkan untuk dilakukan debitur terhadap harta kekayaannya yang diketahui debitur

- perbuatan tersebut merugikan kreditur (Pasal 1341 KUHPerdata).¹⁷⁰
- e. Asas yang menyatakan bahwa semua harta kekayaan seseorang menjadi jaminan atau tanggungan semua hutang-hutangnya (Pasal 1131 KUHPerdata).¹⁷¹
2. Asas hukum di bidang hukum acara perdata antara lain:
 - a. Asas hakim bersifat menunggu.
 - b. Asas hakim dilarang menolak perkara.
 - c. Asas *ius curia novit* yaitu asas yang menyatakan hakim dianggap tahu hukum.
 - d. Asas sidang terbuka untuk umum yaitu asas yang mewajibkan persidangan dilakukan terbuka untuk umum, kecuali yang menyangkut kesusilaan dan rahasia negara, namun pembacaan putusan tetap harus dilakukan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.
 - e. Asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.
 - f. Asas *audi alterm partem* yaitu asas yang mewajibkan kepada Hakim untuk mendengarkan kedua belah pihak.
 3. Asas hukum di bidang pidana antara lain:
 - a. Asas *geen straf zonder schuld* yaitu asas yang menegaskan bahwasanya tiada hukuman tanpa kesalahan.
 - b. Asas *nullum delictum noella poena sine praevia lege poenali* yaitu asas yang menyatakan bahwa tiada suatu perbuatan dapat dipidana, kecuali

¹⁷⁰ Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, Jakarta: Prenada Media, 2016, Hlm. 362.

¹⁷¹ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, Hlm. 157.

- berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelum perbuatan itu dilakukan.
- c. Asas non retroaktif yaitu asas yang melarang pemberlakuan surut terhadap hukum pidana.
 - d. Asas *in dubio pro reo* yaitu asas yang menyatakan jika terdapat dua aturan yang berlaku, maka digunakan aturan yang paling meringankan bagi terdakwa.
 - e. Asas teritorial yaitu asas yang memberlakukan hukum pidana Indonesia berlaku bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana di wilayah Indonesia.
 - f. Asas nasionalitas aktif yaitu asas yang memberlakukan hukum pidana Indonesia terhadap setiap warga negara Indonesia yang melakukan tindak pidana di luar negeri.
 - g. Asas nasionalitas pasif yaitu asas yang memberlakukan hukum pidana Indonesia terhadap setiap orang yang melakukan tindak pidana yang mengganggu kepentingan hukum negara Indonesia, meskipun di luar negeri.
 - h. Asas universal yaitu asas hukum pidana yang berlaku bagi setiap orang yang melakukan tindak pidana yang mengganggu ketertiban dan kepentingan dunia internasional.
4. Asas hukum di bidang hukum acara pidana antara lain:
- a. Asas praduga tidak bersalah (*presumption of innocence*) yaitu asas yang menyatakan bahwa setiap orang yang ditangkap, diperiksa, dan diadili di muka pengadilan wajib dianggap tidak bersalah, kecuali berdasarkan putusan

- pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*).
- b. Asas hakim dilarang menolak perkara.
 - c. Asas *ius curia novit* yaitu asas yang menyatakan hakim dianggap tahu hukum.
 - d. Asas sidang terbuka untuk umum yaitu asas yang mewajibkan persidangan dilakukan terbuka untuk umum, kecuali yang menyangkut kesusilaan dan rahasia negara, namun pembacaan putusan tetap harus dilakukan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.
 - e. Asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.
 - f. Asas *audi alterm partem* yaitu asas yang mewajibkan kepada Hakim untuk mendengarkan kedua belah pihak.
5. Asas hukum di bidang hukum administrasi negara antara lain:
- a. Asas *freies ermessens* yaitu asas yang menyatakan bahwa administrasi negara bebas dalam menilai dan bertindak sepanjang aturannya belum ada, tidak lengkap, atau tidak jelas demi kemanfaatan hukum (*doelmatigheids*). Asas ini disebut juga asas diskresi atau asas kewenangan bebas.
 - b. Asas larangan *de tournament de pouvoir* yaitu asas yang melarang penyalahgunaan wewenang.
 - c. Asas larangan *abuse de droit/willekeur* yaitu asas yang melarang bertindak sewenang-wenang.
 - d. Asas *excess de pouvoir* yaitu asas yang melarang mencampurkan kewenangan.
 - e. Asas motivasi yaitu asas yang menyatakan bahwa setiap keputusan dan tindakan administrasi negara harus disertai dengan alasan-alasan yang logis dan rasional.

6. Asas hukum di bidang hukum acara peradilan tata usaha negara antara lain:
 - a. Asas *het vermoeden van rechtmatig/persumtio justae causa* yaitu asas yang menyatakan bahwa setiap penetapan administrasi harus dianggap sah sebelum adanya pembatalan oleh pengadilan. Asas ini disebut juga sebagai asas praduga *rechtmatig* atau asas praduga keabsahan.
 - b. Asas sidang terbuka untuk umum yaitu asas yang mewajibkan persidangan dilakukan terbuka untuk umum, kecuali yang menyangkut kesusilaan dan rahasia negara, namun pembacaan putusan tetap harus dilakukan dalam persidangan yang terbuka untuk umum.
 - c. Asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.
 - d. Asas *audi alterm partem* yaitu asas yang mewajibkan kepada Hakim untuk mendengarkan kedua belah pihak.
 - e. Asas *untersunchungs maxim* yaitu asas yang memberikan kepada Hakim kewajiban dan kewenangan oleh undang-undang untuk mengumpulkan bahan-bahan alat bukti.¹⁷²
 - f. Asas pemeriksaan segi *rechtmatigheids* yaitu asas yang menegaskan segi pemeriksaan yang dilakukan oleh peradilan administrasi, hanya terbatas pada segi *rechtmatigheid* keputusan tata usaha negara yang disengketakan.¹⁷³
 - g. Asas larangan pemeriksaan segi *doelmatigheids* yaitu asas yang menegaskan bahwa hakim tidak

¹⁷² SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, Hlm. 198.

¹⁷³ *Ibid*, Hlm. 201.

