

Undang-Undang tentang Pemilihan
undangan.

Mengingat Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A
Republik Indonesia Tahun 1945,

Dengan Perundang-uran
DIBERIKAN PERUNDANGAN RASULTAT RPP
BAGI
PRESIDEN REPUBLIK RI

MENYATUKAN

Mengingat Undang-Undang tentang

ILMU DAN TEKNIK PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Dr. Nurul Qamar, S.H., M.H.
Farah Syah Rezah, S.H., M.H.



Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

**Dr. Nurul Qamar, S.H., M.H.
Farah Syah Rezah, S.H., M.H.**



Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Penulis

Dr. Nurul Qamar, S.H., M.H.

Farah Syah Rezah, S.H., M.H.

ISBN: 978-602-5522-36-9

Penyunting

Abd. Kahar Muzakkir

Desain Sampul

SIGn Art

Penerbit

CV. Social Politic Genius (SIGn)

Redaksi



: Jln. Muh. Jufri No. 1, Makassar 90215



: 082291222637



: sign.institute@gmail.com



: Penerbit SIGn



: www.penerbitsign.com

Cetakan Pertama, Januari 2020

x + 96 hal.; 14,5 cm x 21 cm

Anggota IKAPI

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk
dan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah buku ini dapat dirampungkan penulisannya setelah sekian lama tertunda dengan kesibukan-kesibukan akademik dan praktis lainnya.

Buku ini dimaksudkan disamping sebagai buku yang dapat menjadi bahan ajar bagi mahasiswa Fakultas Hukum UMI, juga dapat dijadikan sebagai buku Teks Hukum berkenaan dengan pentingnya ilmu dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

Buku ini semoga dapat melengkapi buku-buku teks lainnya yang ditulis oleh penulis yang berbeda, sehingga dapat memberi manfaat bagi penulisnya, pembacanya dan terkhusus bagi mahasiswa program studi ilmu hukum Fakultas Hukum.

Tiada manusia yang sempurna, demikian pula adanya penulis, hanya Allah Tuhan Yang Maha Segala-galanya sebagai pemilik kesempurnaan.

Wassalam.

Makassar, Desember 2019

Penulis



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 ISTILAH DAN PENGERTIAN PERATURAN	
PERUNDANG-UNDANGAN	5
A. Istilah Perundang-Undangan.....	5
B. Pengertian Perundang-Undangan.....	7
BAB 3 FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.	13
A. Fungsi Internal Peraturan	
Perundang-Undangan	13
B. Fungsi Eksternal Peraturan	
Perundang-Undangan	17
BAB 4 ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN	
PERUNDANG-UNDANGAN	19
A. Asas Hukum pada Umumnya	19
B. Asas-Asas Pembentukan Peraturan	
Perundang-Undangan	24
BAB 5 NORMA HUKUM PERATURAN	
PERUNDANG-UNDANGAN	31
A. Norma pada Umumnya	31
B. Norma Hukum.....	32
C. Fungsi Norma Hukum	33

BAB 6	TEORI DAN LANDASAN PEMBENTUKAN	
	PERUNDANG-UNDANGAN	35
A.	Pengertian tentang Teori	35
B.	Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	40
C.	Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	41
BAB 7	JENIS, HIERARKI DAN MATERI MUATAN	
	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	43
A.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	43
B.	Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan	46
C.	Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan	46
BAB 8	PEMBENTUKAN PERATURAN	
	PERUNDANG-UNDANGAN	51
A.	Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	51
B.	Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.	60
C.	Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan	68
BAB 9	PEMBAHASAN DAN PENGESAHAN RANCANGAN	
	UNDANG-UNDANG	69
A.	Pembahasan Rancangan Undang-Undang.....	69
B.	Pengesahan Rancangan Undang-Undang	73

BAB 10 PEMBAHASAN DAN PENETAPAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA.....	75
A. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi	75
B. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	75
C. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi	76
D. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	77
BAB 11 PENGUNDANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	79
BAB 12 PENYEBARLUASAN PROLEGNAS DAN PROLEGDA.....	81
A. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang	81
B. Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	82
C. Naskah yang Disebarluaskan.....	83
BAB 13 PARTISIPASI MASYARAKAT	85
BAB 14 PENUTUP.....	87
 DAFTAR PUSTAKA	 89
TENTANG PENULIS	95



BAB I PENDAHULUAN

Untuk memahami dengan baik tentang disiplin ilmu yang dinamai ilmu perundang-undangan, maka ada baiknya jika didahului dengan pemahaman tentang apa itu ilmu dan dimana letak pembedanya dengan pengetahuan.

Kata ilmu yang digunakan dalam kosakata bahasa Indonesia, berasal dari bahasa Arab, yaitu "*Ilm'i, Ilma*", dalam bahasa Inggris biasa diartikan dengan "*Science*", dalam bahasa Belanda biasa disebut "*Wetenschap*", dalam bahasa Bugis, biasa disebut "*Paddisengeng*", dan dalam bahasa Makassar, biasa disebut "*Pangissengang*".

Ilmu (*science*) beda dengan pengetahuan (*knowledge*). Ilmu adalah pengetahuan yang diperoleh secara terencana, terstruktur, sistematis dan obyektif.. Sedangkan pengetahuan adalah ilmu dan hasil dari aktifitas mengetahui. Ilmu membutuhkan penjelasan lebih lanjut untuk mengetahui, sedangkan pengetahuan membutuhkan keyakinan kebenaran untuknya.

Ilmu dan pengetahuan (*science and knowledge*) harus dengan tegas mampu dipisahkan. Ilmu membutuhkan penjelasan lebih jauh dari sekedar apa yang dituntut oleh pengetahuan, sedangkan pengetahuan sudah puas dengan menangkap tanpa ragu terhadap kenyataan sesuatu. (Mundiri, 2012:5).

Atas dasar itu, maka ilmu yang dimaksudkan disini adalah pengetahuan yang secara sengaja, terencana, terstruktur, sistematis dan obyektif, dipelajari secara runtut untuk mendapatkan pengetahuan ilmiah yang ingin diketahui secara ilmiah.

Berkenaan hal tersebut, maka berlanjut pada pertanyaan tentang apa itu perundang-undangan? Menjawab pertanyaan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam bahasa Belanda perundang-undangan, disebut dengan istilah “*Wettelijke*” Berasal dari kata “*Wet*” yang artinya Undang-Undang jika disebut *Wettelijke Regeling/Wettelijk Regels*, maka berarti peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan, adalah setiap Keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai wewenang dan (menjelmakan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.

Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dirumuskan bahwa: Peraturan perundang-undangan (PPUU), adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan pengertian tersebut, maka dapat ditarik unsur-unsur peraturan perundang-undangan (PPUU), adalah terdiri dari 1). Peraturan tertulis 2). Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang 3). Mengikat secara umum.

Ilmu perundang-undangan dalam bahasa Jerman disebut dengan “*Gesetzgebungslehre*” yang diartikan sebagai teori yang berorientasi untuk melakukan pembentukan tentang peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif. Untuk itu ilmu perundang-undangan berlainan dengan hal-hal sebagai berikut:

1. Teknik pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Teknik perancangan peraturan perundang-undangan;
3. Teknik pembentukan perundang-undangan.

Ilmu Perundang-Undangan objeknya meliputi asas-asas atau prinsip-prinsip dasar dan teoretis serta filosofis tentang peraturan perundangan-undangan. Sedangkan pembentukan dan atau perancangan perundang-undangan objeknya adalah tertuju pada mekanisme dan atau prosedur pembentukan ataupun teknik perancangan peraturan perundang-undangan berdasarkan hukum positif, yang dalam hal ini di Indonesia diatur dengan UU No. Nomor 12 Tahun 2011.

Jadi Ilmu Perundang-Undangan sebagai salah satu disiplin ilmu hukum meliputi aspek ontologis, epistemologis dan aspek aksiologis. Artinya, apa yang dimaksudkan dengan perundang-undangan, bagaimana prosedur pembentukannya, dan bagaimana pula hakikat dibentuknya perundangan-undangan. Sedangkan, teknik pembentukan atau perancangan peraturan perundang-undangan meliputi aspek teknis/praktis, *method* atau metode tentang mekanisme atau prosedur hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan menurut sistem hukum positif Indonesia, ditemukan beberapa jenis, mulai dari derajat tertinggi yaitu hukum dasar negara, sampai dengan derajat yang terendah, menurut sistematika tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, menurut sistem hukum positif pembentukan peraturan perundang-undangan, dibentuk berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, sehingga bukan hanya yang dikualifikasi secara hierarki saja, akan tetapi juga yang diakui secara yuridis sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara dan pemerintahan.

Peraturan Perundang-Undangan (PPUU) di Indonesia ditemukan sebanyak 18 (delapan belas) jenis jumlahnya. Setiap peraturan perundang-undangan harus merujuk pada peraturan

yang lebih tinggi secara hierarki agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya sebagai satu sistem kesatuan (*Stoffenbau Theory*).

Perlunya ilmu perundang-undangan terutama bagi mereka yang memiliki otoritas pembentuk regulasi atau hukum dalam arti perundang-undangan. Hal ini penting oleh karena konsep ber hukum kita di Indonesia adalah menganut paham positivisme, yang menjadikan perundang-undangan (hukum tertulis) sebagai sumber hukum utama yang menjadi rujukan hukum.

Indonesia yang menganut paham positivisme hukum, menempatkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum yang utama, sehingga ilmu perundang-undangan menjadi urgen untuk dikembangkan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.



