

PEMBENTUKAN PERATURAN PUSAT, DAERAH DAN DESA

Tjondro Tirtamulia



PEMBENTUKAN PERATURAN PUSAT, DAERAH, DAN DESA

Tjondro Tirtamulia



PEMBENTUKAN PERATURAN PUSAT, DAERAH, DAN DESA

Penulis:

Tjondro Tirtamulia

Copy Editor:

Thomas S. Iswahyudi

Tata Letak dan Desain Sampul:

Indah S. Rahayu

ISBN: 978-623-8038-07-7

Cetakan Pertama Januari 2023

Penerbit:

Direktorat Penerbitan dan Publikasi Ilmiah
Universitas Surabaya

Anggota IKAPI & APPTI

Jl. Raya Kalirungkut Surabaya 60293

Telp. (62-31) 298-1344

E-mail: ppi@unit.ubaya.ac.id

Web: ppi.ubaya.ac.id

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

KATA PENGANTAR

Ide negara hukum sangat terkait dengan positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh Pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan kedudukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat strategis sebagai rangkaian kegiatan dan usaha yang terarah menurut tatanan hukum nasional.

Tulisan ini merupakan usaha merekam bahan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang senantiasa mengalami penyesuaian dalam praktiknya, sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, telah mengalami perubahan mendasar terlebih dengan adanya metoda omnibus law dalam program pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Semoga buku ini dapat tetap memberi manfaat, menambah dan memperkaya pengetahuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Surabaya, Desember 2022
Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	v
BAB I PERSPEKTIF HUKUM DALAM NEGARA.....	1
BAB II NEGARA HUKUM, PERUNDANG- UNDANGAN DAN SISTEM HUKUM NASIONAL.....	13
BAB III NORMA HUKUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	31
BAB IV RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	53
BAHASA PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN.....	58
PILIHAN KATA ATAU ISTILAH TEKNIK PENGACUAN.....	63
BAB V LANDASAN, ASAS PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	77
BAB VI HIERARKI, JENIS, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	91
1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	98
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	99

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah	
Pengganti Undang-Undang.....	100
Undang-Undang.....	101
Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang.....	104
4. Peraturan Pemerintah.....	107
5. Peraturan Presiden.....	108
6. Peraturan Daerah.....	108
Peraturan Daerah Provinsi.....	110
Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	111
Peraturan Perundang-undangan selain menurut pasal 7 ayat (1).....	111
Peraturan perundang-undangan di luar ketentuan pasal 8 ayat (1).....	115
BAB VII PERENCANAAN PENYUSUNAN	
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN...	117
Perencanaan Rancangan Undang-Undang.....	125
Prolegnas Jangka Menengah.....	128
Penyusunan Prolegnas Jangka Menengah di Lingkungan Pemerintah.....	128
Penyusunan Prolegnas Prioritas Tahunan di Lingkungan Pemerintah.....	132
Tata Cara Perencanaan Penyusunan Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbuka.....	134
Tata Cara Perencanaan Penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas.....	136
Perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah...	137

Perencanaan Rancangan Peraturan Presiden.....	139
Perencanaan Rancangan Peraturan Daerah.....	139
Perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya	145
BAB VIII POLA PENELITIAN ATAU KAJIAN HUKUM SUATU PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	147
Teknik Penyusunan NASKAH AKADEMIK.....	158
1. BAB I PENDAHULUAN.....	159
2. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	162
3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT.....	163
4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS.....	164
5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/ KOTA.....	165
6. BAB VI PENUTUP.....	165
7. DAFTAR PUSTAKA.....	166
8. LAMPIRAN.....	166

BAB IX	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
	PUSAT.....	167
1.	Undang-Undang/Peraturan Pemerintah	
	Pengganti Undang-Undang.....	168
	• Undang-Undang.....	168
	Persiapan Pembahasan Rancangan	
	Undang-Undang yang berasal dari Presiden	168
	Persiapan Pembahasan Rancangan Undang	
	Undang yang berasal dari DPR.....	169
	Pembahasan Rancangan Undang-Undang	170
	Penarikan Kembali Rancangan Undang-	
	Undang.....	172
	Penetapan Peraturan Pelaksana Undang-	
	undang.....	172
	Pengesahan dan Pengundangan.....	173
	• Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-	
	Undang.....	175
	Penyusunan, Penetapan dan pengundangan	
	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-	
	Undang.....	175
	Penyusunan, Penetapan dan Pengundangan	
	Rancangan Undang-Undang tentang	
	Penetapan/Pencabutan Peraturan	
	Pemerintah Pengganti Undang-Undang....	176
2.	Peraturan Pemerintah.....	179
	Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan	
	Peraturan Pemerintah.....	179

	3. Peraturan Presiden.....	181
	Pembahasan, Penetapan, dan Pengundangan Peraturan Presiden.....	181
BAB X	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAERAH.....	185
	PERATURAN DAERAH.....	191
	• Pembahasan, Pengesahan, dan Pengundangan Peraturan Daerah.....	191
	Persiapan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.....	196
	Penarikan Kembali Rancangan Peraturan Daerah	197
	Pembinaan terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah berbentuk Peraturan.....	198
	Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah.....	199
	Provinsi.....	200
	Kabupaten/Kota.....	201
	Nomor Register terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dievaluasi.....	202
	Nomor Register Terhadap Rancangan Peraturan Daerah lainnya.....	203
	• Pemberian Nomor Register, Penetapan, Penomoran, Pengundangan dan Autentifikasi.....	203
	Penyampaian Peraturan Daerah.....	206
	Pembatalan Peraturan Daerah.....	207
	Tim Pembatalan.....	212
	• Peraturan Daerah Provinsi.....	213
	• Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.....	213

	Pembatalan materi muatan dan keberatan pemerintah daerah.....	215
	Pemantauan dan Pelaporan tindak lanjut hasil evaluasi dan pembatalan.....	217
	PERATURAN KEPALA DAERAH.....	218
	Perencanaan, Penyusunan, dan Penetapan.....	219
	Pengundangan.....	221
	Fasilitasi Peraturan Kepala Daerah.....	221
BAB XI	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI DESA.....	223
	PERATURAN DESA.....	230
	Pelaksanaan Kewenangan ini Diurus oleh Desa..	232
	Perencanaan Peraturan Desa.....	233
	Penyusunan Peraturan Desa.....	233
	• Pemerintah Desa atau oleh Kepala Desa.....	233
	• Badan Permusyawaratan Desa.....	234
	Pembahasan Peraturan Desa.....	234
	Penetapan Peraturan Desa.....	235
	Pengundangan Peraturan Desa.....	235
	Penyebarluasan Peraturan Desa.....	235
	Evaluasi Peraturan Desa.....	236
	Klarifikasi Peraturan Desa.....	237
	PERATURAN BERSAMA KEPALA DESA.....	238
	Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa.....	238
	Penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa	239

	Pembahasan, Penetapan dan Pengundangan	
	Peraturan Bersama Kepala Desa	239
	Penyebarluasan Peraturan Bersama Kepala Desa	239
	PERATURAN KEPALA DESA.....	240
	Penyusunan, Penetapan, dan Pengundangan	
	rancangan Peraturan Kepala Desa.....	240
BAB XII	PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI	
	MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN	
	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN ...	241
DAFTAR PUSTAKA		251
PENULIS		257

1

PERSPEKTIF HUKUM DALAM NEGARA

Sudikno Mertokusumo¹ menyatakan bahwa hukum tidak lepas dari kehidupan manusia, oleh karenanya jika membicarakan hukum akan sama dengan membicarakan kehidupan manusia. Setiap manusia mempunyai kepentingan yang berkembang menurut kehidupannya dan harus dipenuhi. Kepentingan merupakan suatu tuntutan perorangan atau kelompok manusia untuk kepentingannya hidup dan bermasyarakat.

Manusia menurut Aristoteles adalah “*zoon politicon*” atau dengan kata lain manusia adalah makhluk sosial dalam kodrat alamnya, oleh karena itu manusia akan mempunyai mempunyai sifat, watak, dan kehendak menurut alamiahnya. Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia akan berkumpul bersama. Masyarakat sebagai suatu kelompok manusia yang hidup di daerah tertentu dan akan bekerja sama untuk mencapai keinginan secara bersama.

¹ Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 2008, h. 1.

Jadi harus ada kepentingan bersama untuk manusia bermasyarakat, namun hal ini tidak selalu dapat diwujudkan, karena adanya pertentangan yang mungkin saja dapat timbul dalam mewujudkan keinginan bersamanya.

Memang dalam hidup manusia terdapat kaidah-kaidah² sosial, seperti kaidah kepercayaan atau keagamaan, kesusilaan, sopan santun atau adat. Pada awalnya memang kaidah-kaidah tersebut tidak dibedakan dalam berlakunya di kehidupan masyarakat. Dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara untuk menjamin berlangsungnya ketertiban antar-kepentingan manusia diperlukan adanya kaidah hukum untuk melindungi kepentingan manusia selanjutnya dan yang belum terlindungi oleh kaidah-kaidah sosial. Pada prinsipnya kaidah hukum merupakan kekuasaan luar diri manusia yang memaksa.³

Untuk dapat bersama secara tertib dibutuhkan “sesuatu” yang dapat mengatur “secara paksa” untuk menjamin adanya ketertiban dalam hidup bermasyarakat. Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), filsuf Roma 20 abad yang lalu, menyatakan “*ubi societas ibi ius*” bahwa “*where there is society, there is law*” yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia menjadi “Dimana ada masyarakat disitu ada hukum” menunjukkan hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat.

Hukum merupakan bagian integral dari kehidupan bersama. Hukum terdapat dalam masyarakat, sehingga dalam masyarakat selalu ada hukum. Hukum bertitik tolak untuk perlindungan manusia terhadap pencerminan kepentingan manusia yang satu dengan lainnya agar tidak bertentangan dengan kepentingan bersama.⁴

Lebih lanjut Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa hukum

2 Dalam tulisan tertentu, istilah “kaidah” kadangkala dipersamakan dengan istilah “norma”

3 Sudikno Mertokusumo, Op.Cit., h. 5-13.

4 Ibid., h. 28-29.

bukanlah sekadar kumpulan peraturan yang berdiri sendiri, karena arti pentingnya hukum adalah pada sistematis hubungan antara peraturan yang satu dengan peraturan lainnya, sehingga hukum akan merupakan suatu sistem, tatanan satu kesatuan utuh yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tersebut.⁵ Hukum sebagai sekumpulan peraturan dibuat untuk mengatur tatanan kehidupan masyarakat dalam bernegara, sedangkan hukum dalam sistem merupakan rangkaian peraturan yang dibentuk untuk menyelenggarakan hubungan sosial masyarakat dalam suatu negara.

Dengan demikian hubungan antara negara dan hukum akan saling terkait, karena yang menata negara adalah hukum. Tertatanya hukum dilakukan pemerintah penyelenggara negara. Jika tidak ada hukum di suatu negara, maka dapat dipastikan masyarakat tidak akan hidup dengan tertib bahkan dapat menyebabkan terjadinya “*homo homini lupus*” ataupun “*bellum omnium contra omnes*” yang dikemukakan Thomas Hobbes. Pembentukan atau pembuatan hukum dilakukan oleh negara melalui lembaga yang berwenang. Negara dalam hal ini pemerintah dalam penyelenggaraan negaranya pasti membutuhkan hukum untuk mengatur rakyatnya.