- boleh melakukan pengujian dari segi kebijaksanaan (*doelmatigheid*) suatu keputusan yang disengketakan.¹⁷⁴
- h. Asas *erga omnes*, yaitu asas yang menyatakan bahwa putusan pengadilan tata usaha negara berlaku dan mengikat umum.
7. Asas hukum di bidang hukum tata negara
- a. Asas negara hukum demokrasi (*democratisation constitutional*) yaitu asas yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).
 - b. Asas otonomi yaitu prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah (Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).
 - c. Asas tugas pembantuan (*medebewind*) penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi Pasal 1 Angka 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).
 - d. Asas saling mengimbangi dan mengawasi (*check and ballances*) yaitu asas yang berlaku dalam hubungan kewenangan antara legislatif dan eksekutif.

¹⁷⁴ *Ibid.*

d) Adanya Keterlibatan Publik

Indonesia merupakan negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dengan menempatkan kedaulatan berada di tangan rakyat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Makna dari kedaulatan rakyat adalah rakyat yang memerintah atau pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat yang lebih dikenal dengan istilah demokrasi (*demos* yang artinya rakyat, dan *cratien* yang artinya memerintah).¹⁷⁵ Oleh karena itu, dalam konteks demokrasi, partisipasi rakyat/publik dalam pengambilan keputusan mutlak dibutuhkan.

Adanya partisipasi publik tersebut sebagai wujud dari legitimasi atau keabsahan kebijakan-kebijakan negara, khususnya kebijakan yang langsung menyentuh kepentingan rakyat secara umum. Hal ini dikarenakan pemegang kedaulatan atau pemegang kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat, sehingga tanpa persetujuan rakyat, suatu kebijakan pemerintah tidak memiliki legitimasi demokrasi. Ketika legitimasi demokrasi rendah, maka dapat berpotensi memicu protes atau penentangan dari rakyat.

Partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan - yang mengikat seluruh warga - adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud sampai kapanpun. Selain itu, seiring dengan

¹⁷⁵ Ade Kosasih dan Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Bengkulu: Vanda, 2016, Hlm. 12.

komitmen negara yang hendak melaksanakan sistem politik yang lebih demokratis, maka sudah menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk lebih membuka diri dengan menyadari posisi perannya sebagai negara yang bersih untuk penguatan masyarakat (*civil society*)¹⁷⁶ dengan menegakkan prinsip-prinsip demokrasi.

Amien Rais dalam Ismani, menentukan kriteria demokrasi sebagai berikut:¹⁷⁷

1. Partisipasi dalam pembuatan keputusan,
2. Persamaan di depan hukum,
3. Distribusi pendapatan secara adil,
4. Kesempatan pendidikan yang sama,
5. Empat macam kebebasan; meliputi kebebasan berbicara, pers, berkumpul, dan beragama,
6. Ketersediaan dan keterbukaan informasi,
7. Mengindahkan *fatsoen* (tata krama),
8. Kebebasan Individu,
9. Semangat kerjasama, dan
10. Hak untuk protes.

Berdasarkan kriteria tersebut di atas, partisipasi publik tercermin dari partisipasi dalam pembuatan keputusan, yaitu adanya kebebasan menegemukakan pendapat atau berbicara, termasuk hak untuk protes, adanya keterbukaan informasi, dan semangat kerjasama. Dengan demikian, partisipasi publik merupakan syarat mutlak dalam menuju sistem politik yang demokratis. Sistem atau konfigurasi politik yang demokratis akan

¹⁷⁶ Fauzi Ismail, et.al, *Libatkan Rakyat dalam Pengambilan Kebijakan*, Yogyakarta: Forum LSM, 2005, Hlm. 83.

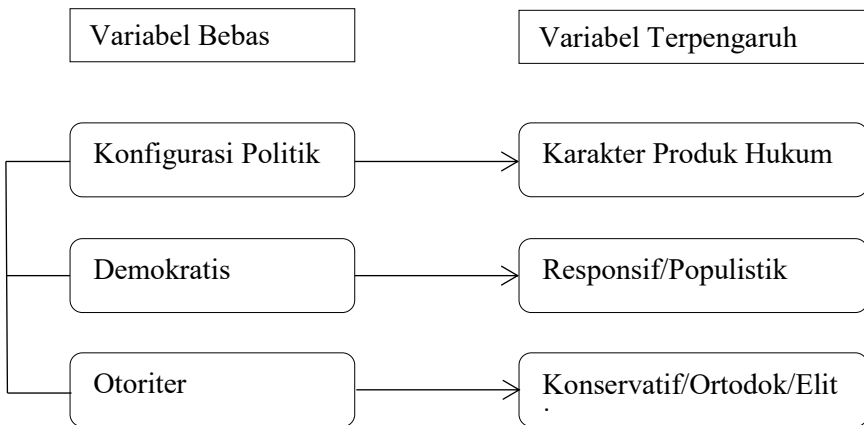
¹⁷⁷ Ismani HP, *Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan*, Malang: IKIP Malang, 1996, Hlm. 48.

sangat signifikan pengaruhnya terhadap lahirnya suatu produk hukum yang responsif.

Dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis, produk hukumnya berkarakter responsif atau populistik, sedangkan di negara yang konfigurasi politiknya otoriter, produk hukumnya berkarakter ortodok atau konservatif atau elitis.¹⁷⁸ Pernyataan tersebut dapat disajikan dalam gambar sebagai berikut:¹⁷⁹

Bagan 1

Korelasi Konfigurasi Politik dengan Produk Hukum



Berdasarkan bagan tersebut di atas, dapat dijelaskan hubungan korelasi antara konfigurasi politik dengan karakteristik produk hukum sangat erat, di mana konfigurasi politik mempengaruhi karakteristik produk hukum. Ketika konfigurasi politik suatu negara bersifat

¹⁷⁸ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, Hlm. 6.

¹⁷⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pustaka LP3S, 1998, Hlm. 24.

demokratis, maka proses pembentukan produk hukum bersifat *bottom up*, yaitu pemerintah responsif terhadap tuntutan masyarakat dan populistik karena adanya partisipasi publik.

Pada negara yang memiliki konfigurasi politik yang otoriter justru sebaliknya, di mana produk hukum yang dibentuk melalui proses konservatif yang bersifat *top down*, yaitu bersumber dari kebijakan elit sehingga disebut elitis, dan biasanya produk hukum elitis kurang menyentuh kepentingan rakyat, sehingga pemberlakuannya sering kali melalui cara-cara yang sedikit memaksa, bahkan terkesan represif.

Pada intinya, menurut Mahfud MD, produk hukum responsif/populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Sedangkan produk hukum konservatif/ortodok/elitis adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial maupun individu-individu dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.¹⁸⁰

¹⁸⁰ *Ibid*, Hlm. 25.