BAB II

ISTILAH DAN PENGERTIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Istilah Perundang-Undangan

Istilah tentang perundang-undangan, dirujuk dari bahasa Belanda yang berasal dari kata *Wet*, yakni undang-undang. Kemudian disebut dengan kata *Wettelijke*, yang diartikan dengan perundang-undangan. Jadi istilah perundang-undangan merupakan terjemahan dari *Wettelijke*. Bila kata ini ditambahkan menjadi *Wettelijke Regeling* atau *Wettelijk Regels*, maka artinya menjadi peraturan perundang-undangan.

Selain terminologi atau istilah peraturan perundang-undangan *Wettelijke Regeling* atau *Wettelijk Regels*, juga ditemukan istilah lainnya sebagaimana dikemukakan oleh P. J. P. Tak, yakni *wet in materiele zin*. Burkhadt Krems, menggunakan istilah *staatliche rechtssetzung*. Prof. Philipus M. Hadjon, menggunakan istilah *regelgeving* atau aturan hukum.

Terminologi atau peristilahan tersebut di atas, menunjukkan adanya keberagaman yang diajukan oleh beberapa ahli hukum, yang tidak perlu dipertentangkan antara satu dengan yang lainnya, melainkan dapat dijadikan sebagai bahan analisis lebih jauh tentang mengapa lahir berbagai pemikiran ahli tentang istilah tersebut.

Prakteknya peristilahan peraturan perundang-undangan lazim digunakan secara beraneka ragam, misalnya perundang-undangan, digunakan bergantian dengan peraturan perundangan.

Berkenaan hal tersebut, Rosjidi Ranggawidjaja (1998:16), mengemukakan bahwa istilah perundang-undangan dan peraturan perundangan-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah peraturan negara merupakan terjemahan dari *staatsregeling*. Istilah perundangan termasuk pula dalam istilah peraturan perundangan.

Soehino (1981:1), dalam kaitan tersebut, menggunakan istilah peraturan perundangan. Istilah ini, pernah digunakan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.

Amiroeddin Syarif (1987:4-5), menggunakan istilah perundang-undangan, dengan alasan bahwa istilah tersebut efisien karena lebih pendek. Istilah ini, juga pernah digunakan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949, dengan rumusan perundang-undangan federal.

Istilah peraturan perundang-undangan, adalah terminologi yang digunakan oleh beberapa ahli, antara lain, Prof. A. Hamid S. Attamimi, Prof. Bagir Manan, Prof. Sri Soemantri Martosoewignyo.

Menurut Prof. Attamimi (1992), istilah peraturan perundang-undangan, berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*. Meskipun demikian, istilah peraturan perundang-undangan tidak bersifat mutlak, oleh karena istilah tersebut, lebih berkaitan dengan jenis atau bentuk peraturan, sehingga dalam konteks yang lain juga digunakan istilah perundang-undangan.

B. Pengertian Perundang-Undangan

Jika dari segi terminologi atau istilah perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, ditemukan keberagaman pendapat dari beberapa ahli, maka demikian pula halnya dengan pengertian tentang perundangan-undangan atau peraturan perundang-undangan.

Ditemukan beberapa ahli yang telah mengemukakan pandangannya tentang peraturan perundang-undangan sebagaimana dapat diulas sebagai berikut.

Prof. Bagir Manan (1997:123), mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, adalah aturan-aturan tingkah laku yang mengikat secara umum dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.

Lain dari pendapat tersebut, dikemukakan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie (2014:326), bahwa peraturan perundang-undangan, adalah keseluruhan susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang ke bawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan eksekutif (pemerintah) ataupun yang melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.

Lebih lanjut, dikemukakan oleh Prof. Jimly Asshiddiqie (2014:327), bahwa termasuk juga dalam pengertian peraturan perundang-undangan, adalah segala perangkat peraturan yang tingkatannya di bawah undang-undang dan dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan yang termuat dalam bentuk peraturan yang tingkatannya

lebih tinggi. Hal itu sebagai konsekuensi dianutnya ajaran pemisahan kekuasaan.

Prof. M. Solly Lubis (1995:1), merumuskan dengan singkat tentang pengertian peraturan perundang-undangan sebagai proses pembuatan peraturan negara.

H. A. S. Natabaya (2006:5), mengatakan bahwa umumnya para ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi di Indonesia, berpandangan bahwa peraturan perundang-undangan adalah sebagai aturan tertulis yang dibentuk/dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang untuk itu, baik di tingkat pusat maupun daerah, yang isinya mengikat secara umum.

Menurut Prof. Abdul Latif (1997:3-5), bahwa pada kepustakaan Belanda, pemahaman tentang peraturan perundang-undangan, lazim disebut *wetmaterriële zin*, yang di Indonesia biasa disebut atau dinamai dengan undang-undang, dimana hal ini disebut juga *algemeen verbindende voorschrift*, yang meliputi ke dalam:

1. *De Supra Nationale Algemeen Verbindende Voorschriften*;
2. *Wet*;
3. *Algemene Matregelen van Bestuur*;
4. *De Ministeriele Verordeningen*;
5. *De Gemeentelijke Raadsverordeningen*.

P. J. P. Tak mengemukakan pengertian perundang-undangan dalam arti materil dengan rumusan: *als een besluit van een orgaan met wetgevende bevoegdheid algemene, burgers bindende regels bevat. Het begrip algemeen in deze omschrijving wil niet zeggen dat materiele wetten allen die wetten zijn die alle burgers binden, maar slechts materiele wetten uniek voor een bepaald geval gelden, maar van toepassing zijn in een onbepaald aantal gevallen*

en voor een onbepaald aantal personen. (Suatu keputusan dari suatu organ yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan, maka isi peraturan itu mengikat masyarakat. Peraturan perundang-undangan itu mengikat umum tidak berlaku terhadap peristiwa individu tertentu, karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa tertentu, lebih tepat sebagai sesuatu yang mengikat secara umum daripada mengikat umum) (Yuliandri, 2011:39).

Berdasarkan pendapat P. J. P. Tak tersebut, maka menurutnya, peraturan perundang-undangan terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, oleh karenanya peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum disebut hukum tertulis (*geschreven recht atau written law*);
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat yang mempunyai wewenang membentuk peraturan yang berlaku umum atau meningkat umum (*algemene*);
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku pada peristiwa konkrit atau individu tertentu. Karena dimaksudkan sebagai ketentuan yang tidak berlaku pada peristiwa konkrit tertentu atau individu tertentu, maka lebih tepat disebut sebagai sesuatu yang mengikat secara (bersifat) umum dari mengikat umum.

Pasal 1 butir 2 UU No. 12 Tahun 2011, diartikan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau

pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan pengertian yuridis dari peraturan perundangan-undangan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 butir 2 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, maka dapat ditarik unsur-unsur peraturan perundang-undangan, terdiri dari:

1. Peraturan tertulis;
2. Memuat norma hukum yang mengikat umum;
3. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang;
4. Berdasarkan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Jika di atas telah dikemukakan tentang pengertian perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan, beserta unsur-unsurnya, maka dalam kepustakaan hukum Belanda, ditemukan terminologi dan pengertian tentang undang-undang yang dibedakan dalam dua arti sebagai berikut:

1. *Wet in materiele zin*;
2. *Wet in formeile zin*.

Wet in materiele zin, diartikan sebagai undang-undang dalam arti materil, sedangkan *wet in formeile zin*, diartikan sebagai undang-undang dalam arti formil.

Menurut Prof. Abdul Latif (1997:5), pengertian perundang-undangan yang dikemukakan oleh P. J. P. Tak sebagaimana dikutip di atas, adalah termasuk pengertian perundang-undangan dalam arti materil. Perundang-undangan dalam arti formil, adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.

BAB 2: Istilah dan Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Perlu diketahui bahwa tatkala kita membicarakan tentang perundang-undangan (*legislation, wetgeving, gesetzgebung*), maka yang dibahas di dalamnya meliputi dua aspek sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di pusat maupun di daerah;
2. Perundang-undangan merupakan segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di pusat maupun di daerah.

Untuk itu, maka dapat ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.



BAB III FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bagi negara yang menganut paham ber hukum secara tertulis, sebagaimana halnya pada penganut sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law system*), maka peraturan perundang-undangan dipandang urgen sebagai aturan main bernegara berpemerintahan dan bermasyarakat, sehingga aturan hukum sebagaimana disebut juga peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi penting.

Secara teoritis dalam ilmu hukum dikenal adanya fungsi peraturan perundang-undangan, hal ini dikemukakan oleh Prof. Bagir Manan (1994:16), bahwa fungsi peraturan perundang-undangan, dapat dibedakan menjadi dua kelompok utama. Kedua hal dimaksud tersebut, diuraikan pada bagian berikut:

A. Fungsi Internal Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu fungsi peraturan perundang-undangan, adalah fungsi internal. Yang dimaksudkan sebagai fungsi internal, adalah fungsi peraturan perundang-undangan sebagai subsistem kaidah hukum/norma hukum pada umumnya. Fungsi internal peraturan perundang-undangan terdiri atas: 1) Fungsi penciptaan hukum; 2) Fungsi pembaharuan hukum; 3) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum; dan 4) Fungsi kepastian hukum. Adapapun penjabaran fungsi tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Fungsi Penciptaan Hukum

Fungsi penciptaan hukum (*rechtchepping*) yang melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara:

- a. Dengan putusan hakim (yurisprudensi);
- b. Praktek kebiasaan yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat atau negara;
- c. Peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum;
- d. Secara tidak langsung, hukum dapat pula terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (doktrin) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum.