Demikian pula, Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) membawa makna hak dan kewajiban yang mendalam bagi warganya untuk bersikap dan bertindak laku sesuai dengan hukum yang berlaku. Meskipun pada awalnya dimaksudkan sebagai pembatasan kekuasaan negara oleh hukum. Keberadaan “negara hukum” pada umumnya merupakan pengertian negara hukum sebagai negara ketika tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.⁶

5 Ibid., h. 122.

6 Bintan R. Saragih, Peranan DPR-GR periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945, Disertasi Doktor pada Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1991, h. 11.

Memang ada teori yang menjelaskan konsep negara hukum yaitu teori "*rechtsstaat*" (yang diperkenalkan oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl) dan teori "*rule of law*" (yang diperkenalkan oleh A.V. Dicey). Kedua konsep Negara hukum ini tidak dapat dipertukarkan, atau bahkan disamakan dalam penyebutan Negara hukum, karena dalam kedua istilah ada perbedaan yang terkait dengan sistem hukum yang dianut.

Konsep "*rechtsstaat*" berlaku di Eropa Kontinental mempunyai ciri-ciri sebagai berikut⁷:

- a. hak-hak asasi manusia;
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak itu;
- c. pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan; dan
- d. peradilan administrasi dalam perselisihan.

Sedangkan untuk konsep "*rule of law*" berlaku di Anglo-saxon mempunyai ciri-ciri sebagai berikut⁸:

- a. supremasi aturan-aturan hukum;
- b. kedudukan yang sama dihadapan hukum;
- c. terjaminnya hak-hak asasi manusia dalam undang-undang.

Namun demikian, gagasan negara hukum konsep "*rechtsstaat*" maupun "*rule of law*" merupakan gagasan modern yang mempunyai banyak perspektif dan dapat dikatakan selalu aktual untuk diperbincangkan, dan merupakan penamaan yang diberikan oleh ahli hukum terhadap gagasan konstitusionalisme.⁹

Hal yang menjadi ciri khas sistem kontinental adalah keberadaan peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan merupakan salah satu implementasi dari prinsip negara hukum atau dengan kata lain lagi dapat dinyatakan bahwa sendi utama dari

7 Oemar Seno Adji, *Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, PT. Seruling Masa, Jakarta, 1966, h. 24.

8 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007, h. 58.

9 Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1993, h. 27.

sistem hukumnya adalah peraturan perundang-undangan. Dalam sistem kontinental, peraturan perundang-undangan sebagai bentuk peraturan tertulis akan berfungsi untuk memberikan nilai terhadap norma-norma yang berlaku dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, sehingga akibat adanya fungsi itu peraturan perundang-undangan tidak lagi hanya mengatur namun juga mengarahkan atau membentuk pola kehidupan masyarakat.

Namun dalam perkembangan bernegara ternyata tidak cukup atas dasar negara hukum, karena dalam kehidupan bernegara terdapat penyelenggara negara. Oleh karena itu hal ini juga berpengaruh terhadap penggunaan "*rechtsstaat*" dalam pembentukan hukum dalam negara. Kepentingan-kepentingan penyelenggaraan negara menjadi berpengaruh, jika sumber hukum tertinggi negara menyatakan yang lain, sebagaimana dinyatakan dalam alinea ke 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), menegaskan "Negara Indonesia berdasar atas hukum dalam arti secara sekaligus juga negara pengurus (*Verzorgingsstaat*)"¹⁰.

A. Hamid S. Attamimi mengemukakan, konsep "*rechtsstaat*" di eropa barat lahir untuk menentang absolutisme kekuasaan. Tujuan yang ingin dicapai adalah melindungi hak-hak manusia. Dalam "*rechtsstaat*" yang dilandasi cita negara individualistik, undang-undang untuk membatasi tindakan pemerintah. Jadi meskipun Indonesia merupakan "*rechtsstaat*" dan "*verzorgingsstaat*" sekaligus, terdapat perbedaan lebih dari sekadar yang dimaksud dalam "*rechtsstaat*" yaitu pada "*verzorgingsstaat*" perundang-undangan bukan lagi sarana kodifikasi melainkan sarana modifikasi kehidupan masyarakat.¹¹

10 Maria Farida Indriati Soeprapto I, Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 1.

11 A. Hamid S. Attamimi I, Peranan Perundang-undangan Dalam Negara Republik Indonesia - Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Diperlukan Kehadirannya, Artikel pada Jumal Justitia Et Pax, Universitas Atma Jaya - Yogyakarta, 1985, h. 5.

Perbedaan dalam kaitan memandang hubungan manusia dan negara, menurut A. Hamid S. Attamimi, karena Indonesia memandang negara sebagai peningkatan dari bentuk paguyuban masyarakat. Perundang-undangan yang menampung nilai dan kaidah hukum yang berlaku di masyarakat, juga mengemban fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan Presiden, sehingga dalam “*verzorgingsstaat*” yang sosial campur tangan pemerintah malah diperlukan untuk mewujudkan kesejahteraan kehidupan masyarakatnya.¹²

Perkembangan ini berpengaruh pada hukum, hukum negara, atau yang disebut peraturan perundang-undangan. Hal ini dikarenakan ada kewajiban negara menurut konstitusi yang hukum juga harus dapat memajukan kepentingan-kepentingan lain dalam penyelenggaraan negara, seperti perwujudan kesejahteraan rakyat, ekonomi, budaya dan sosialnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Campur tangan pemerintah dalam kehidupan bernegara diperlukan untuk mencapai tujuan negara, sehingga berpengaruh pula pada hukum atau peraturan perundang-undangan dalam tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara. Memang berlakunya hukum berkaitan dengan “kebijakan” negara yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan negara. “kebijakan” inilah yang disebut dengan politik hukum peraturan perundang-undangan. Dengan demikian politik hukum peraturan perundang-undangan mengarah pada pembentukan hukum yang diinginkan dan dibutuhkan oleh masyarakat.

Jadi dapat disimpulkan bahwa hubungan antara masyarakat dan hukum tidak bisa dipisahkan, karena prinsipnya hukum diciptakan untuk mengatur kehidupan masyarakat dalam bermasyarakat dan bernegara. Negara dalam membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan tentunya tidak sekadar membentuk, namun

¹² Ibid.

2

NEGARA HUKUM, PERUNDANG-UNDANGAN DAN SISTEM HUKUM NASIONAL

Indonesia sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, memberikan wawasan pembentukan peraturan perundang-undangan dan segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Secara umum “negara hukum” dapat diartikan sebagai negara yang tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.²⁶

Dengan memperhatikan alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945, Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dalam arti secara sekaligus juga negara pengurus (*Verzorgingsstaat*)²⁷, Perkembangan “*rechtsstaat*” yang beralih menjadi “*Verzorgingsstaat*” merupakan

26 Bintan R. Saragih, Loc.Cit.

27 Maria Farida Indriati Soeprapto I, Op.Cit., h. 1.

istilah yang berbeda, sehingga berpengaruh pula pada perundang-undangan. Penerapan pembentukan peraturan perundangan menjadi tidak sekadar berdasarkan hukum semata, namun juga mengarah pada bagaimanakah dengan perundang-undangan yang dibentuk negara dapat memajukan kesejahteraan rakyat, kepentingan ekonomi rakyat (*welvaarstzorg*), kepentingan budaya dan sosialnya (*welzijndzorg*), dan kepentingan lingkungan hidupnya (*milieuzorg*) yang dapat diwujudkan penyelenggara pemerintahan bagi kehidupan berbangsa dan bernegara²⁸.

Hal ini menunjukkan bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara memang pada dasarnya memerlukan adanya campur tangan pemerintah atau campur tangan pemerintah dalam mengelola pemerintahan malah diperlukan dan atau tidak dapat dihindarkan sesuai dengan amanat alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, sehingga berpengaruh pula pada pengembangan ilmu di bidang perundang-undangan yang mendorong fungsi pembentukan peraturan tidak hanya melakukan kodifikasi norma dan nilai kehidupan masyarakat, akan tetapi untuk mencapai tujuan utama pembentukan peraturan perundang-undangan secara utuh dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang berkaitan juga dengan penyelenggaraan pemerintahan negara.

Memang ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menentukan, bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Asal muasal ketentuan ini berasal dari penjelasan UUD 1945 yang “diangkat” ke dalam “Batang Tubuh” UUD 1945 melalui perubahan UUD 1945 yang ketiga dimaksudkan untuk meneguhkan paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. Dalam kedudukan sebagai hasil perubahan UUD 1945 yang ketiga, UUD 1945 tidak memberikan penjelasan lebih lanjut tentang apakah makna dari yang dimaksud “negara hukum”.

28 Ibid.

Namun jika memperhatikan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4899) berkaitan dengan tujuan keberadaan lembaga Ombudsman di Indonesia, “mewujudkan negara hukum yang demokratis, adil, dan sejahtera” berikut penjelasan dalam pasalnya menentukan, bahwa: “Yang dimaksud “negara hukum” adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik yang bertujuan meningkatkan kehidupan demokratis yang sejahtera, berkeadilan, dan bertanggung jawab.”, maka akan nampak bahwa ketentuan ini adalah sejalan dengan amanat yang terkandung dalam alinea ke 4 Pembukaan UUD 1945.

Meskipun pemberian penjelasan dalam ketentuan pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 dimaksudkan bukan dan tidak dapat dilakukan untuk memberikan penjelasan terhadap ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, tetapi dapat memberikan penjelasan bahwa keberadaan peraturan perundang-undangan dimaksud tidak hanya dibentuk untuk timbulnya kepastian hukum, atau persamaan dihadapan hukum saja namun juga berfungsi untuk penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan presiden, sehingga juga akan berpengaruh pada pembentukan peraturan perundang-undangan dan ilmu pengetahuan perundang-undangannya.

Dengan ilmu pengetahuan perundang-undangan diharapkan diperoleh pembentukan pengertian-pengertian di bidang perundang-undangan dan kejernihannya, latar belakang dan problemanya, dan kemungkinan pemilihan alternatif serta rasionalisasinya.²⁹

Berawal dari dasar objek ilmu hukum adalah hukum yang terdiri dari kumpulan peraturan hukum dan ilmu hukum melihat

29 A. Hamid S. Attamimi I, Op.Cit., h. 6.

hukum adalah sebagai suatu “*structured whole*” atau sistem, yang berarti hukum merupakan peraturan hukum yang terkait atau tersistematis dengan peraturan-peraturan hukum lainnya. Hal ini menunjukkan hukum sebagai suatu sistem atau tatanan adalah merupakan satu kesatuan yang utuh, saling berkaitan erat dan berinteraksi satu sama lainnya, serta berkembang sesuai dengan perkembangan hukum untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.³⁰

Dalam literatur dikenal adanya dua kelompok besar sistem hukum yaitu sistem hukum kontinental yang berkembang di Eropa daratan dan sistem hukum anglo-saxon dari Inggris. Dalam sistem hukum kontinental yang mengutamakan hukum tertulis, maka negara-negara yang menganut sistem ini akan selalu berusaha menyusun hukumnya dalam bentuk tertulis. Upaya demikian dikenal sebagai sistem hukum kodifikasi (*codified law*) agar tercipta kepastian hukum dan dapat melindungi masyarakat dari tindak kesewenang-wenangan sehingga seluruh kaidah hukum harus tertulis. Awal dari kepastian hukum dari perlakuan kodifikasi terutama hanya ditujukan bagi hukum-hukum di lapangan keperdataan, sehingga dalam sistem ini dikenal pula adanya sistem hukum sipil (*the civil law system*). Keberlakuan sistem ini pada umumnya menyebar melalui penjajahan. Berbeda dengan sistem hukum anglo-saxon yang memiliki sendi utama sistemnya pada yurisprudensi, yang berkembang dari kasus-kasus konkret menjadi kaidah dan asas hukumnya (*case law system*). Dalam perkembangan kemudian tidak ada lagi negara-negara yang menganut kedua sistem hukum ini secara murni atau perbedaan kedua sistem hukum tersebut menjadi tidak prinsipil. Peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi merupakan faktor komplementer antara satu sistem hukum dengan sistem hukum lainnya.³¹

30 Sudikno Mertokusumo, Op.Cit., h. 122-125.

31 Bagir Manan I, Loc.Cit.

Sistem hukum manakah yang berlaku di Indonesia? Pada awalnya sistem hukum yang berlaku merupakan sistem hukum yang berkaitan dengan peninggalan Belanda atau yang dikenal sebagai sistem hukum kontinental, yang antara lain keberadaannya tercermin dalam *Burgerlijk Wetboek* (yang lazim disebut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), *Wetboek van Koophandel* (yang lazim disebut Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) dan *Wetboek van Strafrecht* (yang sekarang di Indonesia diberlakukan berdasar Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946, yang disebut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Meskipun sebenarnya selain hal tersebut juga terdapat hukum adat yang masih diakui keberadaannya. Bahkan sejak adanya negara Republik Indonesia atau sejak menyatakan kemerdekaannya, sampai dengan saat ini masih ada produk hukum yang diberlakukan berdasar pada Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945, bahwa “Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”³² Pembangunan hukum nasional Indonesia nampaknya mengarah pada pembentukan hukum secara tertulis dalam bentuk unifikasi hukum di seluruh bidang kehidupan masyarakat sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat.