Beranjak dari kondisi hubungan antara konfigurasi politik terhadap produk hukum tersebut di atas, dapat disimpulkan kebijakan publik merupakan sebuah proses politik yang menjelma sebagai proses penyusunan norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang. Sehingga dan melahirkan keterikatan dan keberlakuan secara umum. Oleh karena itu, keterlibatan publik dalam pembentukan undang-undang tidak hanya sekedar melewati proses di parlemen melalui wakil rakyat, tetapi perlu adanya keterlibatan langsung dari rakyat agar undang-undang tersebut diterima dan direspon masyarakat dengan baik. Dengan kata lain, partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang mutlak diperlukan.

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang sebenarnya telah tersedia saluran melalui *hearing* dengan legislatif (DPR dan/atau DPD), di mana hasil *hearing* antara konstituen dengan Anggota Legislatif pada masa reses menjadi menjadi bahan masukan oleh fraksi maupun alat kelengkapan seperti Komisi dan Badan Legislasi dalam menyusun Daftar Inventaris Masalah (DIM) sebagai bahan penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sedangkan pada tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang, partisipasi publik dapat dihimpun melalui penelitian yang dituangkan dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) dan uji publik terhadap RUU melalui berbagai kegiatan seperti seminar, simposium, *focus group discussion*, maupun *expert meeting*.

Untuk saat ini, dengan semakin majunya teknologi komunikasi (informasi digital), sedang berkembang apa yang dimaksud dengan *e-government*. Dengan demikian,

mekanisme komunikasi antara pemerintah dengan warga masyarakat (publik) tidak harus melalui media tatap muka. *E-government* diharapkan bisa menjangkau khalayak lebih luas dan juga mengurangi faktor hambatan geografis di Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau. Berbagai pilihan cara dan mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat perlu terus dikembangkan dengan memanfaatkan metode, alat media, dan saluran komunikasi yang ada.¹⁸¹

¹⁸¹ B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting...*, *Op.Cit.*, Hlm. 170-171.



DESAIN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG IDEAL, HARMONIS, DAN TERPADU

Secara teoretis, terdapat 3 (tiga) metode pembentukan undang-undang yaitu konsep modifikasi, *omnibus law*, kodifikasi.

1. Modifikasi

Modifikasi adalah pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat.¹⁸² Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan.¹⁸³ Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi terutama berfungsi memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan membentuk bagi tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu. Undang-undang

¹⁸² A. Hamid S. Attamimi, “*Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?*”, Kompas, (22 Maret 1988): IV.

¹⁸³ *Ibid.*

bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.¹⁸⁴ Dengan adanya modifikasi, diharapkan hukum tidaklah ketinggalan karena selalu berada di belakang masyarakat layaknya metode kodifikasi.

Metode modifikasi dilakukan ketika situasi-situasi terjadi dalam masyarakat khususnya bersifat darurat, karena tujuan dari modifikasi adalah responsif terhadap dinamika sosial. Hal ini sesuai dengan teori hukum responsif yang dinyatakan oleh Nonet dan Selznick, bahwa hukum itu harus bersifat tanggap atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat agar dapat menjadi solusi. Hal ini dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial kemasyarakatan.

Dalam modifikasi, arah perkembangan masyarakat dapat ditentukan sesuai dengan norma hukum yang dibuat. Hal ini sesuai dengan konsepsi bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial atau *law as a tools of social engineering* yang dinyatakan Roscoe Pound.¹⁸⁵ Mengacu pada pendapat Pound tersebut di atas, modifikasi lebih fleksibel dan lebih visioner jika

¹⁸⁴ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, Hlm. 9.

¹⁸⁵ Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, Hlm. 80.

dibandingkan dengan kodifikasi. Selain itu, modifikasi tidak membutuhkan waktu yang lama karena tidak harus menunggu norma tersebut mengendap terlebih dahulu di dalam kesadaran masyarakat. Oleh karenanya, modifikasi meletakkan hukum di depan masyarakat. Situasi-situasi yang terjadi di tengah masyarakat, khususnya yang bersifat darurat, lebih banyak diselesaikan dengan norma hukum yang dibentuk secara modifikasi karena memang tujuannya adalah menjadi respon. Hal ini sesuai dengan teori hukum responsif yang dinyatakan oleh Nonet dan Selznick, bahwa hukum itu harus menjadi tanggapan atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat supaya hal tersebut dapat menemukan penyelesaian.¹⁸⁶

Kelemahan dari metode modifikasi ini yaitu, besarnya potensi disharmoni antara norma hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang terhadap undang-undang lainnya, maupun terhadap peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal. Hal ini terjadi dikarenakan pembentukan undang-undang melalui modifikasi terfokus pada suatu permasalahan tertentu, sedangkan dalam

¹⁸⁶ Phillippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, New York: Phillippe and Philip Selznick, Harper & Row, 1978, Hlm 14 Lihat juga Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fondasi Keifilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*, Bandung: Mandiri Maju, 1999, Hlm. 50 – 52.

pelaksanaannya, permasalahan tersebut berkaitan dengan masalah lainnya.

2. *Omnibus Law*

Omnibus law adalah metode pembentukan undang-undang melalui penyederhanaan peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu perundang-undangan konsep *Omnibus Law* memiliki persamaan dengan konsep kompilasi yang memadukan undang-undang yang ada sebelumnya dalam format buku dengan menghapus bagian-bagian yang telah dicabut dan penggantian dari perubahan dengan susunan yang didesain untuk memfasilitasi pemakaian. Pelaksanaan kompilasi digunakan terhadap berbagai aturan yang sudah ada sebelumnya dengan menjelaskan bagian mana dalam ketentuan tersebut yang sudah dicabut berikut substitusinya.¹⁸⁷

Secara teori, *Omnibus Law* terdiri dari *Omnibus Legislation*, *Omnibus Regulation* dan *Omnibus Implementation*. *Omnibus Legislation* merupakan jenis pembentukan undang undang yang paling tidak ortodoks dan mungkin dikenal sebagai jenis yang paling umum dari sistem yang tidak lazim.¹⁸⁸ Di samping

¹⁸⁷ PBHI, *Konsep Omnibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan*, <https://www.bantuanhukumdanham.online/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2020.

¹⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, Hlm.