Menurut Prof. Bagir Manan (1994:16), bahwa di Indonesia, peraturan perundang-undangan merupakan cara utama penciptaan hukum. Peraturan perundang-undangan sendi utama hukum nasional.

Dijadikannya peraturan perundang-undangan sebagai sistem utama dari sistem hukum nasional, dikarenakan:

- a. Sistem hukum Indonesia sebagai akibat sistem hukum Hindia Belanda, lebih menampakkan sistem hukum kontinental yang mengutamakan bentuk sistem hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);
- b. Politik pembangunan hukum nasional mengutamakan penggunaan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen utama, dibandingkan dengan hukum yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Hal ini antara lain karena pembangunan hukum nasional yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen dapat disusun secara berencana (dapat direncanakan).

2. Fungsi Pembaharuan Hukum

Menurut Prof. Bagir Manan (1994:17), bahwa peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang efektif dalam pembaharuan hukum (law reform) dibanding dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum yurisprudensi.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat direncanakan, maka dengan sendirinya pula pembaharuan hukum dapat direncanakan.

Peraturan perundang-undangan tidak hanya melakukan fungsi pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan (yang sudah ada), melainkan peraturan perundang-undangan dapat pula dipakai sebagai memperbaharui yurisprudensi, hukum kebiasaan atau hukum adat.

3. Fungsi Integrasi Pluralisme Sistem Hukum

Menurut Prof. Bagir Manan (1994:17), bahwa terdapat perbedaan antara pluralisme hukum, pluralisme sistem hukum dan pluralisme kaidah hukum.

Jika dilihat di Indonesia, maka ditemukan adanya pluralisme-pluralisme tersebut, misalnya pluralisme sistem hukum, ditemukan berlakunya sistem hukum Barat disamping sistem hukum adat dan yang lainnya.

Pluralisme kaidah hukum, yakni adanya perbedaan hukum yang berlaku antara masyarakat hukum yang satu dengan yang lainnya. Misalnya perbedaan hukum yang berlaku atas Jawa dan Madura dan di luar Jawa dan Madura.. Pluralisme kaidah hukum dapat terjadi dalam satu sistem hukum, oleh karena kebutuhan tertentu.

Pluralisme sistem hukum yang berlaku di Indonesia saat ini, merupakan warisan kolonial yang harus ditata kembali, dengan menyesuaikan perkembangan dan kebutuhan hukum bagi bangsa Indonesia.

Pembangunan sistem hukum nasional sebagai upaya mengintegrasikan berbagai sistem hukum yang ada, sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.

4. Fungsi Kepastian Hukum

Salah satu prinsip hukum adalah kepastian, oleh karena itu peraturan perundang-undangan mempunyai pula fungsi kepastian. Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*), merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*handhaving, uitvoering*).

Peraturan perundang-undangan diharapkan dapat memberi kepastian hukum, bukan oleh karena bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*). Agar peraturan perundang-undangan benar-benar menjamin kepastian hukum, maka selain harus memenuhi syarat-syarat formal, pula harus memenuhi syarat-syarat lain, sebagai berikut:

- a. Jelas dalam perumusannya (*unambiguous*);
- b. Konsisten dalam perumusannya, baik secara intern maupun ekstern. Konsisten secara intern, diartikan bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Adapun konsistensi secara ekstern, yakni adanya hubungan harmonisasi antara berbagai peraturan perundang-undangan;

- c. Penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti. Bahasa peraturan perundang-undangan haruslah bahasa yang umum dipergunakan masyarakat, bukan berarti bahasa hukum tidak penting, oleh karena itu, Reed Dickerson, dalam Prof. Bagir Manan (1986:20), mengatakan bahwa bahasa hukum, baik dalam arti struktur, peristilahan atau cara penulisan tertentu harus dipergunakan secara ajeg karena merupakan bagian dari upaya menjamin kepastian hukum.

Syarat-syarat bagi peraturan perundang-undangan tersebut, harus menjadi perhatian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, agar kepastian hukumnya dapat lebih menjamin.

B. Fungsi Eksternal Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan tidak dapat mengabaikan lingkungan wilayah dan masyarakat yang akan dijangkaunya, sehingga fungsinya yang bersifat ekstern, diartikan dengan keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku, atau lingkungan sosial masyarakat yang ditujukannya.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka peraturan perundang-undangan mempunyai fungsi sosial ke dalam:

1. Fungsi perubahan;
2. Fungsi stabilitas;
3. Fungsi kemudahan.

Fungsi sosial perubahan peraturan perundang-undangan telah diajarkan dalam ilmu hukum sebagai salah satu fungsi hukum tidak lain adalah menata perubahan menuju suatu pembaharuan (*law as social engineering*).

Hukum sebagai rekayasa sosial dipelopori oleh ahli sosiologi hukum Amerika Prof. Roscoe Pound dan di Indonesia dikembangkan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja, dimana peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk menata perubahan-perubahan masyarakat.

Fungsi stabilisasi peraturan perundang-undangan berorientasi pada perumusan kaidah-kaidah hukum pidana untuk menciptakan ketertiban dan keamanan dalam upaya menjamin stabilitas sosial.

Fungsi kemudahan peraturan perundang-undangan berisi dengan norma-norma atau kaidah-kaidah yang mengatur tentang fasilitas yang memberi kemudahan-kemudahan, misalnya di bidang perizinan, keringanan pajak, bantuan permodalan dan lain sebagainya.



BAB IV

ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Asas Hukum pada Umumnya

Perlu dipahami bahwa asas dalam sistem hukum didudukkan sebagai asas hukum yang merupakan akar fundamental dalam hukum. Asas hukum yang menjiwai suatu norma-norma dan atau kaidah-kaidah hukum positif. Norma hukum berakar dari suatu asas hukum yang menjadi salah satu nilai etik yang menjiwai suatu masyarakat hukum.

Dari perspektif teori, telah menjadi suatu doktrin ilmu hukum tentang adanya stratifikasi, klasifikasi, struktur atau lapisan-lapisan hukum yang terstruktur secara sistematis tersusun ke dalam:

- a. *Principle of law* (Asas Hukum);
- b. *Norm of law* (Norma Hukum);
- c. *Regulation of law* (Aturan Hukum).

Sistematika tersebut menurut Achmad Ali ialah bukan sekedar urutan-urutan belaka, melainkan menunjukkan suatu pengertian bahwa asas hukumlah menjadi landasan filosofis dari suatu norma hukum dan aturan hukum (Effendy *et al.*, 1991:28). Karena itu pula, maka asas hukum disebut dengan *Ratio Legis*-nya suatu hukum, atau pula disebut dengan *Reason Detroi*-nya suatu aturan hukum. Sependapat di kalangan ahli hukum memandang tentang pentingnya asas hukum dalam sistem hukum. Bahkan ada ahli hukum yang mengatakan bahwa salah satu term yang sangat penting diketahui oleh kalangan hukum adalah asas hukum.

Ditemukan beberapa ahli yang telah memberikan pandangannya tentang asas dan asas hukum yang menarik untuk dicermati sebagai pengstudi hukum sebagai berikut:

Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa tidaklah berlebihan bila dikatakan asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum (S. & Ramadhan, 2006:85). Disebutnya demikian oleh karena ia merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Dengan adanya asas hukum, maka hukum itu bukan sekedar kumpulan peraturan-peraturan, maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.

Asas hukum umum menurut Bellefroid adalah norma dasar yang dijabarkan dalam hukum positif dan yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum (Sudikno Mertokusumo, 2005:34). Asas hukum umum itu merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.

Asas hukum menurut Eikema Hommes, tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku (Sudikno, 2005:34). Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.

Paul Scholten (1980:394), mengatakan bahwa asas hukum adalah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum, merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi yang tidak boleh tidak harus ada.

BAB 4: Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Merujuk pada pendapat tersebut di atas, maka dapat diformulasikan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan hukum konkrit, melainkan adalah pikiran dasar yang umum sifatnya berada dibalik setiap sistem hukum yang menjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang bersifat konkrit, yang di dalamnya dapat dicari dan ditemukan sifat-sifat umumnya dalam suatu peraturan hukum.

Asas hukum bukanlah merupakan kaidah hukum yang konkrit, melainkan merupakan latar belakang peraturan yang konkrit dan bersifat umum atau abstrak. Pada umumnya asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau berupa pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Namun adakalanya pula asas itu dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

Jika peraturan hukum konkrit dapat diterapkan secara langsung pada peristiwa hukum, maka asas hukum hanya diterapkan secara tidak langsung. Asas hukum dapat dicari dan ditemukan melalui sifat-sifat umum dalam kaidah atau peraturan hukum.

Scholten (1980:394), mengatakan bahwa asas hukum itu merupakan sebagian dari hidup kejiwaan kita. Dalam setiap asas hukum manusia melihat suatu cita-cita yang hendak diraihinya. Umumnya asas hukum itu berubah mengikuti kaidah hukumnya. Sedangkan kaidah hukum akan berubah mengikuti perkembangan masyarakat, jadi terpengaruh waktu dan tempat.

Asas hukum mempunyai dua fungsi, sebagai berikut:

- a. Fungsinya terhadap hukum;
- b. Fungsinya terhadap ilmu hukum.

Fungsi asas terhadap hukum, mendasarkan eksistensinya pada rumusan oleh pembentuk undang-

undang dan hakim (ini merupakan ini merupakan fungsi yang bersifat mengesahkan) serta mempunyai pengaruh yang normatif dan mengikat para pihak.