Hukum yang dibentuk dan ditetapkan negara merupakan kesatuan hukum yang ditata sedemikian rupa sehingga dapat diketahui hubungan keterkaitannya satu hukum terhadap hukum-hukum lainnya dalam perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Penataan hukum demikian ini disebut dengan istilah “tata hukum” atau *recht orde* (bahasa Belanda) sebagai kesatuan utuh tatanan hukum yang terikat dalam tata hukum yang tunduk pada jenis sistem hukum tertentu yang berlaku di suatu negara.

32 Perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dahulu sebelum perubahan tercantum dalam ketentuan pasal II Aturan Peralihan: “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”

Hukum dalam “kehidupan”nya sangat bergantung pada perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat, atau secara keseluruhan dalam batas-batas tata hukum yang berlaku akan ditentukan oleh politik hukum negara untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai hukum tersebut melalui kehendak pemerintah berdasarkan tujuan negara dalam konstitusinya.

Hal prinsip yang dilakukan akibat berlakunya politik hukum adalah apabila terjadi penyesuaian dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, maka yang diubah hanyalah hukum yang bersangkutan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat, sehingga tetap dalam satu kesatuan tata hukum yang berlaku.

Memang berlakunya politik hukum tidak akan terlepas dari berlakunya berbagai “kebijakan” negara yang dilakukan pemerintah dalam penyelenggaraan negara. Politik hukum dalam hubungannya dengan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan arahan bagaimana pembangunan hukum nasional di suatu negara akan diwujudkan. Dengan demikian politik hukum dalam peraturan perundang-undangan akan mengarah pada pembentukan hukum yang diinginkan, termasuk aktivitas pembaharuan dan/atau pengembangan hukum berdasarkan kebutuhan hukum yang dibutuhkan masyarakat.

Politik hukum dalam pembangunan hukum nasional saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) I Tahun 2005-2009³³, memiliki arah kebijakan masih memandang perlu menyempurnakan atau membenahan sistem dan politik hukum dalam masa lima tahun mendatang yang diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum, antara lain

33 Perhatikan Bab 9 Lampiran Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005.

“Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan,”.

Kegiatan melakukan “peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan” berkaitan erat dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan menjadi sendi utama dalam pembentukan hukum³⁴. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib merupakan salah satu tatanan terselenggaranya negara hukum, selain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan adanya peraturan perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik memerlukan adanya pembentukan yang dilakukan dan dilaksanakan serta didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat dan diikuti oleh semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Selain itu kepentingan pengaturan pembentukan peraturan perundang-undang dimaksudkan juga untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai wujud Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum.

Sebagaimana diketahui menurut Burkhardt Krems, ilmu pengetahuan perundang-undangan yang diterjemahkan dari istilah yang berkembang di Eropa Barat *Gesetzgebungswissenschaft* atau istilah lainnya *Wetgevingswetenschap* atau *Science of Legislation*, adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, sebagai suatu cabang ilmu baru yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi, yang terdiri dari dua bagian besar, yaitu Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-

34 Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 31.

pengertian, dan bersifat kognitif; dan Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif. Kedua jenis ilmu bagian dari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan dimaksudkan adalah untuk memenuhi kebutuhan perancangan peraturan perundang-undangan.³⁵

Setelah terjadinya perubahan mendasar dalam bidang perundang-undangan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mendorong semakin pentingnya kajian dan pembahasan tentang perundang-undangan beserta pengembangannya³⁶, maka keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234) merupakan peraturan tertulis yang menjadi dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan pengetahuan mengenai teknik penyusunan dan kerangka peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan dapat mengarah dan menjadi pedoman yang menjadikan adanya ketertiban dalam bentuk dan format pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan, bahwa: “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.

Dengan demikian jika membicarakan pembentukan peraturan perundang-undangan akan terkait dengan suatu proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan keterampilan di bidang perundang-undangan dan tata cara pembuatan peraturan yang meliputi: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti

35 Maria Farida Indriati Soeprapto I, *Op.Cit.*, h. 7-9.

36 *Ibid.*, h. 2.

Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan peraturan-peraturan lain³⁷ yang keberadaannya dan kekuatan hukumnya mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan³⁸ atau sebagaimana dimaksud merupakan jenis-jenis pembuatan peraturan-peraturan negara.³⁹

Istilah peraturan negara merupakan peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi, dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu, yang meliputi Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Surat Keputusan dan Instruksi. Instansi yang bersangkutan merancang, membahas, mengesahkan, menetapkan dan mengundangkannya sesuai dengan jenis dan tingkat peraturan tersebut.⁴⁰

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat,

37 Perhatikan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

38 Berdasarkan penjelasan ketentuan pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa yang dimaksudkan dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

39 M. Solly Lubis, *Op.Cit.*, h. 1-2.

40 *Ibid.*

3

NORMA HUKUM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

*N*orma atau kaidah adalah suatu patokan atau standar yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai tertentu.⁵⁵ Dalam pelbagai penulisan sampai dengan saat ini penggunaan istilah norma maupun kaidah sering dipergunakan secara bersama untuk pengertian norma. Secara umum pengertian norma merupakan suatu ukuran atau patokan yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya, bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat ataupun dengan lingkungannya.

Pada umumnya jika suatu norma mengatur tata cara bertingkah laku seseorang terhadap orang lain, maka norma baru dijumpai dalam pergaulan hidup manusia. Norma demikian itu mengandung suruhan-suruhan (penyuruhan-penyuruhan) yang disebut sebagai “*das Sollen*” (*ought to be/ought to do*) yang dalam bahasa Indonesia sering dirumuskan dengan kata “*hendaknya*”.⁵⁶

55 Amiroeddin Syarif, Op.Cit., h. 8.

56 Maria Farida Indriati Soeprapto I, Op.Cit., h. 18.

Norma hukum dibentuk secara tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat, agama dan lainnya, terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat, yang berulang kali terjadi. Di dalam kehidupan masyarakat, berbagai macam norma tersebut secara langsung atau tidak langsung akan mempengaruhi tata cara seseorang untuk berperilaku atau bertindak. Namun, norma-norma tersebut dapat dibedakan dan dirasakan keberlakuannya sebagai norma adat, norma agama, norma moral ataupun sebagai norma hukum negara.⁵⁷

Di Negara Republik Indonesia, norma-norma dimaksud seperti norma adat, norma agama, norma moral dan norma hukum (negara) berlaku secara bersamaan atau dapat disebut norma secara “umum” yang berlaku. Persamaan antar norma tersebut adalah norma-norma itu merupakan pedoman bagi seseorang harus bertindak dan/atau bertingkah laku.⁵⁸ Norma hukum hanya merupakan bagian dari norma secara umum yang berlaku.

Perbedaan antara norma hukum dan norma-norma lainnya sebagai berikut⁵⁹:

1. Norma hukum bersifat **heteronom**, dalam arti norma hukum datang dari luar diri seseorang.

Contoh: Pembayaran pajak adalah merupakan kewajiban yang harus dipenuhi seseorang, yang ditentukan dalam ketentuan Undang-Undang. Ketentuan ini merupakan paksaan agar seseorang memenuhi kewajibannya tersebut dengan senang atau tidak senang. Melalaikan kewajibannya akan dipaksakan membayar denda.

Norma-norma lainnya bersifat **otonom**, dalam arti norma itu datang dari dalam diri seseorang.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., h. 25.

⁵⁹ Ibid., h. 25-26.

Contoh: Seseorang menghormati orang tua atau seseorang berdoa, maka hal ini dilakukan karena kehendak dan keyakinan seseorang tersebut, dan seseorang menjalankan karena kesadarannya sendiri. Tidak ada tindakan dapat dipaksakan dari luar.

2. Norma hukum **dapat dilekati dengan sanksi** pidana maupun sanksi pemaksa secara fisik, sedangkan norma lainnya **tidak dapat dilekati oleh sanksi** pidana maupun sanksi pemaksa secara fisik.

Contoh: Seseorang melanggar norma hukum, misalnya menghilangkan nyawa orang lain, maka ia akan dituntut dan dipidana, tetapi bila seseorang melanggar norma lainnya ia tidak dapat dituntut dan dipidana.

3. Dalam norma hukum sanksi pidana atau sanksi pemaksa itu **dilaksanakan oleh aparat negara** (misalnya: polisi, jaksa, hakim), sedangkan terhadap pelanggaran norma-norma lainnya sanksi itu **datangnya dari diri sendiri**. (misalnya: adanya perasaan bersalah, perasaan berdosa, atau terhadap pelanggaran norma-norma moral atau dalam norma adat tertentu, pelanggarnya akan dikucilkan dari masyarakat).
4. Norma hukum itu dibentuk secara **tertulis** oleh lembaga pembentuk hukum, sedangkan norma-norma lainnya, terjadi secara **tidak tertulis** tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat.⁶⁰
5. Norma hukum kadang-kadang **tidak selalu** sesuai dengan rasa keadilan masyarakat, sedangkan norma-norma lainnya yang berkembang berdasar kebiasaan-kebiasaan yang terjadi, mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, **sesuai** dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut.⁶¹

60 Ibid., h. 19.

61 Ibid., h. 19.

Setelah mengetahui beberapa perbedaan tersebut maka untuk membahas norma hukum dalam peraturan perundang-undangan tentunya memerlukan atau harus mengetahui terlebih dahulu dengan apakah yang dimaksud pengertian norma hukum. Pada prinsipnya sebagaimana diungkap pada bagian awal bab ini, dalam kehidupan bersama atau pergaulan hidup manusia, bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat ataupun dengan lingkungannya, norma hukum dapat diberikan pengertian sebagai suatu patokan yang didasarkan kepada ukuran nilai-nilai baik atau buruk yang berorientasi kepada nilai keadilan.⁶²

Untuk mendeskripsikan tujuan hukum bagi perumusan norma hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat dibahas mengikuti pandangan ajaran dari berbagai aliran-aliran yang sifatnya konvensional, yaitu: 1. Dalam pandangan ilmu hukum normatif pada ajaran normatif dogmatis menitikberatkan tujuan hukum pada nilai kepastian; 2. Dalam pandangan sosiologi hukum pada ajaran utilitis (*utilities theorie*) (Jeremy Bentham, James Mill, John St. Mill) menitikberatkan tujuan hukum pada nilai kemanfaatan; dan 3. Dalam pandangan filsafat hukum pada ajaran etis (*etische theorie*) (N.E. Algra, Geny) menitikberatkan tujuan hukum pada nilai keadilan.