Omnibus Law, ada pula pengertian tentang *Omnibus Rules* atau *Omnibus Regulations*. Meskipun pengertian tentang peraturan perundang-undang *omnibus* ini kurang mendapat perhatian di antara para akademisi maupun praktisi, tetapi *omnibus bill* juga dapat dikembangkan dalam konteks peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.¹⁸⁹

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah *omnibus implementation*, yaitu konsolidasi pelaksana dan pelaksanaan undang-undang dan peraturan perundang-undang di bawahnya. Meskipun peraturan di bawah undang-undang sebagai kendaraan *omnibus* dari kebijakan operasional pemerintahan dan pembangunan masih belum menjadi perhatian utama, sekarang mulai muncul perhatian mengenai pentingnya masalah *omnibus implementation* dalam pelaksanaan suatu undang-undang. Seringkali ditemukan kenyataan dalam praktik bahwa institusi atau agensi pemerintahan yang diberi tanggung jawab pelaksanaan oleh undang-undang itu terdiri atas banyak lembaga sekaligus. Beberapa lembaga bahkan dapat pula diberikan kewenangan oleh beberapa undang-undang untuk terlibat dalam pelaksanaan banyak undang-undang sekaligus.¹⁹⁰

¹⁸⁹ *Ibid.*

¹⁹⁰ *Ibid.*

Terkait dengan *omnibus law* atau undang-undang *Omnibus*, juga banyak lembaga yang secara bersama-sama dapat diberi tanggung jawab untuk melaksanakan satu undang-undang yang demikian panjang dan tebal mengatur semua hal yang saling terkait (*jointly responsible for implementing a single piece of very long legislation*).¹⁹¹ Implementasi undang-undang secara bersama-sama ini dapat pula menyebabkan munculnya kebutuhan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan secara bersama-sama pula, atau setidaknya, terbitnya satu peraturan oleh satu instansi perlu diikuti oleh instansi untuk juga menerbitkan peraturan lain yang tidak saling bertentangan.¹⁹¹

Berdasarkan pemahaman terhadap metode *Omnibus Law* dalam pembentukan undang-undang di atas, dapat ditarik benang merah bahwa metode *omnibus law* tidak menjamin harmonisasi norma hukum, khususnya antara norma hukum undang-undang pada tataran *omnibus legislation* dengan norma hukum pada peraturan pelaksanaannya pada tataran *omnibus regulation* dan *omnibus implementation*.

3. Kodifikasi

Kodifikasi hukum menurut R. Soeroso dalam bukunya *Pengantar Ilmu Hukum* adalah pembukuan

¹⁹¹ *Ibid.*

hukum dalam suatu himpunan undang-undang dalam materi yang sama.¹⁹² Tujuan dari kodifikasi hukum adalah agar didapat suatu *rechtseenheid* (kesatuan hukum) dan suatu *rechts-zakerheid* (kepastian hukum).¹⁹³ Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo tujuan umum dari kodifikasi adalah untuk membuat kumpulan peraturan-undangan itu menjadi sederhana dan mudah dikuasai, tersusun secara logis, serasi, dan pasti.¹⁹⁴

Jika dibandingkan dengan metode modifikasi dan *omnibus law*, kodifikasi tentu lebih baik karena semua materi muatannya mengatur secara lengkap mulai dari norma hukum umum (*general norm*) sampai dengan norma hukum yang semestinya diatur dalam peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Dengan demikian, maka akan terbentuk harmonisasi norma hukum, karena pembahasannya dilaksanakan dalam satu undang-undang.

Selain itu, melalui metode kodifikasi, undang-undang yang lama dicabut dan tidak berlaku lagi. Sedangkan *omnibus law* hanya mencabut beberapa pasal dalam undang-undang yang lama. Artinya, undang-

77. ¹⁹² R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, Hlm.

¹⁹³ *Ibid.*

¹⁹⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, Hlm. 92.

undang yang lama masih berlaku, sehingga masih bermunculan undang-undang perubahan seperti yang terjadi dalam metode modifikasi yang dilaksanakan selama ini.

Kodifikasi menjadikan peraturan-peraturan dalam suatu bidang tertentu, yang tersebar, terhimpun dalam suatu kitab yang terstruktur sehingga mudah ditemukan. Bentuk hukumnya diperbaharui namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada atau yang masih berlaku. Kodifikasi ini berkembang terlebih dahulu di wilayah Eropa Kontinental yang memang saat itu sedang berkembang teori hukum positif (*legisme*) yang lebih mengutamakan hukum bentukan pemerintah.¹⁹⁵

Kodifikasi ini sudah tidak relevan dengan dinamika hukum dan masyarakat yang sangat dinamis saat ini. Zaman dahulu dapat dilakukan kodifikasi hukum, karena hukum yang ada hanyalah hukum yang diambil dari nilai-nilai yang mengendap di dalam tatanan sosial kemasyarakatan. Hal ini dikarenakan dinamika kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang masih sederhana. Namun untuk saat ini, hukum tidak cukup mencerminkan kondisi kemasyarakatan saat ini (*moment opname*), namun hukum lebih berfungsi sebagai alat

¹⁹⁵ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indoneisa*, Bandung: PT. Mandar Maju, 1998, Hlm. 13.

rekayasa sosial (*law as a tools of social engineering*). Artinya, hukum harus mampu menjangkau hal-hal yang mungkin akan terjadi di masa yang akan datang agar hukum tidak tertinggal oleh dinamika masyarakat, dan selalu dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan hukum masyarakat.

Berdasarkan pemaparan mengenai 3 (tiga) metode pembentukan undang-undang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa masing-masing metode pembentukan undang-undnag tersebut sama-sama memiliki kelebihan dan keunggulan, serta sama-sama memiliki kelemahan atau kekurangan. Sekalipun metode pembentukan undang-undang menggunakan metode modifikasi yang lebih sederhana dan *simple*, namun persoalan dalam merumuskan norma hukum undang-undang dapat saja terjadi. Permasalahannya adalah, terkadang hukum yang dirumuskan kurang sesuai dengan kehendak masyarakat atau tidak mencerminkan keadilan dalam masyarakat atau terlampau jauh meloncati realitas sosial kemasyarakatan, seperti pembentukan undang-undang yang lebih cocok diterapkan pada masyarakat industri namun dibentuk dan diterapkan pada masyarakat pertanian.