Fungsi asas terhadap ilmu hukum menurut Klanderman hanya bersifat mengatur dan eksplikatif (menjelaskan), dimana tujuannya adalah memberi ikhtisar, tidak normatif sifatnya dan tidak termasuk hukum positif (Sudikno, 2005:36).

Asas hukum dapat dibagi atas asas hukum umum dan asas hukum khusus. Asas hukum umum, adalah asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum, seperti asas "*restitutio in integrum*", asas "*lex posterior derogat legi priori*" asas bahwa apa yang lahirnya tampak benar, untuk sementara harus dianggap demikian sampai diputus sebaliknya oleh pengadilan.

Asas hukum khusus berfungsi dalam bidang yang lebih sempit, seperti dalam bidang hukum perdata, hukum pidana dan sebagainya, yang sering merupakan penjabaran dari asas hukum umum, seperti asas "*pacta sunt servanda*", asas "*consensualitas*", asas praduga tak bersalah.

Selain dari pembagian tersebut di atas, terdapat pandangan Meuwissen yang mengemukakan tentang pembedaan asas hukum ke dalam asas hukum materil dan asas hukum formal (Sudikno, 1991:40).

Asas hukum materil meliputi di dalamnya:

- a. Asas respek terhadap kepribadian manusia sebagai demikian yang dikonkritisasikan lebih lanjut dalam:
- b. Asas respek terhadap aspek-aspek kerohanian dan kejasmanian dan keberadaan sebagai pribadi, yang dipikirkan dalam hubungannya dengan pribadi-pribadi lain memunculkan:

BAB 4: Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- c. Asas kepercayaan (*vertrouwensbeginsel*), yang menuntut timbal balik dan memunculkan:
- d. Asas pertanggungjawaban. Dua asas terakhir menentukan struktur masyarakat dan memunculkan:
- e. Asas keadilan.

Disamping asas tersebut, memunculkan tiga asas hukum formal:

- a. Asas konsistensi logical;
- b. Asas kepastian;
- c. Asas persamaan.

Berbagai pemikiran dan pendapat tentang asas hukum tersebut di atas, maka dapat dijelaskan bahwa asas hukum merupakan roh jika bukan jiwanya hukum. Hukum akan eksis dan tumbuh dengan berakar dari asas hukum, asas hukum ibarat sumber mata air yang selalu mengeluarkan air dan siap dimanfaatkan oleh manusia sesuai kebutuhannya. (Satu asas hukum dapat melahirkan berbagai kaidah hukum).

Asas hukum bukan hukum, akan tetapi merupakan *fundamentale value* atau *principle of value* atau *principle of norm*. Asas hukum merupakan nilai-nilai yang mengakar yang paling mendalam dalam relung-relung hidup suatu komunitas manusia. Asas hukum menjadi muara, sumber dari lahirnya norma-norma hukum. Satu asas hukum dapat melahirkan banyak norma-norma hukum.

Untuk itu, Scholten, mengatakan bahwa asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah suatu aturan hukum (*rechtsregel*). Asas hukum untuk dapat disebut aturan hukum, terlalu umum sifatnya, sehingga penerapan asas hukum sebagai aturan tidaklah mungkin, sehingga asas hukum perlu terlebih dahulu dibentuk isi atau materi yang lebih konkrit.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidaklah dapat dimengerti tanpa asas-asas hukum itu sendiri. Oleh karena itu, menjadi tugas ilmu pengetahuan hukum untuk menelusuri dan mencari asas-asas hukum itu dalam hukum positif.

Dalam kaitan tersebut, J. J. H. Bruggink, mengatakan bahwa aturan hukum sebagai suatu bentuk dari pernyataan (*uitspraak*), dimana arti dari suatu aturan hukum ditunjukkan dengan istilah kaidah hukum (*rechtsnorm*), yang dengan peristilahan kaidah hukum dari suatu aturan hukum, maka berlaku pernyataan bahwa tidak hanya aturan hukum tertulis yang memiliki arti dan dengan demikian halnya dengan aturan hukum tidak tertulis.

Terdapat perbedaan pandangan antara Scholten dengan Bruggink berkenaan dengan asas hukum, dimana Scholten, memandang keberlakuan asas hukum harus didahului dengan positivitas, sedangkan Bruggink, memandang asas hukum sebagai aturan hukum yang tidak tertulis, oleh karena itu, mengandung kaidah hukum yang tidak tertulis.

B. Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Menurut Prof. Attamimi (1993), bahwa Asas-Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.

Lebih lanjut, Prof. Attamimi, mengemukakan pandangan Prof. Van der Vlies, bahwa *beginselen van behoorlijke regelgeving* atau asas-asas hukum pembentukan

BAB 4: Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

peraturan perundang-undangan yang baik dibagi ke dalam asas-asas formil dan asas-asas materil.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil, meliputi:

1. *Beginsel van duidelijke doelstelling* (Asas tujuan yang jelas);
2. *Beginsel van het juiste orgaan* (Asas organ atau lembaga yang tepat);
3. *Het noodzakelijkheids beginsel* (Asas perlunya pengaturan);
4. *Het beginsel van uitvoerbaarheid* (Asas dapatnya dilaksanakan);
5. *Het beginsel van de consensus* (Asas konsensus).

Berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil tersebut, maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kelima asas formil tersebut.

Berkenaan hal tersebut, maka dipandang perlu pula untuk memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat materil, sebagai berikut:

1. *Het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (Asas penggunaan terminologi dan sistematika yang benar);
2. *Het beginsel van de kenbaarheid* (Asas dapatnya dikenali);
3. *Het rechtsgelijkeheids beginsel* (Asas perlakuan yang sama dalam hukum);
4. *Het rechtszekerheids beginsel* (Asas kepastian hukum);
5. *Het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu).

Baik asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil maupun yang bersifat materil, dapat dijadikan tolok ukur pengujian pembentukan peraturan perundang-undangan.

Prof. Attamimi (1992), sependapat dengan Prof. Van der Vlies berkenaan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang tersebut, namun iya mengajukan suatu ciri ke-Indonesiaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi ke dalam empat hal sebagai berikut:

1. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum;
4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Prof. Abdul Latif (1997:65-67), mempertanyakan bahwa apakah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat formil maupun yang bersifat materil sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau hukum positif di Indonesia. Hal ini, menarik ditelusuri dan diuraikan lebih konkrit sebagai berikut:

1. Asas-Asas Formil
 - a. Asas tujuan yang jelas

Berkenaan tentang asas tujuan yang jelas meliputi tiga hal:

 - a) Ketepatan letak peraturan perundang-undangan dalam kerangka kebijaksanaan umum pemerintahan
 - b) Tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk
 - c) Tujuan dari bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk.

Menyangkut hal tersebut, ditujukan pada tujuan suatu bentuk peraturan perundang-

BAB 4: Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

undangan tertentu, Misalnya, pembentukan undang-undang harus meletakkan tujuan kebijaksanaan umum pemerintahan sebagai dasar pertimbangan filosofinya dan untuk melaksanakan tujuan umum itu tidak boleh bertentangan atau tidak boleh ada pertentangan.

b. Asas organ atau lembaga yang tepat

Asas organ atau lembaga yang tepat, merupakan penegasan tentang perlunya ketegasan kewenangan organ atau lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan.

c. Asas perlunya pengaturan

Asas ini tumbuh dan berkembang oleh karena adanya alternatif-alternatif untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selalu dengan membentuk peraturan perundang-undangan.

Asas ini berkenaan dengan fungsi pemerintahan yang aktif dan bertumpuk pada asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

d. Asas dapat dilaksanakan

Asas ini dimaksudkan sebagai upaya untuk penegakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk, sebab tiada gunanya membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.

e. Asas konsensus

Asas ini berangkat dari suatu pemikiran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya haruslah dipandang sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang disepakati bersama oleh Pemerintah dan rakyat.

2. Asas-Asas Materil

a. Asas terminologi dan sistematika

Asas ini mengandung makna, bahwa agar peraturan perundang-undangan yang dibentuk dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-kata yang digunakan maupun mengenai struktur atau susunan perundang-undangan.

b. Asas dapat dikenali

Asas dapat dikenali, dimaksudkan bahwa apabila peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang, lebih-lebih lagi oleh yang berkepentingan, maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.

c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum

Asas ini menunjukkan bahwa tidak dibolehkan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya pada sekelompok orang tertentu saja, oleh karena akan mengakibatkan adanya ketidaksamaan dan kesewenang-wenangan di hadapan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat dengan perlakuan yang tidak sama.

d. Asas kepastian hukum

Asas ini mengandung makna bahwa dengan sistem hukum yang tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan diharapkan dapat memberi kepastian hukum, demikian pula pemerintah dalam mengambil suatu tindakan harus bersesuaian dengan hukum.

e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu

Asas ini mengandung makna bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk

BAB 4: Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

dapat dijamin pelaksanaannya dalam masyarakat dan bersesuaian dengan keadaan individu yang ditujukan hukum itu dalam masyarakat.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, merupakan asas yang bersifat umum sebagai hasil kajian teoritis dari beberapa ahli di bidang ilmu perundang-undangan, sehingga berkenaan dengan ke-Indonesiaan, maka asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang telah diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur 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 pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Berkaitan dengan asas-asas tersebut, maka dalam hubungannya dengan materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, telah diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, bahwa: Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantara;
- f. Bhinneka tunggal ika;

- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pada Pasal 6 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, diatur bahwa: Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan.