Oleh karenanya membicarakan hukum (atau lebih tepat: norma hukum) tidaklah mungkin hanya dari salah satu pandangan saja atau dalam pembentukan peraturan perundang-undangan cukup hanya melihat hukum dari segi kepastian saja, karena sifatnya tertulis. Hal ini hanya akan mengidentikkan hukum dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan hanya sebagai kepastian tanpa mempersoalkan apakah hukum itu adil dan/atau memberikan manfaat bagi masyarakat.

Dalam ajaran modern atau prioritas baku (Gustav Radburg) tujuan hukum merupakan bagian dari nilai ketiga pandangan

62 Amiroeddin Syarif, I.oc.Cit.

tersebut yang dikemas secara bersama-sama, karena dalam kenyataannya hasil dari masing-masing pandangan atau ajaran akan saling berbenturan sehingga hukum tidak dapat menyentuh secara bersama-sama. Penggunaan prioritas baku merupakan jalan keluar yang tepat untuk mengapai tujuan hukum yang diharapkan. Namun, seiring dengan semakin lebih kompleksnya kehidupan masyarakat pilihan prioritas baku tidak dapat lagi diterapkan sehingga harus disesuaikan dengan atau terhadap kasus-kasus tertentu sebagaimana dimaksud pada ajaran prioritas kasuistis.

Sekali lagi perlu ditegaskan bahwa keberadaan hukum tidak lepas dari kehidupan manusia, maka membicarakan hukum akan juga tidak dapat lepas membicarakan kehidupan manusia. *Ubi societas ibi ius* kiranya tepat untuk menunjukkan dimana adanya hukum atau bahkan “corak” dari hukum yang berlaku dalam masyarakat. Membicarakan hukum umumnya yang dimaksud adalah serangkaian norma hukum yang terdapat dalam peraturan-peraturan atau sebagai kaidah-kaidah tentang tingkah laku yang berlaku (bertindak atau bertingkah laku) dalam kehidupan manusia bersama (masyarakat ataupun dengan lingkungannya) yang dapat dipaksakan dalam pelaksanaannya.⁶³

Demikian pula jika membahas tujuan hukum sebenarnya bukanlah tujuan dari hukum itu sendiri yang dirumuskan dalam bentuk norma-norma hukum, karena yang memiliki tujuan adalah manusianya. Hukum hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan manusia untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib (adanya ketertiban) dan melindungi kepentingan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara.

Jadi hukum yang terumuskan sebagai norma hukum merupakan ketentuan tentang perilaku, sebab pada hakekatnya norma adalah nilai dari “seyogyanya” yang harus dilakukan, sehingga harus dibedakan dari peraturan “konkret” yang dapat dilihat dalam

63 Sudikno Mertokusumo, Op.Cit., h. 40.

bentuk kalimat-kalimat⁶⁴ dengan tujuan hukum, sesuai dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, bahwa “kejelasan rumusan” merupakan persyaratan teknis penyusunan dalam Peraturan Perundang-undangan, termasuk sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.⁶⁵

Hal ini dapat dipahami, karena norma hukum yang terumuskan merupakan hasil pengkajian atau penelitian “*masalah tertentu*” untuk bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat ataupun dengan lingkungannya yang dapat dipertanggungjawabkan. Jadi perumusan norma hukum ini adalah merupakan solusi terhadap kebutuhan hukum masyarakat dalam bertindak atau bertingkah laku. Hukum merupakan suatu sistem aturan-aturan atau kesatuan dari seperangkat aturan tentang perilaku manusia, sehingga hukum tidak menunjuk hanya atau pada satu aturan tunggal tapi sebagai suatu sistem. Akibat hal ini adalah tidak mungkin memahami hukum jika hanya memperhatikan satu aturan saja.⁶⁶

Ada berbagai jenis norma hukum⁶⁷:

1. Norma hukum Umum dan Norma hukum Individual, adalah norma hukum yang dirumuskan berdasar segi alamat yang dituju (*addressat*), atau untuk siapa norma hukum itu ditujukan atau diperuntukkan, yang berkaitan dengan subjek norma, dapat dibedakan antara norma hukum umum dan norma hukum individual.

Norma hukum umum merupakan norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya*) umum dan tidak tertentu.

“*Umum*” di sini dapat berarti bahwa suatu peraturan itu

64 Ibid., h. 33.

65 Perhatikan ketentuan Pasal 5 huruf f Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

66 Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Cetakan Pertama, Konstitusi Press-Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, h. 15.

67 Maria Farida Indriati Soeprapto I, Op.Cit., h. 26-32.

ditujukan atau diperuntukkan untuk semua orang. Misalnya: Norma hukum yang dirumuskan dengan kata “*Barangsiapa ...*”, “*Setiap orang ...*”.

Norma hukum individual merupakan norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan (*addessatnya*) pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu. Misalnya: Norma hukum yang dirumuskan dengan menyebut yang dituju: “*Syafei bin Muhammad Sukri yang bertempat tinggal di Jl. Flamboyan No. 10 Jakarta*”, “*Para pengemudi bis kota Mayasari Bakti jurusan Blok M - Rawamangun yang beroperasi antara jam 7.00 sampai jam 8.00 pagi pada tanggal 1 Oktober 2006*”.

2. Norma hukum Abstrak dan Norma hukum Konkret, merupakan norma hukum yang dirumuskan berdasarkan hal yang diatur atau perbuatannya atau tingkah laku seseorang.

Norma hukum abstrak merupakan norma hukum yang merumuskan perbuatan yang tidak ada batasnya atau tidak tertentu. Misalnya: Norma hukum yang dirumuskan dengan hanya kata: “*... mencuri ...*”, “*... membunuh ...*”, “*... menebang pohon ...*” dan lain sebagainya.

Norma hukum konkret merupakan norma hukum yang dirumuskan lebih nyata yang dituju terhadap perbuatan seseorang (konkret perumusan perbuatannya). Misalnya: “*... mencuri mobil merk Datsun berwarna merah yang diparkir di depan toko Sarinah ...*”, “*...membunuh si Badu dengan sebuah parang ...*”, “*...menebang pohon mahoni di pinggir Jl. Sudirman ...*”.

3. Norma hukum yang terus menerus dan Norma hukum yang sekali selesai, merupakan norma hukum yang dirumuskan dari daya lakunya.

Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) merupakan norma hukum yang dirumuskan untuk berlaku

tanpa dibatasi oleh waktu atau berlakunya untuk terus-menerus. Misalnya: Norma hukum yang berlaku dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Norma hukum yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) merupakan norma hukum yang berlakunya hanya untuk satu kali saja dan setelah itu selesai. Misalnya: Norma hukum yang menetapkan seseorang untuk membangun rumah, penetapan seseorang menjadi Pegawai Negeri Sipil, jadi sifatnya hanya menetapkan saja dan dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai.

4. Norma hukum Tunggal dan Norma hukum Berpasangan merupakan norma hukum yang dilihat dari segi perumusannya. Norma hukum tunggal merupakan norma hukum yang berdiri sendiri. Misalnya: Norma hukum yang berisi suatu suruhan (*das sollen*) bagaimana bertindak atau bertingkah laku dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya. “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat - Pasal 7C UUD 1945”.

Norma hukum berpasangan merupakan adalah norma hukum yang perumusannya terdiri atas dua norma hukum, yaitu norma hukum primer dan norma hukum sekunder.

Norma hukum primer adalah norma hukum yang berisi aturan utama yang menjadi patokan seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat. Misalnya: “*hendaknya engkau tidak mencuri*”. Dalam peraturan perundang-undangan di bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara umumnya norma hukum dirumuskan dengan norma tunggal atau norma hukum primer tidak selalu diikuti dengan norma hukum sekunder.

Norma hukum sekunder adalah norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer tidak dipenuhi, atau tidak dipatuhi. Norma hukum sekunder

ini memberikan pedoman bagi para penegak hukum untuk bertindak apabila suatu norma hukum primer itu tidak dipatuhi, dan norma hukum sekunder ini mengandung sanksi bagi seseorang yang tidak memenuhi suatu ketentuan dalam norma hukum primer. Misalnya: “hendaknya engkau tidak mencuri”, “*yang mencuri akan dihukum dengan pidana penjara paling lama lima tahun*”.

Dalam praktiknya perumusan norma hukum primer dan norma hukum sekunder suatu peraturan perundang-undangan seringkali dirumuskan dalam suatu ketentuan (norma) secara berhimpitan, sehingga seseorang mengalami kesulitan untuk membedakan antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder. Misalnya: “*Barang siapa mencuri dihukum*, maka norma hukum primernya adalah: “*hendaknya seseorang tidak mencuri*” dan norma hukum sekundernya adalah: “*hendaknya seseorang yang mencuri dihukum dengan pidana penjara paling lama lima tahun*”.

Selain perumusan norma yang berhimpitan, juga mungkin saling berjauhan. Hal ini nampak pada ketentuan (norma) pasal yang menyatakan “*setiap orang yang melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... di pidana penjara selama-lamanya 1 (satu) tahun*”.

Namun, antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder terdapat bentuk “hubungan” yang tidak dapat dipisahkan, contohnya adalah “*Barang siapa dengan sengaja menghilangkan nyawa orang lain, dihukum penjara paling lama 15 tahun*”.

Contoh ini menunjukkan adanya bentuk “hubungan” antara norma hukum primer dan norma hukum sekunder “nampak” sebagai bentuk hubungan “sebab-akibat” atau kausalitas, karena seseorang menghilangkan nyawa orang lain (sebab),

maka ia dihukum penjara paling lama 15 tahun (akibat). Padahal akibat yang ditimbulkan norma hukum primer tidak selalu mengakibatkan seseorang dipidana atau dihukum yang dalam hal-hal tertentu bisa juga tidak dihukum, apabila seseorang tersebut adalah termasuk orang yang tidak bisa dihukum seperti orang gila atau seseorang untuk membela diri. Dengan demikian, “hubungan” dimaksud adalah karena adanya hubungan pertanggungjawaban perbuatan (*zurechnung*), yaitu seseorang yang melakukan suatu perbuatan hanya dapat dijatuhi pidana atau dihukum terhadap yang dapat dipertanggungjawabkannya.⁶⁸

Dalam penerapannya berbagai norma hukum dimaksud di atas dapat merupakan kombinasi paduan norma, namun demikian norma hukum yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) yaitu norma hukum umum abstrak dan berlaku terus-menerus.⁶⁹ Selain itu untuk peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki atas, norma hukumnya masih sangat umum sehingga selalu dirumuskan dalam norma hukum tunggal.⁷⁰

Untuk mengetahui paduan norma, bagi norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) sebagai norma hukum umum abstrak dan berlaku terus-menerus dapat dipahami seperti halnya untuk perumusan norma hukum dalam hukum pidana bahwa norma hukum pidananya berkaitan dengan pengertian perbuatan pidana yang bersangkutan sebagai suatu perbuatan yang dilarang dan

68 Ibid., h. 37-38.

69 Selain norma hukum yang bersifat mengatur juga dikenal adanya norma hukum yang bersifat menetapkan. Norma hukum yang bersifat menetapkan (*beschikking*) yaitu norma hukum individual konkret dan sekali selesai adalah merupakan suatu keputusan yang merupakan keputusan-keputusan yang berentang umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*), lihat Maria Farida Indriati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 28-30.