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa berbeda dengan ekonomi dan politik, hukum adalah institusi normatif. Ia akan kehilangan fungsinya apabila tidak bisa tampil dalam

kekuatannya yang demikian itu, yakni menundukkan perilaku masyarakat ke bawah otoritasnya. Tentu saja pemaksaan normatif itu memberikan hasil-hasil yang relatif. Ada bangsa yang sangat patuh kepada hukumnya, ada yang setengah patuh, dan macam-macam gradasi lainnya. Tetapi, pada suatu waktu tertentu bisa dirasakan bahwa fungsi normatif hukum itu sudah menjadi terlalu melemah dan hasil ini akan cukup merisaukan.¹⁹⁶ Hal ini dapat terjadi karena beberapa faktor, misalnya kurangnya analisa terhadap kondisi masyarakat, atau bahkan adanya kepentingan politik yang justru membelokkan pembuatan kebijakan. Kondisi inilah yang kini terjadi di Indonesia.

Menurut Mahfud M.D. bahwa keadaan pembentukan hukum di Indonesia yang cenderung mengarah kepada mekanisme modifikasi, namun sering diselubungi dengan keperluan politik. Menurutnya, hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik

¹⁹⁶ Satjipto Rahardjo, "*Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*", Jakarta: Kompas, 2003, Hlm. 157.

yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa.¹⁹⁷

Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das Sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das Sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalanya maupun dalam implementasi dan penegakannya.¹⁹⁸

Pandangan Mahfud tersebut menggambarkan keadaan pembentukan undang-undang di Indonesia yang menitikberatkan pada politik daripada hukum, walaupun produk akhir politik tersebut tetap sebagai produk hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Hal inilah yang

¹⁹⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2002, Hlm. 11.

¹⁹⁸ *Ibid.*

belum disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa keputusan politik yang dituangkan dalam suatu undang-undang merupakan produk hukum yang secara yuridis, isinya harus dilaksanakan, walaupun kemudian disadari bahwa undang-undang tersebut sulit dilaksanakan karena substansinya sarat dengan elemenelemen politik. Mahfud sendiri menyatakan bahwa hukum terpengaruh oleh politik karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum.¹⁹⁹

Pembentukan undang-undang dengan cara modifikasi yang baik disertai kajian yang mencukupi, dapat diharapkan akan menjadi pedoman dan menjadi panglima, serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.²⁰⁰ Namun, jika ditinjau dari aspek teknik perancangan peraturan perundang-undangan, masih dapat saja menyisakan persoalan, khususnya terhadap harmonisasi norma hukum. Di sinilah letak kelemahan metode modifikasi yang paling tampak. Namun metode modifikasi dinilai jauh lebih baik dari metode kodifikasi yang hanya mampu mengakomodir nilai-nilai yang sudah mengendap di masyarakat tanpa mampu menjangkau kemungkinan-kemungkinan yang terjadi di masa yang akan datang.

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ Maria Farida Indrati Soprpto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*,

Demikian juga jika dibandingkan dengan metode *omnibus law* yang sekilas mirip dengan modifikasi karena gampang dilakukan perubahan dan juga mengandung sifat alat rekayasa sosial yang diharapkan mampu mengakomodir kemungkinan-kemungkinan yang terjadi di masa yang akan datang. Di sisi lain, metode *omnibus law* sekilas juga mirip dengan kodifikasi karena mengakomodir persoalan terhadap beberapa bidang tertentu yang berkaitan dalam satu undang-undang besar, namun masih menyisakan potensi terjadinya disharmoni norma hukum undang-undang.

Ketiga metode pembentukan perundang-undangan itu pernah dilakukan di Indonesia, terkhusus dengan metode *omnibus law* yang belakangan ini menyita perhatian masyarakat karena dianggap tidak memihak kepada masyarakat/kaum buruh yang diatur dalam undang-undang *omnibus law* cipta kerja tersebut. Pembentukan perundang-undangan bukan hanya soal materi, asas dan metode nya saja akan tetapi niat pembentuk dalam mengakomodir kepentingan sebesar-besarnya masyarakat dalam suatu undang-undang yang akan ditetapkan. Keseriusan tersebut harus diwujudkan dalam bentuk transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan maupun pembentukan peraturan perundang-undangan itu. Partisipasi publik dalam setiap pembentukan perundang-undangan juga harus diakomodir dengan baik bukan hanya seremonial belaka, karena akan berdampak pada penolakan terhadap hukum

yang akan dibentuk. Berdasarkan sifatnya bahwa suatu perundang-undangan tentunya akan selalu tertinggal dari perkembangan masyarakat maka tentunya harus ada kewajiban dari pembentuk peraturan perundang-undangan dalam mengevaluasi, pemantauan dan meninjau apakah suatu undang-undang tersebut masih dapat eksis dalam kehidupan masyarakat.

Pola pemantauan dan peninjauan sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal tersebut diatur dalam Bab XA yang mewajibkan pemantauan dan peninjauan dilakukan setelah UU berlaku oleh DPR, DPD dan Pemerintah. Pemantauan dan peninjauan UU yang telah disahkan dilihat dalam 3 tahap pembentukannya yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap tindak lanjut. Kemudian untuk mengatur lebih detail mengenai pemantauan dan peninjauan maka akan diatur dalam peraturan masing-masing Lembaga pembentuk yaitu peraturan DPR, Peraturan DPD dan Peraturan Presiden.

Dari hal-hal tersebut dapat disimpulkan bahwa, Keseriusan dalam hal pemantauan dan peninjauan ini sangatlah baik halnya maka dari itu perlu dijabarkan lebih jelas mengenai tugas dan fungsi masing-masing Lembaga dalam melakukan pemantauan dan peninjauan setiap UU

yang telah dibentuk dan disetujui Bersama. Sejak tanggal 4 oktober 2019 setelah ditetapkannya UU No 15/2019 peraturan mengenai pemantauan dan peninjauan ini belum kunjung ditetapkan dalam peraturan internal dan dipublikasikan kepada khalayak ramai. Hal yang menjadi perhatian dan pertanyaan yaitu bagaimanakah suatu Lembaga melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap UU apakah setiap 3 tahun sekali, atau 5 tahun sekali atau setiap ada gugatan ke Mahkamah Konstitusi dan dikabulkan oleh MK, atau ada mekanisme lain. Semangat ini tentunya harus didukung agar UU yang dibentuk mendapatkan kualitas yang bagus dan dapat diterima oleh masyarakat banyak, tentunya juga mekanisme pemantauan dan peninjauan menurunkan tingkat pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena dapat mengajukan pemantauan dan peninjauan ke DPR, DPD dan Pemerintah. Selain itu bila pemantauan dan peninjauan dilakukan dengan baik maka akan meningkatkan kepercayaan masyarakat (*public trust*) kepada Lembaga DPR, DPD dan Pemerintah.