BAB V

NORMA HUKUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Norma pada Umumnya

Tidak setiap norma yang ditemukan dalam kehidupan masyarakat (norma-norma sosial), dapat dikatakan sebagai norma hukum, oleh karena, sesuatu norma dapat dikualifikasi sebagai norma hukum, bilamana telah dipositivikasi sebagai norma hukum. Artinya suatu norma dapat dikatakan sebagai norma hukum, bilamana norma itu telah dijadikan sebagai materi muatan dalam suatu peraturan perundangan-undangan.

Norma yang telah menjadi materi muatan dalam suatu peraturan perundang-undangan, adalah norma yang telah dipositivikasi, sehingga bersifat mengikat bagi masyarakat hukum yang ditujukan peraturan perundang-undangan.

Pembeda antara norma-norma lainnya dengan norma hukum, adalah terletak pada daya laku, daya mengikat dan daya paksa. Daya laku pada norma-norma yang bukan norma hukum bersifat terbatas, daya mengikatnya bersifat individual intern dan daya paksanya bersifat relatif sosial.

Bagi norma hukum, mempunyai daya laku secara unifikasi dan bersifat umum, daya mengikatnya bersifat publik kolektivitas dan daya paksanya bersifat eksternal dari kekuasaan negara. Hal inilah yang menyebabkan norma hukum mempunyai keutamaan-keutamaan dibandingkan norma-norma lainnya yang ditemukan dalam masyarakat.

B. Norma Hukum

Peraturan perundang-undangan yang juga biasa disebut dengan aturan hukum (*rechtsregel*), secara substansial muatannya adalah kaidah hukum atau norma hukum (*rechtsnorm*). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa aturan hukum (*rechtsregel*), muatannya adalah norma hukum (*rechtsnorm*). Dengan demikian. Maka norma hukum, ditemukan dalam suatu aturan hukum.

Aturan hukum secara teori, dengan merujuk pada pandangan Bruggink, dapat bersifat tertulis, pula dapat ditemukan yang bersifat tidak tertulis. Aturan hukum yang tertulis, itulah peraturan perundang-undangan, sedangkan aturan hukum yang tidak tertulis, adalah aturan hukum yang belum ditetapkan atau dipositivisasi oleh pengembian kewenangan pembentuk hukum.

Norma hukum sebagai substansi dari aturan hukum, merupakan pedoman perilaku yang dikehendaki oleh hukum merupakan unsur utama dalam peraturan perundang-undangan, oleh karena norma hukum itu sendiri menurut Hans Kelsen adalah aturan, pola atau standar yang harus diikuti, yang menurut hemat penulis juga mengandung makna sebagai pedoman, petunjuk, arahan dan penuntun perilaku hukum.

Ditemukan beberapa pendapat ahli yang mengemukakan tentang yang dimaksud dengan norma hukum, antara lain Prof. Sudikno (2006:11), mengatakan bahwa norma hukum lazimnya diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogianya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi. Dalam arti sempit, norma hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkrit.

Lebih lanjut, dikemukakan oleh Prof. Sudikno, tentang perbedaan antara asas hukum dengan norma hukum, dimana beliau mengatakan bahwa asas hukum bukanlah merupakan aturan yang bersifat konkrit sebagaimana halnya dengan norma atau kaidah hukum, yang menjadi isi dari setiap undang-undang. Akan tetapi, asas hukum harus memberikan pedoman dalam merumuskan norma hukum yang konkrit dalam pembentukan undang-undang.

Pada bentuk yang lain, menurut Prof. Sudikno, bahwa jika asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak, maka norma hukum dalam arti sempit merupakan nilai yang bersifat lebih konkrit daripada asas hukum. Asas hukum tidak dituangkan dalam bentuk peraturan yang konkrit atau pasal-pasal.

C. Fungsi Norma Hukum

Telah dikemukakan di atas, bahwa asas hukum merupakan pikiran dasar yang bersifat abstrak yang menjadi pedoman bagi perumusan norma hukum yang bersifat konkrit.

Dalam khazanah teori ilmu hukum, dikenal adanya strukturalisasi atau klasifikasi hukum yang tersusun dengan sistematis ke dalam:

1. Asas hukum (*prinsip of law*);
2. Norma hukum (*norm of law*);
3. Aturan hukum (*regulation of law*).

Asas hukum merupakan nilai fundamental (*fundamental value*) sebagai pikiran dasar tentang nilai-nilai yang abstrak yang perlu dijabarkan dalam bentuk norma atau kaidah perilaku hidup dalam tatanan sosial. Untuk mengonkretkan asas hukum menjadi pedoman perilaku, maka dikonkretkan dalam bentuk norma-norma hukum, yang diwadahi oleh suatu aturan hukum.

Berkenaan hal tersebut, maka baik asas hukum, norma hukum dan aturan hukum, mempunyai fungsi masing-masing dalam mewujudkan suatu ide-ide hukum (*rechtscidee*), sebagai pedoman perilaku yang mengikat umum.

Hans Kelsen (2006), mengemukakan bahwa norma hukum mempunyai fungsi:

1. Perintah (*Gebeiten*);
2. Melarang (*Verbeiten*);
3. Menguasakan (*Ermachtigen*);
4. Membolehkan (*Erlauben*);
5. Menyimpang dari ketentuan (*Derogoereen*).

Berdasarkan kelima fungsi norma hukum tersebut, maka dapat dikatakan bahwa pada norma hukum dapat tercermin di dalamnya tentang adanya suatu perintah, adanya suatu larangan, adanya suatu kuasa, adanya suatu kebolehan dan penyimpangan dari ketentuan.

Secara umum, Prof. Sudikno (2006:11), mengatakan bahwa fungsi norma hukum pada hakikatnya adalah untuk melindungi kepentingan manusia. Atas dasar itu, mempunyai tujuan untuk ketertiban masyarakat.



BAB VI TEORI DAN LANDASAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian tentang Teori

Bilamana dilakukan pengkajian secara sistematis tentang asal usul kata teori, maka dapat diungkap bahwa kata teori berasal dari bahasa Latin, yakni *Theoria*, mengandung arti sebagai perenungan.

Jika ditelusuri dalam bahasa Yunani, ditemukan kata dasar *thea*, yang bermakna hakiki sebagai realitas. Dari kata dasar *thea* dalam bahasa Yunani, kemudian dalam bahasa modern, muncul kata teater, yang bermakna sebagai pertunjukan atau tontonan.

Menurut Prof. Otje Salman (2005:21), bahwa dalam banyak literatur, beberapa ahli menggunakan kata tersebut, untuk menunjukkan bangunan berpikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataannya), juga simbolis.

Prof. Soetandyo Wignjosoebroto (2002:184), mengemukakan bahwa teori adalah suatu konstruksi di alam cita atau ide manusia, dibangun dengan maksud untuk menggambarkan secara refleksi fenomena yang dijumpai di alam pengalaman ialah alam yang tersimak bersamaan indra manusia.

Prof. Soetandyo (2002:184), lebih jauh menyatakan bahwa tak pelak lagi bahwa berbicara tentang teori

seseorang akan dihadapkan pada dua macam realitas, sebagai berikut:

1. *Realitas in abstracto* yang ada di alam idea imajinatif;
2. *Realitas in concreto* yang berada dalam pengalaman indrawi.

Lain dari pandangan tersebut, ditemukan beberapa pendapat yang berkenaan dengan pengertian teori sebagaimana diulas berikut.

Bruggink (1999:2), mengemukakan bahwa dengan teori orang secara sederhana dapat mengartikan suatu keseluruhan pernyataan (klaim, *beweringen*) yang saling berkaitan. Lebih lanjut dikatakan, bahwa jika orang meletakkan seperangkat pernyataan dalam suatu hubungan, maka dengan begitu orang sudah dapat berbicara tentang suatu teori.

Bruggink, memberikan ilustrasi bahwa, jika seorang mahasiswa yang terlambat 20 menit memasuki ruang kuliah, pada waktu istirahat dengan panjang lebar mengemukakan suatu cerita, tentang mengapa iya terlambat, maka yang dikemukakannya itu adalah suatu teori, yang mencoba membenarkan perilaku mahasiswa yang tercela itu. Namun kebanyakan orang membangun suatu teori untuk menjelaskan sesuatu.

Teori-teori sering orang temukan di dalam ilmu. Orang bahkan mengatakan bahwa tugas paling utama dari seorang ilmuwan adalah membangun teori-teori. Namun perlu ditegaskan bahwa tidak setiap perangkat pernyataan yang saling berkaitan dapat disebut sebagai teori ilmiah.

Menurut Bruggink, bahwa agar suatu teori, dapat disebut teori ilmiah, maka teori itu harus memenuhi berbagai syarat sebagai berikut:

BAB 6: Teori dan Landasan Pembentukan Perundang-Undangan

1. Harus ada hipotesis atau suatu penetapan permasalahan yang dikaji oleh teori itu.
2. Harus ada metode tertentu yang dalam teori itu harus dilegitimasi
3. Harus ada seperangkat pernyataan yang konsisten dan dapat dikontrol yang mewujudkan teori itu sebagai produk dari kegiatan ilmiah

W. Lawrence Neuman dalam bukunya "*Social Research Methods*" mengatakan bahwa teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai idee yang memadatkan dan mengorganisasi pengetahuan tentang dunia (Otje Salman, 2005:22). Ia adalah cara yang ringkas untuk berpikir tentang dunia dan bagaimana dunia itu bekerja.