70 Maria Farida Indriati Soeprapto I, Op.Cit., h. 35.

diancam pidana, antara perbuatan yang dilarang dan ancaman pidana membutuhkan adanya hubungan yang erat, meskipun perbuatan dimaksud merupakan pengertian abstrak namun menunjuk pada keadaan konkret terhadap kejadian tertentu dan orang yang berbuat atau menimbulkan kejadian. Hal ini dalam hukum pidana dirumuskan sebagai istilah tindak pidana. Contohnya seorang dapat diancam karena pencurian disebabkan oleh perbuatan mengambil barang orang lain.

Demikian pula penerapan norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga yang berwenang membentuknya dan bersumber atau berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma hukum yang lebih rendah (*inferior*) hanya dapat terbentuk atas kuasa oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), sehingga dalam tata susunan hukum menampakkan hukum itu berjenjang-jenjang atau berlapis-lapis membentuk suatu hierarkhi.⁷¹

Penggunaan hukum dapat dirumuskan sebagai suatu norma hukum atau kaidah hukum yang berlaku. Kata norma berasal dari bahasa Latin, atau kaidah dalam bahasa Arab, yang di Indonesia kedua kata tersebut dipergunakan dengan pengertian yang sama yaitu menunjuk pada “hukum” sebagai aturan yang harus dipatuhi.⁷² Berlakunya suatu aturan untuk menjadi hukum yang berlaku membutuhkan adanya “daya laku” (*validitas*) atau “daya guna” (*efficacy*). Daya laku adalah berkaitan dengan keabsahan pembuatan norma, yang dapat didasarkan pada norma yang lebih tinggi atau kewenangan lembaga yang membentuknya, sedangkan daya guna berhubungan dengan keefektifan norma yang bersangkutan untuk berlaku di masyarakat.⁷³

Pada prinsipnya suatu norma hukum didasarkan pada “*daya*

71 Ibid., h. 23.

72 Ibid., h. 18.

73 Ibid., h. 39.

laku” (*validity*) atau karena mempunyai keabsahan (*valid*), disamping juga “*daya guna*” (*efficacy*) atau keberlakuan dari norma tersebut.⁷⁴ Daya laku (*validity*) atau validitas menunjukkan eksistensi norma atau kualitas hukum (memiliki kekuatan mengikat) dan ada apabila norma “dibentuk” oleh norma yang lebih tinggi (berdasarkan hierarki) atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya (berdasarkan kewenangan pembentukan jenis peraturan perundang-undangan), sedangkan daya guna (*efficacy*) atau keberlakuan hukum bergantung pada manfaat atau kepentingan dirumuskannya norma tersebut akan menjadi solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat, sehingga orang akan bertindak sebagaimana seharusnya bertindak sebagai kepatuhan dan pelaksanaan norma.

Hal yang menunjukkan validitas, adalah aturannya valid, seperti: suatu aturan hukum melarang pencurian dengan menyatakan bahwa setiap pencuri harus dihukum, sedangkan yang berkaitan dengan keberlakuan hukum atau daya guna atau *efficacy* adalah seperti orang benar-benar bertindak sesuai aturan sebagai pelaksanaan norma dan bentuk kepatuhan. Hal ini akan menunjukkan bahwa daya guna atau keberlakuan hukum merupakan kualitas perbuatan manusia. Hukum menjadi efektif adalah menunjuk tindakan manusia yang sebenarnya sesuai dengan aturan hukum.⁷⁵ Hubungan validitas dan keberlakuan menunjukkan bahwa keberlakuan (*efficacy*) merupakan kondisi (waktu dan tempat tertentu) bagi validitas dari suatu sistem norma yang berlaku.

Seharusnya keberadaan norma berdaya berlaku dan berdaya guna adalah seiring sejalan, karena apa artinya jika norma itu tidak ditaati (tidak berdaya guna, tidak efektif) namun norma itu masih berdaya laku (karena belum dicabut) atau norma berlaku dan sah karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, tetapi tidak lagi berdaya guna atau tidak

⁷⁴ Ibid., h. 39-40.

⁷⁵ Jinly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Op.Cit., h. 40.

bekerja secara efektif. Daya laku dan daya guna merupakan dasar bagi norma (hukum) untuk dapat berlaku dengan baik.

Pada peraturan perundang-undangan, meskipun norma yang dikandungnya dapat berdiri sendiri, namun keberlakuan norma akan berkaitan dengan peraturan perundang-undangannya, sehingga yang dinilai adalah peraturan perundang-undangannya, dapatkah berdaya laku dan berdaya guna setelah diundangkannya, artinya setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Peraturan Perundang-undangan yang baik harus memenuhi asas pembentukan "*dapat dilaksanakan*" sehingga setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Selain itu setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, agar Peraturan Perundang-undangan memiliki "*kedayagunaan dan kehasilgunaan*".⁷⁶

Dalam hal ini norma yang dimaksud untuk norma sebagai suatu ukuran atau patokan yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya, bertindak atau bertingkah laku dalam kehidupan bermasyarakat dan norma yang ditetapkan oleh dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk itu perlu dipahami norma hukum dalam negara yang di susun dalam hierarki, agar perumusan norma hukumnya sesuai dengan materi muatan jenis peraturan perundang-undangan dan diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan pembentuknya

⁷⁶ Perhatikan ketentuan Pasal 5 huruf d dan e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, karena norma hukum itu bersifat umum maka baru berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat jika telah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.

Norma hukum dalam negara tersusun menurut teori jenjang norma hukum (*stufentheorie*) yang memiliki norma dasar sebagai norma tertinggi dalam sistem norma yang menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Hukum dasar adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah UUD 1945.

Jenjang berikutnya setelah norma dasar adalah kelompok peraturan perundang-undangan negara yang disebut dengan Undang-Undang. Undang-Undang merupakan peraturan perundang-undangan yang tertinggi di bawah norma dasar, sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai 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 mulai dari Undang-Undang hingga Peraturan Daerah.

Dengan demikian yang diatur dalam Undang-Undang ke bawah yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan norma-norma hukum yang konkret dan dapat langsung berlaku di kehidupan masyarakat. Norma-norma hukum yang dipergunakan tidak saja norma hukum yang bersifat tunggal, tetapi juga meliputi norma yang berpasangan.⁷⁷

77 Maria Farida Indriati Soeprapto I, Op.Cit., h. 51-52.

4 RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pemahaman bahasa Peraturan Perundang-undangan dengan merujuk pada Bab III angka 242 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tegas menyatakan bahwa “Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia” menunjukkan bahwa bahasa Peraturan Perundang-undangan adalah bahasa Indonesia. Bahasa Indonesia dalam perundang-undangan merupakan salah satu ragam bahasa Indonesia yang dipergunakan untuk merumuskan bahasa peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penggunaan ragam bahasa ini diperlukan bagi pengembangan hukum tertulis atau sebaliknya yang akan memperkaya pengembangan bahasa Indonesia di bidang pembuatan peraturan perundang-undangan dibandingkan dengan penggunaan “bahasa hukum” yang berkonotasi lebih luas, karena dalam konteks hukum bisa jadi ada bahasa notaris yang nyata digunakan notaris dalam mengkonstatir maksud para pihak atau bahkan ada bahasa kontrak dan lain sebagainya.

Namun, satu hal yang sudah pasti adalah berkaitan dengan penggunaan bahasa Indonesia dalam berbagai aktifitas yang berhubungan dengan hukum. Bahasa peraturan perundang-undangan merupakan bahasa Indonesia dalam peraturan perundang-undangan perlu mendapatkan perhatian khusus, khususnya dari para ahli hukum, terutama adalah ahli perancang peraturan perundang-undangan.

Bahasa yang digunakan nantinya merupakan bahasa yang harus mudah dipahami untuk mengungkapkan norma hukum. Pemahaman terhadap suatu norma hukum tentunya berbeda dengan pengungkapan kalimat sebagaimana biasanya. Dalam pemahaman terhadap norma hukum diperlukan kemudahan-kemudahan tertentu sebagai ciri pengungkapan yang teratur dan lugas. Bahasa Indonesia dalam peraturan perundang-undangan pada dasarnya hanya merupakan salah satu ragam bahasa yang tidak banyak berbeda dengan ragam bahasa Indonesia yang lain.

Dengan demikian tidak perlu lagi ada keraguan dan pertanyaan, apakah bahasa peraturan perundang-undangan perlu dibicarakan secara khusus atau apakah bahasa dalam peraturan perundang-undangan tidak tunduk pada kaidah-kaidah bahasa yang umum dan baku, demikian seterusnya atau bahkan bagi perancangan peraturan perundang-undangan juga bertanya, apakah susunan kalimat peraturan perundang-undangan telah dituangkan sesuai dengan bahasa yang baik dan benar, apakah kata-kata dalam kalimat peraturan perundang-undangan yang dipilihnya sudah tepat, dan seterusnya. Ungkapan kalimat yang dituangkan sebagai norma hukum tentunya harus dipahami secara khusus dari ilmu bahasa yang berkaitan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.⁸⁰

80 A. Hamid S. Attamimi II, Makalah dalam Kongres Bahasa Indonesia VI, diselenggarakan oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan pada tanggal 28 Oktober - 21 Nopember 1993, di Jakarta, dalam buku Maria Farida Indriati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 2007, h. 198-199.

Bahasa perundang-undangan digunakan oleh para perancang peraturan perundang-undangan dalam merumuskan kebijakan dari penyelenggara negara dalam bentuk tulisan, yang mana tulisan tersebut nantinya akan menjadi media komunikasi dengan masyarakat berkaitan dengan objek yang akan dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa bahasa Indonesia dalam peraturan perundang-undangan adalah tetap bahasa Indonesia sehingga karena itu tetap tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang umum dan baku. Bahasa dalam peraturan perundang-undangan adalah ragam bahasa Indonesia yang karena sifat dan tujuannya mengandung ciri yang khas.⁸¹

Sebagai suatu ragam bahasa, bahasa Indonesia perundang-undangan mempunyai susunan kalimat yang beda pada “format” penyajian dan pemakaian kata/istilah tertentu, sedangkan kegramatikalannya kalimat (mencakup struktur kalimat, bentuk dan pilihan kata) dan penulisannya tetap tunduk pada kaidah bahasa Indonesia yang baku.

Oleh karena itu dalam penuangan perumusan bahasa peraturan perundang-undangan dalam bentuk tertulis harus memperhatikan hal-hal seperti:

1. bahwa maksud yang disampaikan belum tentu dapat diterima semua orang, artinya tulisan norma dalam peraturan perundang-undangan tidak selalu dapat diterima sama atau dengan baik oleh semua orang, karena ada yang dapat hanya “menangkap” sedikit dari maksud yang disampaikan, atau bahkan ada yang berpendapat perlu disempurnakan rumusnya atau diperbaiki kembali agar lebih mudah dimengerti, dan lain sebagainya.
2. bahwa makna yang disampaikan merupakan pilihan kata yang tepat untuk digunakan, karena kecermatan menginterpretasikan kata dalam pembacaan peraturan perundang-undangan

81 Ibid., h. 199.

merupakan hal yang penting harus diperhatikan secara ter-sirat, sehingga perancang peraturan perundang-undangan harus mempertimbangkan kemampuan komunikasi pengguna peraturan perundang-undangan.