Pembentukan perundang-undangan merupakan suatu bentuk hukum yang diharapkan dapat memuaskan setiap masyarakat yang akan mematuhiya sebagai hukum yang hidup dan hukum yang indahkan. Pengakuan terhadap hukum yang dibuat merupakan suatu hal yang amat penting maka dari itu setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan sebaik-baiknya mulai

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Salah satu aspek yang berpengaruh yaitu transparansi dan akuntabel yang tercermin dalam melibatkan partisipasi publik/konsultasi publik dalam setiap tahapannya. Kemudian pemantauan dan peninjauan sangat penting terhadap UU yang telah dibentuk agar public mempunyai pilihan dalam melakukan keberatan, bisa melalui *judicial review* dan juga *legislative review*.

Hukum yang sebenarnya hukum adalah hukum yang hidup dan diindahkan oleh segenap masyarakat maka dari itu tingkat penerimaan hukum oleh masyarakat adalah hal yang utama walaupun dalam teori perwakilan bahwa dalam membentuk UU masyarakat sudah diwakilkan oleh Anggota DPR dan DPD yang sudah dipilih secara langsung dalam pemilu akan tetapi bentuk partisipasi masyarakat harus diutamakan dan dijadikan pertimbangan dalam setiap keputusan yang akan diambil oleh pemegang kuasa pembentuk UU.



DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S Attamimi, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan*, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1982.
- A. Hamid S. Attamimi, "Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?", *Kompas*, (22 Maret 1988): IV.
- A. Ridwan Halim, "Evaluasi Kuliah Filsafat Hukum", Jakarta: Ghalia Indonesia, 1987.
- A..Hamid Attamimi, *menggunakan Asas-asas Pembentukan peraturan (algemen beginselen van behoorlijke wetgeving) Peranan keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam kurun waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi Universitas Indonesia, 1990.
- Abdul Latief, "Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah". Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Ade Kosasih dan Imam Mahdi, *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Bengkulu: Vanda, 2016.
- Ade Kosasih, *Formula Praktis Memahami Teknik dan Desain Legal Drafting*, Bogor: Herya Media, 2017.

- M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid
- Ahmad M. Ramli, *Majalah Hukum Nasional; Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, BPHN, No. 2 Tahun 2008.
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-Undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Ctk, Kedua, Rineka Cipta, Jakarta 1997.
- Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.
- Astawa, I Gde Pantja & Na, a, S., *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008 dalam Jurnal Masalah - Masalah Hukum, Bayu Dwi Anggono, *Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang - Undangan : Permasalahan dan solusinya*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Atma Jaya, 2008.
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 1997.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill Co, 1992.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta, Ind Hill Co, 1992 Hlm. 37 Dalam Buku Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2014.
- Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Armico, 1987.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- BHI, *Konsep Omnibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan*, <https://www.bantuanhukumdanham.online/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html>.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rhineka Cipta, Jakarta, 2010.
- C.F. Strong, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern, Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, diterjemahkan dari *Modern Political Constitution: an Introduction of the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2005.
- Choky R. Ramadhan, *Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum*, *Mimbar Hukum* 30(2), 2018.
- Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Jenderal Perturan Perundang-Undangan, Pengharmonisasian, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010.
- Donald A Rumokoy, "Perkembangan Tipe Negara Hukum dan Peranan Hukum Administrasi Negara", Dalam SF. Marbun, "Dimensi-Dimensi Hukum Administrasi Negara", Yogyakarta: UII Press, 2001.

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

Edward L. Rubin, *Legislative Methodology: Some Lesson from the Truth in Lending Act*, 80GEO.L/233, dalam Juhaya S. Praja.

Fauzi Ismail, et.al, *Libatkan Rakyat dalam Pengambilan Kebijakan*, Yogyakarta: Forum LSM, 2005.

H.A.Muin Fahmal, *Peran asas-asas Umum Pemerintahan yang layak Dalam mewujudkan Pemerintahan yang bersih*, Total Media Cet. ke 2, 2008.

Haeruman Jayadi, *"Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan"*, Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, 2009.

Hafiz Andi Sadewo, *Urgensi Harmonisasi Dan Sinkronisasi Peraturan Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Yang Partisipatif (Studi Di Bagian Hukum Sekretariat Daerah Pemerintah Kota Kediri)*, Kediri : Jurnal Ilmiah Universitas Brawijaya, 2015.

Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dari Sumali, *"Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (Perppu)"*, Malang: UMM Press, 2002.

Hans Kelsen, *"General Theory Of Law and State"*, New York: Russel and Russel, 1973.

<http://ditjenpp.kemenumham.go.id/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>

<http://ditjenpp.kemenumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>

Daftar Pustaka

<http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/12>

<http://pusatpuu.dpr.go.id/produk/index-pedoman-kerja>.

<http://www.djpp.kemenumham.go.id/struktur-djpp/ditjen-pp.html>,

<http://wwwbennyblogspotcom-benny.blogspot.com/2009/10/kebahagiaan-dalam-pandangan.html>.

<https://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>.

<https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan2dev&id=1&kat=1&menu=5>

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5d9e4ce20414e/legalitas-perppu-yang-dibuat-atas-desakan-masyarakat/>

<https://www.kompas.com/skola/read/2020/02/06/140000869/amandemen-uud-1945--tujuan-dan-perubahannya?page=all>

<https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/harmonisasi-peraturan-perundang-undangan-sering-kurang-optimal>

<https://www.theindonesianinstitute.com/kontroversi-pengesahan-revisi-uu-kpk/>

I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987.

Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

- M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid
Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Ctk. Kelima, Paradnya Paramita, Jakarta, 1993.
- Ismani, HP, *Dasar-Dasar Ilmu Pemerintahan*, Malang: IKIP Malang, 1996.
- Janpatar Simamora, Tafsir Makna Negara Hukum Dalam Prespektif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Jurnal Dinamika Hukum* 14(3), 2014.
- Jimly Asshiddiqie dalam *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengorganisasian Kekuasaan Legislatif dan Eksekutif*, *Jurnal Keadilan*, Vol. 2 No. 1 Tahun 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004.
- Jufrina Rizal, *Sosiologi Perundang-undangan, makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Tehnis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI*, Jakarta, 1998/1999.
- Kus Eddy Sartono, *Kajian Indonesia Dari Awal Kemerdekaan Sampai Era Reformasi*, *Humanika* 9(1), 2009.