Lebih lanjut, Neuman mengatakan bahwa menurut Sarantakos, teori adalah suatu set/sekumpulan/koleksi gabungan, proposisi yang secara logis terkait satu sama lain dan diuji serta disajikan secara sistematis (Otje Salman, 2005). Teori dibangun dan dikembangkan melalui research dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.

Malcolm Waters (1994:2), dengan mengutip *Oxford Dictionary*, mengemukakan bahwa teori mempunyai berbagai definisi, antara lain lebih tepat sebagai suatu disiplin akademik. Teori adalah sebagai suatu skema atau sistem gagasan atau pernyataan yang dianggap sebagai penjelasan atau keterangan dari sekelompok fakta atau fenomena.

Merujuk pada argumen-argumen di atas, maka dapat dikatakan bahwa kesan yang umum tentang teori, adalah seperangkat gagasan yang berkembang disamping mencoba secara maksimal untuk memenuhi kriteria tertentu, meski

mungkin saja hanya memberikan kontribusi parsial bagi keseluruhan teori yang lebih umum.

Merujuk pada pandangan Malcolm Waters (1994:2), maka sesuatu yang disebut teori hendaknya merangkum semua perangkat pernyataan yang disusun dengan sengaja yang memenuhi kriteria:

1. Pernyataan itu harus abstrak, yaitu harus dipisahkan dari praktek-praktek sosial yang dilakukan. Teori biasanya mencapai abstraksi melalui pengembangan konsep teknis yang hanya digunakan dalam komunitas tertentu.
2. Pernyataan itu harus tematis. Argumentasi tematis tertentu harus diungkapkan melalui seperangkat pernyataan yang menjadikan pernyataan itu koheren dan kuat.
3. Pernyataan itu harus konsisten secara logika. Pernyataan-pernyataan itu tidak boleh saling berlawanan satu sama lain dan jika mungkin dapat ditarik kesimpulan dari satu dengan lainnya.
4. Pernyataan itu harus dijelaskan. Teori harus mengungkapkan suatu tesis atau argumentasi suatu fenomena tertentu yang dapat mengungkapkan, menerangkan bentuk substansi atau eksistensinya.
5. Pernyataan itu harus bersifat umum pada prinsipnya. Pernyataan itu harus dapat digunakan untuk menerangkan semua atau contoh fenomena apapun yang mereka coba terangkan.
6. Pernyataan-pernyataan itu harus independen. Pernyataan itu tidak boleh dikurangi hingga penjelasan yang ditawarkan para partisipan untuk tingkah laku mereka sendiri.
7. Pernyataan-pernyataan itu secara substantif harus valid. Pernyataan itu harus konsisten tentang apa yang

BAB 6: Teori dan Landasan Pembentukan Perundang-Undangan

diketahui tentang dunia sosial oleh partisipan dan ahli-ahli lainnya. Minimal harus ada aturan-aturan penerjemahan yang dapat menghubungkan teori dengan ilmu bahkan pengetahuan lain.

Tinjauan dari perspektif yang umum, ditemukan ada tiga macam tipe tentang teori, sebagai berikut:

1. Tipe Teori Formal;
2. Tipe Teori Substantif;
3. Tipe Teori Positif.

Teori formal, adalah teori yang paling inklusif, dimana teori formal ini mencoba menghasilkan suatu skema, konsep dan pernyataan dalam masyarakat atau interaksi keseluruhan manusia yang dapat dijelaskan atau diterangkan, dimana seringkali teori tertentu mempunyai karakter yang paradigmatik, yang mencoba untuk menciptakan agenda keseluruhan untuk praktek teoritis masa depan terhadap klaim paradigma yang berlawanan. Teori tertentu juga seringkali mempunyai karakter yang fundasional, yang mencoba untuk mengidentifikasi seperangkat prinsip tunggal yang merupakan landasan puncak untuk kehidupan dan bagaimana semuanya dapat diterangkan.

Tipe teori substantif, merupakan kebalikan dari teori formal karena kurang inklusif. Teori ini mencoba untuk tidak menjelaskan secara keseluruhan tetapi lebih kepada menjelaskan hal yang bersifat khusus.

Tipe teori positivistik, dimana mencoba untuk menjelaskan hubungan empiris antara variabel dengan menunjukkan bahwa variabel-variabel itu dapat disimpulkan dari pernyataan-pernyataan teoritis yang lebih abstrak. Teori ini menjelaskan tentang pernyataan-pernyataan yang spesifik oleh karena teori ini sangat

memfokuskan pada hubungan-hubungan empiris tertentu, temuan-temuannya yang belum mempunyai pengaruh.

B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Berkenaan dengan teori pembentukan peraturan perundang-undangan (*Legislative theory*), ditemukan adanya beberapa pandangan atau pendapat yang mengulas tentang hal tersebut, antara lain dikemukakan oleh J. M. Otto *et al.*, dan oleh Sunaryati Hartono.

Menurut pendapat yang pertama, ada tiga teori dalam pembentukan Peraturan-Perundang-Undangan (PPUU) (J. M. Otto, W. S. R. Stoter, & J. Arnscheidt, 2008:57), yaitu:

1. *Theory on the lawmaking process it self* (Teori tentang proses pembentukan hukum);
2. *Theory on the social effect of laws that are enacted* (Teori tentang pembentukan hukum dengan dampak sosialnya);
3. *Theory on internationally driven Law reform* (Teori pembentukan hukum dengan mengacu pada hukum internasional).

Dengan teori tersebut, memungkinkan untuk mengenali faktor-faktor relevan yang memengaruhi kualitas hukum (*the legal quality*) dan substansi undang-undang (*wet*) atau *the content of the law*.

Teori-teori yang dapat dirujuk untuk mengetahui faktor-faktor yang memengaruhi kualitas hukum dan substansi Undang-Undang (UU) (Otto *et al.*, 2008:57), adalah:

1. *The synoptic policy phases theory*;
2. *The agenda building theory*;
3. *The elite ideology theory*;
4. *The bureau politics theory or organizational politics theory*;

5. *The four rationalities theory.*

Selain teori Perundang-undangan tersebut di atas, masih ditemukan teori yang lainnya, sebagai berikut:

1. Teori Kredo (*Credo Theory*);
2. Teori Receptio Exit (*Receptio exit Theory*);
3. Teori Receptio a Contrario (*Receptio a contrario Theory*).

Teori Kredo, adalah teori yang mengajarkan bahwa peraturan perundang-undangan dirujuk dari sumber hukum agama. Teori Resepsi Exit, mengajarkan bahwa perundang-undangan bersumber dari hukum Adat atau Hukum Masyarakat. Teori Receptio A'Contrario, mengajarkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bersumber dari Hukum Agama dan Hukum Adat harus terlebih dahulu diresepsio atau dipositivitas untuk dapat dijadikan sumber hukum.

C. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Agar suatu undang-undang (UU) yang dibentuk hasilnya baik, maka perlu mengacu pada beberapa landasan sebagai berikut:

1. Landasan filosofis (*Philosophische gelding*);
2. Landasan sosiologis (*Sociologische gelding*);
3. Landasan yuridis (*Juridische gelding*).

Perlunya ketiga landasan pembentukan UU tersebut, agar UU yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan dapat berlaku efektif oleh karena diterima oleh masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang.

Landasan pembentukan suatu undang-undang, haruslah tergambar dalam bagian pertimbangan lahirnya suatu undang-undang atau konsiderans.

Dalam konsiderans suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum dasar (*fundamentale norm*) yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undang, yang terdiri dari:

1. Landasan filosofis

Adalah merupakan *ideals norm* atau norma-norma hukum yang diidealkan oleh masyarakat suatu bangsa dan negara sebagai cita-cita luhur yang hendak dijemakan dalam kehidupan masyarakat dan negara (*rechtsidee*).

2. Landasan sosiologis

Adalah merupakan landasan yang mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri yang bersifat riil tentang norma hukum yang dibutuhkan sesuai kesadaran hukum masyarakat (*rechtsvalue*).

3. Landasan yuridis

Adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus merujuk pada peraturan yang lebih tinggi secara hierarki agar tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya sebagai satu sistem kesatuan (*Stufenbau Theory*).



BAB VII

JENIS, HIERARKI DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Dimaksudkan dengan jenis peraturan perundang-undangan, adalah jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku positif di Indonesia, yang dalam Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, diatur bahwa: Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

Berdasarkan Pasal 7 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, maka kekuatan hukum peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 7 Ayat (1) tersebut di atas. Artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi di atasnya secara hierarki. Bilamana ditemukan hal itu terjadi, maka dengan sendirinya peraturan perundang-undangan dimaksud tidak

mempunyai kekuatan hukum berlakunya atau dengan kata lain tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

Kewenangan pembentukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut di atas, adalah sebagai berikut:

Undang-Undang Dasar, adalah sebagai hukum dasar negara yang dibentuk dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Jenis-jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut di atas, tidak bersifat limitatif,

BAB 7: Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

melainkan masih ditemukan adanya jenis peraturan perundang-undangan yang lainnya, sebagai berikut:

- a. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI;
- b. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat RI;
- c. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota;
- d. Peraturan Mahkamah Agung;
- e. Peraturan Mahkamah Konstitusi;
- f. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan;
- g. Peraturan Komisi Yudisial;
- h. Peraturan Bank Indonesia;
- i. Peraturan Menteri;
- j. Peraturan Badan;
- k. Peraturan lembaga negara, 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.