3. bahwa proses komunikasi melalui tulisan adalah selalu harus disadari sebagai hal yang tidak sempurna, karena adanya keterbatasan kata dan/atau frasa tertentu yang akan dikomunikasikan dan keterbatasan kemampuan komunikator untuk memahaminya, seperti halnya penggunaan kata “dapat” dan “boleh”; atau “wajib” dan “harus”; atau penggunaan kata “paling ...” untuk menyebut “maksimum” dan “minimum”; atau penggunaan kata “kecuali”, “selain”, “di samping”, maupun penggunaan frasa tertentu dalam perumusan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian perancang peraturan perundang-undangan dituntut memiliki kemampuan memilih kata dan/atau frasa yang tepat, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang berbeda bagi pembaca dan pengguna peraturan. Dalam bahasa peraturan perundang-undangan diharapkan pihak berkepentingan memahami kalimat norma hukum yang susunan katanya dituangkan secara baik, sehingga memerlukan adanya pilihan kata untuk menghasilkan ungkapan yang tepat.

Seorang perancang peraturan perundang-undangan (*legislative drafter*) harus memilih dan menentukan kata menjadi kalimat yang memenuhi kehendak pembentuk peraturan perundang-undangan (atau disebut juga pengundang-undang, *legislator, wetgever*) dalam menata kehidupan bermasyarakat dan bernegara sesuai dengan nilai-nilai tujuan yang hendak dicapai.⁸²

Kalimat-kalimat hukum dalam peraturan perundang-undangan berisi norma hukum yang umum dan abstrak, sehingga jenis kalimat ini merupakan kalimat normatif yang dalam tata bahasa Indonesia

82 Ibid., h. 200-201.

yang baku disebut sebagai kalimat imperatif. Kalimat ini tidak bersifat deskriptif atau deklaratif. Namun, tidak semua perintah peraturan perundang-undangan merupakan norma yang berlaku, sehingga sebut saja sebagai kalimat normatif, tidak imperatif. Kalimat hukum yang normatif (*rechtsnormzin*) umumnya terdapat kata kerja bantu “harus” atau “dapat”, atau dapat diketahui dalam bahwa dalam kalimat itu mengandung suruhan (melakukan), larangan (tidak melakukan), pembebasan (boleh tidak melakukan), atau pengizinan (boleh melakukan).⁸³

Penggunaan bahasa dalam peraturan perundang-undangan perlu diperhatikan nasehat Montesquieu (sebagaimana dikutip oleh C.K. Allen) bahwa untuk menyusun peraturan perundang-undangan mengenai hal ini barangkali ada baiknya diperhatikan kata atau kalimatnya, agar peraturan perundang-undangan memiliki⁸⁴:

- a. gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana;
- b. istilah yang dipilih sedapat-dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud agar meninggalkan sesedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual;
- c. hendaknya membatasi diri pada yang riil dan aktual, serta menghindarkan diri dari kiasan dan dugaan
- d. hendaknya tidak halus sehingga memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang sedang-sedang saja; hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia;
- e. hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu;
- f. hendaknya tidak ‘memancing perdebatan/perbantahan’ adalah berbahaya memberikan alasan-alasan yang terlalu rinci karena hal ini dapat membuka pintu pertentangan;

⁸³ Ibid., h. 201-202.

⁸⁴ Ibid., h. 202-203.

- g. di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis; hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami; karena peraturan yang lemah, tidak diperlukan, dan yang tidak adil akan menyebabkan seluruh sistem peraturan dalam reputasi yang jelek dan karena itu mengguncangkan kewibawaan negara.

Bahasa peraturan perundang-undangan harus dapat mengomunikasikan yang dikehendaki dan dituju oleh pembentuk peraturan, artinya yang dikehendaki dalam peraturan sama kuatnya dengan apa yang tertuang atau tersirat di dalamnya. Hal ini berkaitan dengan “pendekatan” atau “penafsiran” apa yang tercantum dalam kata dan kalimat peraturan hendaknya dibaca dalam konteks dan makna bahasanya, kecuali terdapat petunjuk bahwa kata-kata itu mengandung arti dan makna yang berbeda dari pada biasanya, sehingga secara limitatif dapat menghilangkan ‘gangguan’ komunikasi berupa kata, kalimat, atau ungkapan yang tidak segera dapat dimengerti pembacanya. Perlunya kecermatan memilih kata dalam menyusun kalimat dan kemudian menuangkannya ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan akan menghasilkan kejernihan penafsiran dan memudahkan untuk dipahami.

Dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011⁸⁵ dirumuskan mengenai Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan yang dituangkan dalam pedoman Nomor 242 sampai dengan Nomor 284, memberikan pedoman sebagai berikut:

BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

242. Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya.

⁸⁵ Perhatikan Lampiran II Bab III Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

243. Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:
- a. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
 - b. bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
 - c. objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
 - d. membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
 - e. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
 - f. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan

Contoh:

buku-buku ditulis buku

murid-murid ditulis murid

- g. penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

- Pemerintah

- Wajib Pajak

- Rancangan Peraturan Pemerintah

244. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti.

Contoh:

Pasal 5

(1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

Rumusan yang lebih baik:

(1) Permohonan beristri lebih dari seorang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

245. Tidak menggunakan kata atau frasa yang artinya tidak menentu atau konteksnya dalam kalimat tidak jelas.

Contoh:

Istilah minuman keras mempunyai makna yang kurang jelas dibandingkan dengan istilah minuman beralkohol.

246. Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku.

Contoh kalimat yang tidak baku:

Izin usaha perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut.

Contoh kalimat yang baku:

Perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut izin usahanya.

247. Untuk memberikan perluasan pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata **meliputi**.

Contoh:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 58

(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
a. nama dan alamat percetakan perusahaan yang mela-

- kukan pencetakan blanko;
 - b. jumlah blanko yang dicetak; dan
 - c. jumlah dokumen yang diterbitkan.
248. Untuk mempersempit pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata **tidak meliputi**.
- Contoh:
Anak buah kapal tidak meliputi koki magang.
249. Tidak memberikan arti kepada kata atau frasa yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari.
- Contoh:
Pertanian meliputi pula perkebunan, peternakan, dan perikanan.
- Rumusan yang baik:**
Pertanian meliputi perkebunan.
250. Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang sama, tidak menggunakan:
- a. beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu pengertian yang sama.
- Contoh:
Istilah gaji, upah, atau pendapatan dapat menyatakan pengertian penghasilan. Jika untuk menyatakan penghasilan, dalam suatu pasal telah digunakan kata gaji maka dalam pasal-pasal selanjutnya jangan menggunakan kata upah atau pendapatan untuk menyatakan pengertian penghasilan.
- b. satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda.
- Contoh:
Istilah penangkapan tidak digunakan untuk meliputi pengertian penahanan atau pengamanan karena pengertian penahanan tidak sama dengan pengertian pengamanan.

251. Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, tidak boleh menggunakan frasa **tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi, atau tanpa menyimpang dari**.

252. Untuk menghindari perubahan nama kementerian, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada urusan pemerintahan dimaksud.

Contoh:

Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

253. Penyerapan kata, frasa, atau istilah bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan jika:

- a. mempunyai konotasi yang cocok;
- b. lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia;
- c. mempunyai corak internasional;
- d. lebih mempermudah tercapainya kesepakatan; atau
- e. lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.

Contoh:

1. devaluasi (penurunan nilai uang)
2. devisa (alat pembayaran luar negeri)

254. Penggunaan kata, frasa, atau istilah bahasa asing hanya digunakan di dalam penjelasan Peraturan Perundang-undangan. Kata, frasa, atau istilah bahasa asing itu didahului oleh padanannya dalam Bahasa Indonesia, ditulis miring, dan diletakkan di antara tanda baca kurung ().

Contoh:

1. penghinaan terhadap peradilan (*contempt of court*)
2. penggabungan (*merger*)

5

LANDASAN, ASAS PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sebagaimana telah diungkapkan dalam bab terdahulu bahwa “Hukum dibuat untuk dipatuhi”, artinya kepatuhan terhadap hukum dimaksudkan bukan dengan paksaan, meskipun kaidah hukum merupakan kekuasaan dari luar diri manusia yang memaksakan (heteronom). Hukum menuntut kaidah yang bersifat legalitas, karena yang dituntut merupakan pelaksanaan atau ketaatan kaidah semata, sehingga kaidah hukum merupakan ketentuan yang harus atau seyogyanya dilaksanakan atau dilakukan. Kaidah hukum bersifat normatif (*das sollen*). Jadi hukum hanya menentukan apa yang seharusnya terjadi.⁸⁶

Hal ini dapat dipahami dari bagaimana membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Untuk membuat peraturan perundang-undangan yang baik harus memiliki juga dasar-dasar yang baik, agar dapat berlaku dan berguna. Selain itu juga harus diperhatikan berkaitan dengan yang dimaksud dalam

⁸⁶ Sudikno Mertokusumo, Op.Cit., h. 13-16.

ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berkaitan dengan Pancasila sebagai Cita Hukum (*rechtsidee*) dan Norma Dasar Negara, yaitu:

- Pasal 2, yang menentukan “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.” dan
- Pasal 3 ayat (1) yang menentukan “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Hal tersebut sesuai dengan penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Meskipun secara eksplisit Pembukaan UUD 1945 dimaksud tidak menyebut istilah Pancasila, namun penempatannya dapat dipahami atau dimaknai agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Hal ini juga sesuai dengan penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa UUD 1945 merupakan norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kepatuhan terhadap hukum merupakan pelaksanaan atau ketaatan terhadap hukum yang bergantung pada “daya laku” (validitas) dan “daya guna” (*efficacy*) sebagai dasar agar norma (hukum) dapat berlaku dengan baik. Makna ini menentukan

selanjutnya bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan membutuhkan adanya landasan pembentukan yang baik, agar bermanfaat dan dapat memenuhi kebutuhan hukum dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Secara umum ada 3 (tiga) dasar atau landasan agar hukum (peraturan perundang-undangan) mempunyai kekuatan berlaku secara baik. Landasan yang harus diperhatikan agar hukum (peraturan perundang-undangan) mempunyai dasar kekuatan berlaku secara baik yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis dan landasan yuridis. Untuk mengetahui kedudukan dari ketiga landasan tersebut harus memperhatikan kepentingan pendekatan yang akan dilakukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan.

Pada prinsipnya untuk mencermati peraturan perundang-undangan yang telah ada, kedudukan ketiganya adalah bergantung pada pendekatan yang dipergunakan. Jika melakukan pendekatan formalnya tentu akan melihat unsur yuridis sebagai yang terpenting, demikian pula jika dari pendekatan hukum sebagai gejala sosial maka diperlukan unsur sosiologisnya, dan jika untuk mengukur kebaikan hukumnya maka dari pendekatan "*rechtsidee*" dalam unsur filosofisnya.⁸⁷

Namun, untuk memenuhi ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ada berbagai tahapan yang dimulai dari tahapan perencanaan merupakan tahapan memahami unsur filosofis, yang kompromis dengan unsur sosiologis.

Dalam tahapan penyusunan dan pembahasan yang harus diperhatikan adalah keberadaan unsur sosiologis, tanpa mengabaikan filosofisnya. Dalam tahapan pengesahan atau penetapan, dan pengundangan yang menjadi perhatian adalah pemberian dasar yuridisnya. Hal ini harus dipahami dan penting untuk diperhatikan,

87 Bagir Manan I, Op.Cit., h. 13.

agar peraturan perundang-undangan (hukum) dengan norma atau kaidah yang tercantum di dalamnya berlaku sah menurut hukum (*legal validity*) dan berlaku secara efektif karena dapat diterapkan, berguna atau diterima oleh masyarakat.