Daftar Pustaka

- Kusnu Goesniadhie, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif perundang-undangan : Lex Specialis Suatu Masalah*, Surabaya : Penerbit JP Books, 2006.
- Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar, Cet ke-1, Edisi ke-2, (Penerjemah, Wishnu Basuki)*, Jakarta : PT. Tatanusa, 2001.
- Lendy Siar, *"Pengaturan dan Pelaksanaan Pengawasan Preventif Terhadap Peraturan Daerah"*, Bandung: Tesis Program Pascasarjana Unpad, 2001.
- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu?*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991.
- Lili Rasjidi, *Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional*, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum-Memperingati 70 Tahun Prof.Dr.B.Arief Sidharta,SH*, Bandung: Refika Aditama, 2009.
- Lord Lloyd dan M.D.Am, Freeman, *"Lloyd's Introduction of Jurisprudence"*, Steven & Son, London, 1985.
- M. Agus Santoso, *Perkembangan Konstitusi di Indonesia*, Yustisia 2(3), 2013.
- M. Dahlan al Barry, *Kamus Modern Bahasa Indonesia*, Yogyakarta, Arkola, 1995.
- M. Solly Lubls, *Landasan dan TeknikPerundang Undangan*, Ctk III, Bandung: Mandar Maju, 1989.
- Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik PERDA Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, Cet. Ke 1.

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya* (dikembangkan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH.), Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Maria Farida Indrati Soprapto, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, sebuah artikel dalam, diunduh dari <http://www.legalitas.org/?q=node/216>, 20 Maret 2018.

Max Boboy, *DPR RI Dalam Perspektif Sejarah dan Tata Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Merdi Hajiji, *Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rechtsvinding, 2013.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003.

Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Jakarta: Bina Cipta, 1976.

Moh, Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2002.

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Moderen (Rechstaat)*, Bandung ; Refika Aditama 2009.

Daftar Pustaka

- Nisrina Irbah Sati, *Ketetapan MPR Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan 49 (4), 2019.
- Nomensen Sinamo, *Diklat Kuliah HTN Fakultas Hukum UBK Dikutip dari Nomensen Sinamo, Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketiga, Permata Aksara, Jakarta, 2014.
- Nurul Qamar, *Perbandingan Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System*, Makassar, Refleksi, 2010.
- Padma Widyantari, Adi Sulistiyono, *Pelaksanaan Harmonisasi Rancangan Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi (RUU PDP)*, Jurnal Privat Law 8(1), 2020.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2010.
- Petter Noll, 1973, *Gesetsgebungslehre*, Rohwohlt, Reinbek, hal. 314. dalam Juhaya S. Praja.
- Philipus M. Hadjon, Dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, gagasan terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berkelanjutan*, Rajawali Press, 2009.
- Phillippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, New York: Phillippe and Philip Selznick, Harper & Row, 1978, Hlm 14 Lihat juga Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*, Bandung: Mandiri Maju, 1999.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerdjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni, 1979.

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

Ranggawidjaja, R, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998 dalam Jurnal Masalah - Masalah Hukum, Bayu Dwi Anggono, *Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang - Undangan : Permasalahan dan solusinya*, Jilid 47 No. 1, Januari 2018.

Ridwan HR. *"Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2006.

Riski Febria Nurita, *Dinamika dan Perkembangan Konstitusi Republik Indonesia*, Jurnal Cakrawala Hukum 6(2), 2015.

Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Rusli K. Iskandar, *"Normatifisasi Hukum Administrasi Negara" Dalam SF. Marbun, "Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara"*. Yogyakarta: UII Press, 2001.

Satjipto Rahardjo, *"Ilmu Hukum"*, CV. Rajawali, Jakarta, 1982.

Satjipto Rahardjo, *"Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia"*, Jakarta: Kompas, 2003.

Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*, Muhammadiyah University Press, 2004.

Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

Daftar Pustaka

- SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2001.
- Soegiyono, *Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Kajian Kebijakan Dan Hukum Kedirgantaraan, 2015.A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan*.
- Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-Undangan*, Edisi Kedua, Ctk. Ketiga, Yogyakarta Liberty, 2003, hlm 1, Dalam buku lainnya yang diterbitkan tahun 1997, Soehino menyebut istilah *peraturan perundang-undangan*. Lihat Soehino, *Hukum Tata Negara, Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke- 8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2012.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.
- Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, Bandung: Mandar Maju, 1992.
- Sudikno Mertokusumo, *"Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum"*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Suhartono, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pelaksanaan Anggaran Belanja Negara (Solusi Penyerapan Anggaran Belanja Negara Yang Efisien, Efektif Dan Akuntabel)*, Tesis, Jakarta: Universitas Indonesia, 2011.
- Suprin Na'a, *"Ruang Lingkup Muatan Materi (Het Onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Dalam*

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", Bandung: (Tesis) Program Pascasarjana Unpad, 2003.

Sutan Remy Sjahdeini, *Sejarah, Asas, dan Teori Hukum Kepailitan*, Jakarta: Prenada Media, 2016.

W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan*, Jakarta, Balai Pustaka, 1982

Wahyudi Djafar, Bernhard Ruben Fritz Sumigar, dan Blandina Lintang Setiani, *Perlindungan Data Pribadi: Usulan Pelembagaan Kebijakan dari Perspektif Hak Asasi Manusia*, Jakarta: Lembaga Studi dan Adokasi Masyarakat (ELSAM), 2016.

Wawan Rosmawan, *Sejarah Perkembangan Konstitusionalisme Dunia Dan Indonesia (Tinjauan Perbandingan)*, Jurnal Ilmiah Galuh Justisi 3(2), 2015.

Widodo Eka Tjahyana, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya)*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.

Yohanes Golot Tuba Helan, *"Implementasi Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Era Otonomi Daerah"*. Bandung: (Disertasi) Program Pascasarjana Unpad, 2006.