Jenis peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana disebutkan di atas, diatur dalam Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat asalkan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Hal ini dengan tegas diatur dalam Pasal 8 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, bahwa Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan tersebut, diakui dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Jadi, bilamana hal itu dibentuk tidak berdasarkan dengan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau berdasarkan kewenangan, maka tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

B. Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Dikhawatirkan bilamana ditemukan dugaan adanya pembentukan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan prosedur pembentukannya. Maka hal itu dapat dilakukan *judicial review* sesuai kualifikasi dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pasal 9 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, menegaskan bahwa: Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Namun dan apabila peraturan perundang-undangan yang diduga bertentangan itu adalah derajatnya di bawah undang-undang, maka pengujiannya ditentukan dalam Pasal 9 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yang menegaskan bahwa: Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

C. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan peraturan perundang-undangan, tidak lain adalah substansi yang harus diatur dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan. Artinya tiap-tiap

BAB 7: Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

jenis peraturan perundang-undangan sudah diatur materi atau substansi yang dapat diaturnya.

Materi muatan peraturan perundang-undangan antara satu dengan yang lainnya, tidak sama, hal ini untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengaturan norma hukum yang ada di dalamnya.

Pasal 1 butir 13 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur dan mengartikan materi muatan peraturan perundang-undangan, adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Untuk lebih jelasnya tentang materi muatan yang harus diatur dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, adalah:

1. Materi muatan undang-undang dasar;
2. Materi muatan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat;
3. Materi muatan undang-undang;
4. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
5. Materi muatan peraturan pemerintah;
6. Materi muatan peraturan presiden;
7. Materi muatan peraturan daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Materi muatan undang-undang dasar, adalah hukum dasar bernegara. Artinya kerangka dasar negara, sendi-sendi pokok negara, tatanan negara, bentuk negara dan sistem pemerintahan negara.

Materi muatan ketetapan majelis permusyawaratan rakyat, adalah kewenangan MPR dalam hal menetapkan UUD, perubahan atau amandemen UUD, pelantikan presiden, pertanggungjawaban presiden, dan pemberhentian presiden.

Materi muatan Undang-Undang, adalah:

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- e. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah, adalah menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

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

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, adalah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan perundang-undang yang berkenaan dengan sanksi pidana dalam suatu peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 15 Ayat (1) huruf a – c UU No. 12 Tahun 2011, yang menentukan bahwa Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:

BAB 7: Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

- a. Undang-Undang;
- b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada huruf b dan c tersebut, berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Pasal 15 Ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa: Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.



BAB VIII PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus terlebih dahulu melalui suatu perencanaan yang matang. Artinya peraturan perundang-undangan tidak dibentuk begitu saja, melainkan harus dengan suatu persiapan yang telah direncanakan untuk itu.

Berdasarkan hal tersebut, maka diulas perencanaan pembentukan perundang-undangan dimaksud sebagai berikut:

1. Perencanaan Undang-Undang

Pada Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011, ditegaskan bahwa Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.

Apa dimaksudkan dengan Prolegnas, disebutkan dalam Pasal 1 butir 9 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Adapun untuk Peraturan Daerah, disebutkan dalam Pasal 1 butir 10 UU No. 12 Tahun 2011. Bahwa Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan

program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis..

Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 tersebut, merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Mekanisme kerja Program Legislasi Nasional (Prolegnas), diatur dalam Pasal 18 – Pasal 23 UU No. 12 Tahun 2011, yang mengisyaratkan hal-hal sebagai berikut:

Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang, didasarkan atas:

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

Prolegnas sebagaimana dimaksud tersebut, memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang

meliputi:

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

Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ketentuan tersebut, yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud tersebut, dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud tersebut, diatur dengan Peraturan DPR. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud tersebut, diatur dengan Peraturan Presiden.

Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud tersebut, disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Prolegnas sebagaimana dimaksud tersebut, ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

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

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang

legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

2. Perencanaan Peraturan Pemerintah

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah, diatur dalam Pasal 24 – Pasal 29 UU No. 12 Tahun 2011, sebagai ketentuan yang harus dipedomani dalam penyusunan Peraturan Pemerintah.

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud di atas, memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Perencanaan sebagaimana dimaksud tersebut, ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud di atas, dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud di atas, ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah.

Rancangan Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud di atas, dibuat

berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

3. Perencanaan Peraturan Presiden

Perencanaan Peraturan Presiden, diatur dalam Pasal 30 dan Pasal 31 UU No. 12 Tahun 2011. Pasal 30, mengatur bahwa: Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden. Pasal 31, menegaskan bahwa: Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan penyusunan Peraturan Pemerintah berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.

4. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 32 – Pasal 38 UU No. 12 Tahun 2011. Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi.

Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana tersebut, merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;

BAB 8: Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. Jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur sebagaimana dimaksud tersebut, telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud tersebut, penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. Perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. Rencana pembangunan daerah;
- c. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. Aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda

Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud, diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud, diatur dengan Peraturan Gubernur.

Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi. Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud tersebut, pada ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Akibat putusan Mahkamah Agung; dan
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:

- a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- b. Akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
- c. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

5. Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota

Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, diatur dalam Pasal 39 – Pasal 42 UU No. 12 Tahun 2011, yang mengatur bahwa: Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 – Pasal 38 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

6. Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya

Pada Pasal 42 Ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011, diatur bahwa: Perencanaan Peraturan Perundang-Undangan lainnya dilaksanakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing. Perencanaan sebagaimana dimaksud tersebut, ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Pasal 8 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa Jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 Ayat (1)

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

B. Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

1. Penyusunan Undang-Undang

Penyusunan Undang-Undang, diatur dalam Pasal 43 – Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dan dapat berasal dari DPD. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Ketentuan sebagaimana dimaksud, berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

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

Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

BAB 8: Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud, tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) adalah:

Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan pusat dan daerah;
- c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, diatur dengan Peraturan Presiden.

Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik. Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud, dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang. Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud, menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana

dimaksud, disampaikan kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Menteri sebagaimana dimaksud, mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Surat Presiden sebagaimana dimaksud, memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR. DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima. Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan. Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

2. Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, diatur dalam Pasal 52 – Pasal 53 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud tersebut di atas, dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud di atas, DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

sebagaimana dimaksud di atas, mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud, ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud di atas. Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

3. Penyusunan Peraturan Pemerintah

Penyusunan Peraturan Pemerintah, diatur dalam Pasal 54 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa: Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

4. Penyusunan Peraturan Presiden

Pasal 55 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa: Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Pengharmonisasian,

pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden.

5. Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi

Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 56 – Pasal 62 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud di atas, disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- b. Pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. Perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud, tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan

BAB 8: Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan

oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

6. Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, diatur dalam Pasal 63 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa: Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 – Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

C. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 64 UU No. 12 Tahun 2011, menegaskan bahwa: Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud tersebut, pada tercantum dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini. Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud, diatur dengan Peraturan Presiden.



BAB IX PEMBAHASAN DAN PENGESAHAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

A. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Secara normatif, Pembahasan Rancangan Undang-Undang diatur dalam Pasal 65 – Pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa: Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud tersebut, yang berkaitan dengan:

- a. Otonomi daerah;
- b. Hubungan pusat dan daerah;
- c. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikut sertakan DPD.

Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada butir e tersebut, dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan. Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud, terdiri atas:

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. Pengantar musyawarah;
- b. Pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
- c. Penyampaian pendapat mini.

Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada huruf a tersebut di atas, maka:

- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
- b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud, berasal dari DPR;
- c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau
- d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud tersebut, berasal dari Presiden.

Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud, diajukan oleh:

BAB 9: Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

- a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau
- b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud di atas.

Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud, disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:

- a. Fraksi;
- b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud, dan
- c. Presiden.

Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud, dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud, tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara

terbanyak. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, diatur dengan Peraturan DPR.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.

Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud tersebut, dilaksanakan dengan tata cara:

- a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
- b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan

BAB 9: Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

B. Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Pasal 72 – Pasal 74 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur tentang Pengesahan Rancangan Undang-Undang, bahwa: Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud tersebut, disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud, kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud, harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud tersebut.



BAB X PEMBAHASAN DAN PENETAPAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA

A. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 75 dan Pasal 76 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur tentang Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, bahwa: Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud, dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud, dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

B. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 77 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa: Ketentuan mengenai pembahasan Rancangan Peraturan

Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud tersebut di atas, berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

C. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, diatur dalam Pasal 78 dan 79 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa: Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud tersebut, ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud, tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud, kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud tersebut, harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum

pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

D. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, diatur dalam Pasal 80 UU No. 12 Tahun 2011, bahwa: Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud di atas, berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.



BAB XI PENGUNDANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 81 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa: Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

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

Lebih lanjut dalam Pasal 82 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa: Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden; dan
- d. Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita

Negara Republik Indonesia. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di atas, dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.



BAB XII PENYEBARLUASAN PROLEGNAS DAN PROLEGDA

A. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang

Pasal 88 – Pasal 91 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur tentang keharusan penyebar luasan suatu rancangan perundang-undangan yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah.

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

Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah. Penyebarluasan Undang-Undang sebagaimana dimaksud,

dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

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

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

Pasal 92 dan Pasal 93 UU No. 12 Tahun 2011, mengatur penyebar luasan tentang Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud di atas, dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan

Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD. Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

C. Naskah yang Disebarluaskan

Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.



BAB XIII PARTISIPASI MASYARAKAT

Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011, menegaskan tentang perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud di atas, dapat dilakukan melalui:

- a. Rapat dengar pendapat umum;
- b. Kunjungan kerja;
- c. Sosialisasi; dan/atau
- d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Masyarakat sebagaimana dimaksud tersebut di atas, adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud tersebut, pada setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.