Landasan peraturan perundang-undangan yang baik dimaksud merupakan unsur yang harus dipertimbangkan atau merupakan alasan yang menggambarkan sesuatu hal yang berkaitan dengan akan dibentuknya peraturan perundang-undangan (hukum) yang berlaku di kemudian hari. Hal ini memberikan pengertian bahwa peraturan perundang-undangan tersebut harus dapat dilaksanakan nantinya, sebagaimana dimaksud dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

Penentuan pertimbangan atau alasan yang berkaitan dengan ketiga landasan dimaksud masing-masing dapat diuraikan sebagai berikut:

1. **Landasan filosofis** merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan dan mencerminkan pandangan hidup, cita hukum (*rechtsidee*), dan kesadaran hidup berbangsa dan bernegara, yang meliputi suasana kebatinan, falsafah hidup, serta falsafah ideologis bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

Peraturan Perundang-undangan dinyatakan telah memiliki landasan filosofis apabila rumusan normanya dipikirkan secara mendalam telah mendapatkan pembenaran (*rechtvaardiging*) atau alasan yang dapat dibenarkan jika dikaji secara filosofis.⁸⁸ Pancasila merupakan norma dasar negara (*staatsfundamentalnorn*) yang berfungsi sebagai sumber dari segala sumber hukum negara sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke-4 Pembukaan

88 Amiroeddin Syarif, Op.Cit., h. 91.

UUD 1945 menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

2. **Landasan sosiologis** merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi dan menunjukkan cerminan kenyataan dari kebutuhan masyarakat yang memerlukan pengaturan dan menjadi harapan dalam berbagai aspek. Faktor sosiologis ini sesungguhnya menyangkut fakta empiris yang mengkonstatir keyakinan dan kesadaran hukum masyarakat sebagai kebutuhan masyarakat dalam hidup berbangsa dan bernegara. Keberadaan Peraturan Perundang-undangan untuk ditaati atau dipatuhi memiliki keterkaitan dengan landasan sosiologis yang digunakan, yaitu jika rumusan normanya telah sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat.⁸⁹ Dalam praktiknya untuk mendapatkan landasan ini umumnya telah diakomodir terlebih dahulu oleh pemerintah dalam politik hukum atau garis kebijaksanaan politik pemerintah. Sebagaimana dimaksud M. Solly Lubis, garis kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijaksanaan dan pengarah ketatalaksanaan pemerintahan negara adalah landasan politis, kiranya lebih tepat jika termasuk dalam landasan sosiologis, karena berkaitan dengan politik hukum yang dibuat oleh pemerintah dalam mengakomodir perkembangan kehidupan masyarakat di masa depan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan⁹⁰, sehingga perkembangan yang berhubungan sektor-sektor kehidupan masyarakat dan

89 Ibid., h. 92.

90 M. Solly Lubis, Op.Cit., h. 8.

tujuan-tujuan yang ingin dicapai merupakan satu kesatuan sistem hukum.

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya harus merupakan “hukum yang hidup” (*living law*) sesuai politik hukum dan tata nilai yang berkembang dalam masyarakat, sehingga ada harapan dalam penerapannya dikemudian hari akan dipatuhi dan ditaati oleh masyarakat.⁹¹

3. **Landasan yuridis** merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Landasan yuridis merupakan legalitas atau dasar hukum berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya, dapat berupa aspek formalnya yang memberikan kewenangan pembentukannya, maupun aspek materiil yang berkaitan dengan masalah atau persoalan hukum yang harus diatur.

Aspek materiil ini akan menjadi dasar hukum dikemudiannya bagi peraturan perundang-undangan di bawah jenjangnya yang menentukan apakah harus diatur lagi atau tidak.⁹²

Bagir Manan mengemukakan, bahwa beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak

91 Rosjidi Ranggawidjaja, Op.Cit., h. 44.

92 Amiroeddin Syarif, Op.Cit., h. 94-95.

memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada, sehingga faktor yuridis ini menunjukkan adanya: a. kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan; b. kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan terhadap materi yang diatur; c. mengikuti tata cara tertentu dalam pembuatannya; d. tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁹³

Ketiga landasan tersebut berlaku menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan tahapan kegiatan yang dilaksanakan berkesinambungan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, yang diawali dari terbentuknya ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, mempersiapkan, melakukan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangannya.

Dalam praktik bagi pembentukan peraturan perundang-undangan tertentu (bagi Undang-Undang dan Peraturan Daerah) dalam tahapan perencanaan dilakukan dengan pembuatan Naskah Akademik peraturan perundang-undangan. Pembuatan atau penyertaan Naskah Akademik adalah untuk memenuhi ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai upaya untuk mengungkap adanya: a. kajian **latar belakang** yang mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan; b. kajian **identifikasi masalah** yang berkaitan dengan pertimbangan atau landasan pembentukan; c. kajian **tujuan penyusunan** yang berkaitan dengan rumusan pertimbangan atau landasan pembentukan; dan d. **uraian dalam bab** tersendiri yang berkaitan dengan landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis perlunya dibentuk Peraturan Perundang-undangan yang baru.

Pemenuhan ketiga landasan tersebut di atas sebenarnya tidak otomatis mengakibatkan pembentukan peraturan perundang-

⁹³ Bagir Manan I, Op.Cit., h. 14-15.

6

HIERARKI, JENIS, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Hierarki atau tata susunan menunjukkan suatu tingkatan atau jenjang dari jenis peraturan perundang-undangan yang mengandung fungsi dan materi muatan yang berbeda⁹⁹, sehingga peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang mengikat secara umum akan tersusun dalam suatu tatanan berjenjang dari bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hingga peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Dalam peraturan perundang-undangan sejak Indonesia merdeka atau saat awal berlakunya UUD 1945 mengenal berbagai jenis peraturan perundang-undangan seperti Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Penetapan Pemerintah yang dalam

99 Maria Farida Indriati Soeprapto I, *Op.Cit.*, h. 80.

praktiknya memiliki materi muatan rancu dan tidak konsisten¹⁰⁰. Hal ini berlangsung hingga jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan di-hierarki-kan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 menurut urutan yang didasarkan pada kekuatan peraturan.

Melewati masa Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, hierarki jenis peraturan perundang-undangan baru ditertibkan kembali melalui Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, setelah itu jenis dan hierarki dikenal melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, dan pasca perubahan UUD 1945, melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Meskipun pada masing-masingnya terdapat perbedaan atau berbeda sesuai dengan landasan hukum yang mengatur tata susunan peraturan perundang-undangan, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Hal ini merupakan konsekuensi dari disusunnya peraturan perundang-undangan dalam hierarki, yang dirumuskan secara berjenjang dan berlapis-lapis, di mana peraturan perundang-undangan yang lebih rendah harus selalu bersumber dan berdasar pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (sesuai dengan *Stufentheorie*).¹⁰¹

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) menyebutkan hierarki menunjukkan adanya kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan, sehingga dalam hierarki dimaksud didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang

100 A. Hamid S. Attamimi III, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi Doktor pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, h. 247-257.

101 Maria Farida Indriati Soeprapto I, Op.Cit., h. 95-96.

lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagaimana juga dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 guna menunjukkan keterkaitan hierarki atau keberlakuan asas tersebut, bahwa “... diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”

Analogi dalam hierarki terhadap asas tersebut adalah Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah kedudukannya harus bersumber dari dan memiliki landasan hukum dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal demikian memengaruhi juga terhadap materi muatan atau ketentuan Peraturan Perundang-undangannya, sehingga materi muatan atau ketentuan yang ada tidak boleh menyimpang dan bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Pemahaman terhadap hierarki atau susunan tata urutan perundang-undangan perlu diperhatikan untuk memahami prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dapat dan akan menjadi landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah atau berada di bawahnya, sehingga peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah materinya harus bersumber atau berdasar pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi dan materinya tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- b. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat.
- c. Peraturan perundang-undangan yang memiliki jenis atau bentuk yang sama apabila mengatur materi muatan yang

sama, maka peraturan perundang-undangan yang paling baru atau yang terakhir harus diberlakukan meskipun tidak ada pernyataan ketentuan yang secara tegas menyatakan bahwa peraturan yang lama dicabut.

Dalam Peraturan Perundang-undangan juga dikenal asas yang berlaku secara horizontal yang menggambarkan tingkat sinkronisasi dan harmonisasi suatu Peraturan Perundang-undangan yang ada, sehingga tidak terjadi tumpang tindih pengaturan terhadap materi muatan yang sama untuk diatur. Asas yang berlaku untuk Peraturan Perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka yang berlaku adalah ketentuan peraturan perundang-undangan yang terbaru. Demikian pula untuk pencabutan dan atau penggantian Suatu peraturan perundang-undangan yang hanya dapat dicabut dan atau diganti, serta diubah hanya dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi.

Keberlakuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan mendasarkan pada prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasisan “*hierarkhie struktural*” yang menjadi prinsip utama dalam sistem norma Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hierarki struktural menggambarkan hierarki susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Peraturan perundang-undangan tingkat Pusat yang berlaku di seluruh wilayah Indonesia (berdasarkan asas wilayah berlakunya) tentunya lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah yang hanya bersifat lokal/regional. Namun pada sisi lain, juga mengakui adanya “*hierarkhie fungsional*” artinya berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hierarki struktural. Di samping itu juga mengatur kekuatan hukum masing-masing peraturan perundang-undangan,

serta kewenangan mengujinya, baik untuk Undang-Undang maupun peraturan perundang-undangan lain di bawah Undang-Undang.

Hierarki Peraturan Perundang-undangan ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang 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.

Namun, dalam hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut ternyata masih menyebut dan mengkatagorikan UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan Peraturan Perundang-undangan. Untuk hal ini A. Hamid S. Attamimi mengemukakan, bahwa “menggolongkan UUD 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat ke dalam peraturan perundang-undangan adalah tidak benar, namun menempatkan keduanya di atas Undang-Undang adalah benar.¹⁰² Dasar pertimbangan A. Hamid S. Attamimi sebagai berikut¹⁰³:

Dalam ilmu tentang norma-norma hukum negara sebagaimana dikembangkan oleh Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen, norma-norma tersebut berada dalam tata susunan dari atas ke bawah sebagai berikut:

- Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*),
- Aturan dasar negara/aturan pokok negara (*Staatsgrundgesetz*);
- Undang-undang (formal) (*Formell Gesetz*); dan

102 A. Hamid S. Attamimi III, Op.Cit., h. 287.

103 Ibid.

- Peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*).

Hierarki Peraturan Perundang-undangan negara Republik Indonesia dalam perkembangan selalu memiliki perubahan akibat adanya perkembangan pemikiran terhadap peraturan perundang-undangan mulai dari yang diatur dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan yang terakhir (yang berlaku saat ini) adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Meskipun ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebut hierarki namun ketentuan Pasal 8 membuka peluang adanya jenis Peraturan Perundang-undangan mencakup berbagai jenis peraturan yang dibuat selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) jika diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan untuk penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini menimbulkan adanya perkembangan terhadap hierarki, terlebih lagi setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Hal-hal yang harus diperhatikan berkaitan dengan asas tersebut adalah:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah jenjangnya tidak dapat mengubah atau mengenyampingkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (*lex superior derogat legi inferior*).