TENTANG PENULIS



M Jeffri Arlinandes Chandra, S.H.,M.H yang sering di panggil Jeffri merupakan anak asli Bengkulu (Suku Rejang) yang merupakan anak pertama dari tiga bersaudara dari pasangan orang tua, Ayah Jauhari Chandra.,S.P.,M.M dan Ibu Rosdawati.,S.KM. Lulus Sarjana (S1) Pada Program Studi Ilmu Hukum (Konsentrasi Hukum Tata

Negara) Fakultas Hukum Universitas Bengkulu (UNIB), Bengkulu tahun 2012 kemudian menyelesaikan Studi Master (S2) di Program Magister Ilmu Hukum pada institusi yang sama tahun 2015. Saat ini sedang menempuh Pendidikan Doktor S3 Ilmu Hukum di Universitas Sriwijaya, Palembang. Memulai Karir sebagai Marketing Perbankan kemudian akhirnya berlabuh menjadi akademisi dan memulai karir dan menjadi dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Dehasen Bengkulu (2015-2018) dan sejak tahun 2019 menjadi Dosen Tetap (PNS) Prodi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FHISIP) Universitas Terbuka bertugas di Unit Program Belajar Jarak Jauh (UPBJJ) UT Bengkulu. Mengampu Matakuliah Hukum Tata Negara, Ilmu Negara,

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

Hukum Administrasi Negara, Ilmu Perundang-undangan, Teori Perundang-undangan. Aktif menulis artikel di jurnal-jurnal bereputasi baik nasional maupun internasional dan juga sering menulis di beberapa media massa lokal maupun nasional. Dapat dihubungi melalui e-mail: Jeffri.chandra@ecampus.ut.ac.id



Dr. Rofi Wahanisa, SH., MH, lahir di Rembang 12 Maret 1980, Dosen di Bagian HTN-HAN Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang (UNNES).

Menyelesaikan pendidikan dasar SD hingga SMU di Semarang, begitu pun dalam menempuh pendidikan tinggi. Penulis menempuh pendidikan S1 tahun

1998 pada Fakultas Hukum UNDIP, di tahun 2004 menempuh pendidikan S2 di Magister Ilmu Hukum UNDIP, tahun 2015 menempuh pendidikan S3 di Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP. Beberapa artikel yang pernah ditulis, dan di publish dalam jurnal terakreditasi Nasional Sinta 2 maupun Jurnal Internasional bereputasi/ Scopus diantaranya, "Tinjauan Pengaturan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dalam Berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi" (Jurnal MK RI 2021), "KONSEPSI ASAS KELESTARIAN DAN KEBERLANJUTAN DALAM PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP DALAM NILAI PANCASILA" (Jurnal Bina Hukum Lingkungan 2021), "*Problems of Disputes/ Conflict Over land Acquisition Towards Development for Public Interest in Indonesia*" (Scopus, 2021), "*Public Participation by Optimizing Rural Spatial Planning to Prevent Functional Conversion of Agricultural Land to Non-agricultural Use*" (Scopus, 2021). Dan buku yang telah diterbitkan, REFORMA AGRARIA UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT (Fastindo: 2019), Politik Hukum Penyelesaian Konflik Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Pasca Reformas (Genta

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid

Publishing: 2020), Hukum Lingkungan – Perkembangannya di Indonesia (Raja Grafindo: 2021). Serta aktif di beberapa asosiasi pengajar antara lain, Asosiasi Pengajar Hukum Lingkungan Indonesia (PHLI), Ppengurus pusat Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) bidang Departemen Riset dan Publikasi.



Ade Kosasih, S.H.,M.H lahir di Bengkulu pada tanggal 18 Maret 1982 merupakan anak Keenam dari Enam Bersaudara dari Ayah Indra Yakoeb dan Ibu Srie Rahayu. Memperoleh Sarjana Hukum pada tahun 2004 dari Fakultas Hukum Universitas Prof. Dr. Hazairin, S.H. Bengkulu dan Magister Hukum pada tahun 2007 dari Fakultas Hukum Universitas Bengkulu. Pernah menjadi Advokat pada tahun 2008-2010. Pada tahun 2010 diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Bengkulu Tengah dan pernah menjabat sebagai Kasubbag Bantuan Hukum dan HAM pada tahun 2011-2012, serta Kasubbag Perundang-Undangan pada tahun 2012-2016. Sejak tahun 2016 menjadi Dosen pada Fakultas Syariah & Hukum Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno Bengkulu. Sering menjadi pembicara dalam Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA), seminar, sosialisasi/penyuluhan hukum, pembahas dalam *workshop*, *focus group discussion*, instruktur *legal drafting* dan menjadi konsultan hukum Pemerintah Daerah serta terlibat dalam penyusunan Naskah Akademik dan Perancangan Peraturan Daerah. Adapun karya ilmiah dalam bentuk buku yang pernah diterbitkan yaitu, *Formula Praktis Memahami Teknik dan Desain Legal Drafting*, Bogor: Herya Media, 2015; *Hubungan Kewenangan Antara DPD dan DPR dalam Sistem Parlemen Bikameral*, Bengkulu: Vanda, 2016; *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia (Menenal Konstruksi Baru Hukum Administrasi Pasca Terbitnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan)*, Bengkulu: Vanda, 2017; dan *Pengembalian Aset Negara dari Pelaku Tindak Pidana Korupsi (Studi Undang-Undang tentang Pemberantasan Korupsi dan United Nation Convention Against Corruption 2003*, Bengkulu: Zigie Utama, 2019.

M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, Ade Kosasih, Vera Bararah Barid



Vera Bararah Barid, M.H menyelesaikan Pendidikan magister hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FH-UI) pada tahun 2016. Pernah menjadi staf DPR-RI dan akhirnya berlabuh menjadi peneliti di salah satu Lembaga Penelitian Pemerintah. Saat ini menjadi peneliti hukum di Pusat Riset Hukum – Organisasi Riset Ilmu Pengetahuan Sosial Humaniora (OR IPSH) – Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Ia pernah bergabung pada Ekspedisi Nusa Manggala 2018 yang diadakan oleh COREMAP-CTI bekerja sama dengan Pusat Penelitian Oseanografi LIPI dalam rangka penelitian tentang 8 pulau-pulau terluar. Pada tahun 2020 mendapatkan Research Grants dari Korea Foundation untuk penelitian tentang *“Indonesian Migrant Workers: Issues and Prospects.”* Pada tahun 2021 kembali mendapatkan research grants dari COREMAP-CTI dengan focus penelitian *“Ketahanan Sumber Daya Air dan Lingkungan Pulau Pari Menuju Resilient Small Island (RSI),”* Fokus bidang penelitiannya adalah seputar hukum khususnya terkait dengan ketenagakerjaan, isu-isu yang terkait pekerja, dan seputar aturan-aturan yang relevan dengan pekerja Indonesia (baik Pekerja di Indonesia maupun Pekerja Migran Indonesia). Dapat dihubungi melalui e-mail: vera003@brin.go.id atau vera.bararah@gmail.com