BAB XIV PENUTUP

Ilmu dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu kajian disiplin ilmu yang membahas dan mempelajari tentang teori-teori, asas-asas dan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harusnya tidak terlepas dari teori-teori, asas-asas dan beberapa landasan, antara lain, landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis.

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan, mekanisme atau prosedur pembentukannya harus dirujuk dari peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, yang dalam hal ini di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Demikian pula materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, harus disesuaikan dengan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Maka dari itu, membentuk peraturan perundang-undangan harus dengan ilmu dan teknik yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis dari pemegang otoritas pembentuk peraturan perundang-undangan, dalam pembentukannya haruslah memperhatikan kaidah-kaidah hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang itu.



DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi. (1992, 25 April). Teori Perundang-Undangan Indonesia: Suatu Sisi Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Mencerminkan. Makalah dipresentasikan pada *Upacara Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap*, di Jakarta.
- A. Hamid S. Attamimi. (1993). Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan). Makalah dipresentasikan pada *Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas Hukum UI*, di Jakarta.
- Abdul Latif. (1997). *Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Makassar: PT. Umitoha Ukhuwah Grafika.
- Ahmad Gunawan B. S. & Mu'ammarr Ramadhan (Eds.). (2006). *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Amiroeddin Syarif. (1987). *Perundang-Undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Bagir Manan & Kuntana Magnar. (1994). *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*. Bandung: PT. Alumni.
- Bagir Manan. (1997). *Peranan Hukum Administrasi Negara dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co.
- H. A. S. Natabaya. (2006). *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.

- Hans Kelsen. (2006). *Teori Umum tentang Hukum dan Negara* (Terj. oleh Raisul Muttaqien). Bandung: Nusamedia & Nuansa.
- J. J. H. Bruggink. (1999). *Refleksi tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar dalam Teori Hukum* (Terj. oleh Bernard Arief Sidharta). Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- J. M. Otto, W. S. R. Stoter, & J. Arnscheidt. (2008). Using Legislative Theory to Improve Law and Development Projects. Dalam *Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, diedit oleh J. Arnscheidt, B. van Rooij, & J. M. Otto, (hlm. 53 – 74). Leiden: Leiden University Press.
- Jimly Asshiddiqie. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie. (2009). *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Jimly Asshiddiqie. (2014). *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.
- M. Solly Lubis. (1981). *Ilmu Negara*. Bandung: PT. Alumni.
- M. Solly Lubis. (1982). *Asas-Asas Hukum Tata Negara*. Bandung: PT. Alumni.
- M. Solly Lubis. (1995). *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Malcolm Waters. (1994). *Modern Sociological Theory*. New Delhi: Sage Publications.
- Mundiri. (2012). *Logika*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

- Nurul Qamar. (2007). *Hukum Perdata dalam Teori dan Praktek*. Makassar: Laboratorium Fakultas Hukum UMI.
- Nurul Qamar. (2009). *Aspek Hukum Sewa Beli Mobil (Suatu Studi Kasus)*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2009). *Pengantar Hukum Ekonomi*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2010). *Hukum Itu Ada Tapi Harus Ditemukan*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2010). *Negara Hukum atau Negara Undang-Undang*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2010). *Perbandingan Sistem Hukum dan Peradilan: Civil Law System, Common Law System*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2011). *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2011). *Percikan Pemikiran tentang Hukum*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2012). Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi, Universitas Riau*, Vol. 1 No. 1, hlm. 1 – 15.
- Nurul Qamar. (2012). *Pengantar Politik Hukum Ketatanegaraan*. Makassar: Pustaka Refleksi.
- Nurul Qamar. (2014). *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratiche Rechtsstaat)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Nurul Qamar. (2014). *Logika Hukum: Meretas Pikir dan Nalar*. Makassar: Arus Timur.
- Nurul Qamar, Marten Bunga, & Roy Marthen Moonti. (2014). *Karakteristik Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Makassar: Arus Timur.
- Nurul Qamar. (2015). *Pengantar Hukum Tata Negara*. Makassar: Arus Timur.

- Nurul Qamar & Farah Syah Rezah. (2015). *Ilmu Kenegaraan (Staatswissenschaft)*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Nurul Qamar, Muhammad Syarif, Dachran S. Busthami, & Farah Syah Rezah. (2016). *Sosiologi Hukum (Sociology of Law)*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Nurul Qamar & Farah Syah Rezah. (2017). *Etika Profesi Hukum: Empat Pilar Hukum*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Nurul Qamar, Dachran S. Busthami, Aan Aswari, & Farah Syah Rezah. (2017). *Logika Hukum: Meretas Pikir dan Nalar*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Nurul Qamar, Muhammad Syarif, Dachran S. Busthami, Aan Aswari, Hardianto Djanggih, & Farah Syah Rezah. (2017). *Bahasa Hukum (Legal language)*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Nurul Qamar, Muhammad Syarif, Dachran S. Busthami, Muhammad Kamal, Aan Aswari, Hardianto Djanggih, & Farah Syah Rezah. (2017). *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Nurul Qamar, Muhammad Syarif, Dachran S. Busthami, Hasbuddin Khalid, Farah Syah Rezah, & Abd. Kahar Muzakkir. (2018). *Menguak Nilai Kearifan Lokal Bugis Makassar: Perspektif Hukum dan Pemerintahan*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Nurul Qamar, Salle, Amiruddin, Kaharuddin Syah Y. Dt. Amas, Rusli Dg. Palabbi, Andi Suherman, & Farah Syah Rezah. (2018). *Negara Hukum atau Negara Kekuasaan (Rechtsstaat or Machtstaat)*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn).
- Nurul Qamar & Salle. (2019). *Etika dan Moral Profesi Hukum (Ethos and Mores Profession of Law)*. Makassar: CV. Social Politic Genius (SIGn).

- Nurul Qamar. (2019). *Modul Praktikum Hukum*. Makassar: Laboratorium Fakultas Hukum UMI.
- Otje Salman. (2005). *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*. Bandung: Refika Aditama.
- Paul Scholten. (1980). *Verzamelde Geschriften*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Rosjidi Ranggawidjaja. (1998). *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Rusli Effendy, Achmad Ali, & Poppy Andi Lolo. (1991). *Teori Hukum*. Ujung Pandang: Hasanuddin University Press.
- Satjipto Rahardjo. (2007). *Biarkan Hukum Mengalir: Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*. Jakarta: Kompas.
- Satjipto Rahardjo. (2007). *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas.
- Satjipto Rahardjo. (2011). *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soehino. (1981). *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soerjono Soekanto. (2014). *Teori yang Murni tentang Hukum*. Bandung: PT. Alumni.
- Soetandyo Wignjosoebroto. (2002). *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM dan HuMa.
- Sudikno Mertokusumo & Adriaan Pitlo. (1993). *Bab-Bab tentang Penemuan Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Sudikno Mertokusumo. (1985). *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Sudikno Mertokusumo. (1991). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Sudikno Mertokusumo. (2005). *Teori Hukum*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.

Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sudikno Mertokusumo. (2006). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.

Sufirman Rahman & Nurul Qamar. (2014). *Etika Profesi Hukum*. Makassar: Pustaka Refleksi.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2011 No. 5234.

Yuliandri. (2011). *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.



TENTANG PENULIS



Dr. Nurul Qamar, S.H., M.H.

Lahir di Tokampu (Sengkang), 21 Mei 1963. Islam. Tamat Sekolah TK Islam Ass'adiyah, Sekolah Dasar Muhammadiyah, Sekolah Menengah Pertama Negeri, Sekolah Menengah Atas Negeri, semuanya di Sengkang. Tamat Sarjana Fakultas Hukum UMI-Makassar Tahun 1989, Tamat Magister Hukum UMI-Makassar Tahun 1999, Tamat Doktor Ilmu Hukum UNHAS-Makassar Tahun 2009.

Sebagai Dosen tetap Fakultas Hukum UMI mengajar, membimbing dan menguji S.1, S.2 dan S.3 pada PPS UMI-Makassar, sebagai Lawyer banyak memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat. Sebagai ilmuan sudah menulis dan menerbitkan puluhan judul buku ilmiah hukum.



Farah Syah Rezah, S.H., M.H.

Lahir di Ujung Pandang (Makassar), 17 Juni 1992, Islam, Tamat TK Islam Aisyiah, Sekolah Dasar Negeri Pongtiku Makassar, Sekolah Menengah Pertama Negeri 37 Makassar, Sekolah Menengah Atas Negeri 4 Makassar. Tamat Fakultas Hukum UMI Makassar Tahun 2014, Program Magister Hukum PPS UMI Makassar Tahun 2014, menjadi asisten lawyer dan dosen sejak tahun 2014.

Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, buku teks yang mengulas tentang teori, asas-asas dan landasan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Diulas secara konkrit dan padat, dengan menggunakan bahasa yang mudah dicerna dan dipahami oleh pembaca.

Adapun isi pembahasan dari buku ini, antara lain:

- Istilah dan Pengertian Peraturan Perundang-Undangan
- Fungsi Peraturan Perundang-Undangan
- Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Norma Hukum Peraturan Perundang-Undangan
- Teori dan Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan
- Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang
- Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota
- Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan
- Penyebarluasan Prolegnas dan Prolegda
- Partisipasi Masyarakat

Penerbit dan Percetakan:
CV. Social Politic Genius (SIGn)



Redaksi:
Jln. Muh. Jufri No. 1, Makassar 90215
082291222637
www.penerbitsign.com
www.bibliografi.penerbitsign.com