Akibat pelanggaran terhadap hal ini adalah apabila ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah jenjangnya bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka ketentuan peraturan perundang-

undangan yang lebih rendah tersebut tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

2. Peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut dan diubah dengan peraturan perundang-undangan yang sejengang, atau oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Akibat dari terjadi hal ini adalah dapat dilakukan hak menguji peraturan perundang-undangan yang lebih rendah jenjangnya tersebut terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika dianggap bertentangan maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut dapat menjadi tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.
3. Peraturan perundang-undangan yang lebih baru mengenyampingkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih lama (*lex posteriori derogat lex priori*). Hal yang sama diatur dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada, jika diatur lagi dalam peraturan perundang-undangan yang lebih baru maka ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang baru yang berlaku.
4. Peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengenyampingkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih umum (*lex specialist derogat lex generalis*).

Pengaturan materi muatan ketentuan peraturan perundang-undangan tidak selalu umum, karena sifat dari hakikat nilai masalah yang diatur atau adanya kepentingan untuk diatur secara tersendiri dapat ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang sejengang yang lebih mengatur secara khusus terhadap masalahnya.

Ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 1 angka 14 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menentukan, bahwa: "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-

undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”.

Hierarki yang tersusun berjenjang berdasarkan jenis peraturan perundang-undangannya dengan materi muatan yang terkandung di dalamnya sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Hal ini menjadikan UUD 1945 merupakan norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah UUD 1945, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pengertian ini mengarahkan pada Undang-Undang Dasar sebagai Aturan Dasar (*staatsgrundgesetz*). Ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat dianggap telah menggeneralisir UUD 1945, karena Pembukaan UUD 1945 merupakan Norma Fundamental Negara atau *Staatsfundamentalnorn*, menurut Hans Nawiasky atau yang disebut *Grundnorm* menurut Hans Kelsen, dan merupakan landasan filosofis. Jika dimaksudkan sebagai sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, maka sebenarnya UUD 1945 bukanlah jenis Peraturan Perundang-undangan. Demikian pula jika yang menjadi acuan adalah hanya Batang Tubuh UUD 1945.¹⁰⁴

Hal inilah yang menimbulkan pertentangan apakah UUD 1945 ini termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan?. Namun demikian jika menginterpretasikan secara gramatikal terhadap “UUD 1945” yang dimaksud Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Batang Tubuh UUD 1945, dalam kedudukannya sebagai norma dasar, maka UUD 1945

104 Maria Farida Indriati Socprapto I, Op.Cit., h. 75-100.

ditempatkan pada susunan tertinggi atau berada paling atas dari peraturan perundang-undangan hanya untuk memiliki makna “tolok ukur” bagi semua peraturan perundang-undangan, dan tidak lain hanyalah terkait bagi dilakukannya pengujian konstiusionalitas materi suatu peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya jika dianggap bertentangan dengan yang tertinggi.

Hal ini dapat ditengahi jika UUD 1945 hanya disebut dalam ketentuan pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang terpisahkan antara Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 sebagai landasan filosofis dan konstiusional pembentukan peraturan perundang-undangan, tanpa tercantum atau dimasukkan sebagai jenis peraturan perundang-undangan dan terkait dengan hierarki dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sekaligus mencegah pertentangan yang dimaksud Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut terhadap ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Jadi Kedudukan UUD 1945 secara pasti sebagai hukum dasar bagi peraturan perundang-undangan.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Dengan penjelasan yang terdapat dalam ketentuan pasal 7 ayat (1) huruf b, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan, bahwa “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.”

Keberadaan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat”

sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan juga menimbulkan pertentangan, namun menurut penjelasan umum merupakan “penyempurnaan” terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebelumnya sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD 1945.

Pertentangan terhadap hal ini dapat disadari dengan mengingat bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat dan juga hanya merupakan lembaga tinggi negara yang bersifat “*forum joint session*” antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, yang tidak lagi menerbitkan bentuk “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” sebagai jenis peraturan perundang-undangan.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Penempatan dalam hierarki kedua jenis peraturan perundang-undangan ini adalah sejajar sebagai norma-norma hukum “*formell Gesetz*” menurut Hans Nawiasky yang secara harfiah diterjemahkan dengan Undang-Undang (“formal”) yang berisi norma-norma hukum yang lebih konkret dan terinci, serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Di Indonesia dikenal hanya dengan istilah “Undang-Undang” saja.¹⁰⁵

Penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang bersama dengan Undang-Undang dalam jenjang tata susunan atau hierarki peraturan perundang-undangan yang sama, tetap menunjukkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus bersumber dan berdasar pada Undang-Undang dalam pelaksanaannya.

Presiden berwenang untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah

¹⁰⁵ Maria Farida Indriati Soeprapto I, Op.Cit., h. 51.

Pengganti Undang-Undang hanya dengan memenuhi Syarat yang ditetapkan oleh UUD 1945 dalam keadaan kegentingan yang memaksa. Tanpa adanya kegentingan yang memaksa, Presiden tidak berwenang untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pada dasarnya Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang, mempunyai daya berlaku seperti Undang-Undang, mengikat umum sejak diundangkan¹⁰⁶, sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang. Bedanya dengan Undang-Undang hanya harus ada keadaan tertentu yang harus diatasi segera sebagai “kegentingan yang memaksa” dan tercermin dalam konsiderans menimbangannya.

Undang-Undang

Pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945 dalam sejarah perundang-undangan (*wetshistorie*) sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 telah mengalami perubahan sebanyak empat kali perubahan.¹⁰⁷ Perubahan UUD 1945 ini mempengaruhi mekanisme penyelenggaraan negara dan urusan pemerintahan. UUD 1945 tidak lagi membedakan dalam penerapan politik hukum pada konsentrasi kekuasaan (*concentrated authority*) yang dibentuk Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentukan Undang-Undang (*Gesetzgebung*) yang mengandung ketentuan-ketentuan yang “*regelgevend*” atau

¹⁰⁶ Perhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, tanggal 8 Februari 2010.

¹⁰⁷ Perubahan pertama UUD 1945 dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan ketiga pada tanggal 10 November 2001, dan perubahan keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

mengatur, dengan Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*staatsbegroting*).

Berbagai landasan pengaturan Undang-Undang dalam UUD 1945 yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang, antara lain:

- a. kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).

Presiden “hanya” berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat menurut ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, termasuk pengajuan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara (Pasal 23 ayat (2) UUD 1945). Dewan Perwakilan Rakyat (anggota Dewan Perwakilan Rakyat) juga berhak mengajukan usul rancangan undang-undang menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945.

Demikian pula bagi Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945).

- b. setiap rancangan undang-undang yang dibahas membutuhkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945). Pembahasan dimaksud termasuk bagi rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 23 ayat (2) UUD 1945).

Jika tidak mendapatkan persetujuan bersama maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh lagi diajukan dalam

7

PERENCANAAN PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

*P*ada prinsipnya setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus melalui proses perencanaan dalam menunjang pembangunan kerangka hukum secara nasional yang terencana dalam kesatuan pertimbangan terhadap kebutuhan hukum masyarakat dalam hidup bernegara dan bermasyarakat, sehingga keberadaan suatu peraturan perundang-undangan nantinya tidak lagi menimbulkan kontradiksi lagi.

Ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 memberikan batasan terhadap beberapa bentuk peraturan perundang-undangan tertentu yang harus melalui tahapan perencanaan yaitu Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang direncanakan oleh lembaga, komisi atau instansi sebagaimana

dimaksud dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.¹¹³

Kegiatan perencanaan dimaksud adalah untuk menjaga agar produk peraturan perundang-undangan tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional, maka perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional, bagi Peraturan Daerah Provinsi dalam Program Legislasi Daerah Provinsi dan bagi Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Program Legislasi Daerah Kabupaten/Kota, sedangkan bagi Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden harus dilakukan dalam program penyusunan masing-masing untuk menjalankan undang-undang, demikian juga bagi peraturan perundang-undangan lainnya sesuai kewenangan dan kebutuhan lembaga, komisi dan instansi masing-masing.¹¹⁴

Program legislasi merupakan suatu hal yang penting berkaitan dengan materi peraturan perundang-undangan (bagi Undang-Undang dan Peraturan Daerah) dalam menunjang pembangunan kerangka hukum secara nasional yang diharapkan dapat menjadi pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan kebutuhan hukum masyarakat.

Namun, tampaknya perencanaan dimaksud bukanlah sekadar susunan pola tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011¹¹⁵, karena untuk dapat memasuki tahapan perencanaan secara teknis, Program Legislasi baik secara nasional (Prolegnas), maupun secara daerah (Prolegda¹¹⁶) akan

113 Perhatikan ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

114 Perhatikan ketentuan Pasal 16, 24, 30, 32, 39 dan 42 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

115 Perhatikan ketentuan Pasal 1 angka 1, bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

116 Perhatikan untuk istilah ini, karena dalam ketentuan Bab XI Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dikenal sebagai “Program Pembentukan Peraturan Daerah”.

memuat daftar skala prioritas rancangan yang akan dibentuk pada suatu periode tertentu (misalnya: periode 5 tahun atau periode 1 tahun - prioritas tahunan) yang berisi judul rancangan peraturan perundang-undangan, materi yang diatur, dan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan dan arah pengaturan yang telah melalui pengkajian, penyelarasan dan dituangkan dalam Naskah Akademik.¹¹⁷ Jadi rancangan yang telah memiliki naskah akademik akan merupakan skala prioritas yang diutamakan dibanding rancangan yang tidak memiliki naskah akademik.

Dengan demikian tahapan perencanaan tidak mungkin dilepaskan dari tahapan penyusunan, atau bahkan jika dipikirkan tahapan perencanaan dan penyusunan merupakan tahapan bersama sebagai perencanaan penyusunan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari pengajuan rancangan peraturan perundang-undangan yang telah disusun dan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan dan arah pengaturan yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan sementara yang telah dituangkan dalam Naskah Akademik. Jadi telah ada proses penyusunan yang dilakukan dalam perencanaan terhadap perlu atau tidaknya suatu rancangan peraturan perundang-undangan untuk dibentuk menjadi suatu peraturan perundang-undangan, sehingga secara teknis penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan telah dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dimaksud dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Hal ini sebagaimana dimaksud Peraturan Presiden Nomor

¹¹⁷ Perhatikan ketentuan Pasal 19 dan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

87 Tahun 2014 yang menentukan bahwa perencanaan meliputi kegiatan penyusunan Naskah Akademik, Naskah Akademik disusun dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang yang dilakukan Pemrakarsa sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.¹¹⁸ Jika hal ini dilalui dengan benar maka seharusnya setiap Rancangan Undang-Undang sebenarnya telah diantarkan oleh sebuah Naskah Akademik, karena Rancangan Undang-Undang hanya berkedudukan sebagai Lampiran Naskah Akademik dan tidak mungkin sebuah Rancangan Undang-Undang tidak memiliki Naskah Akademik. Mengapa sulit atau jarang ditemukan Naskah Akademik bersama Rancangan Undang-Undang? atau Mengapa yang dijumpai hanya Rancangan Undang-Undang saja? Untuk menjawab hal ini perhatikan apakah sebenarnya yang disebarluaskan!

Prosedural tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang mengikuti ketentuan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014¹¹⁹, Pemrakarsa membentuk terlebih dahulu panitia antarkementerian dan/atau antarnon kementerian yang terkait dengan substansi, bahkan mengikutsertakan ahli hukum, akademisi, praktisi dan/atau perancang peraturan perundang-undangan sebelum Rancangan Undang-Undang (Lampiran Naskah Akademik) dibuat dan ditetapkan dalam daftar Prolegnas tahunan. Hal ini memberikan pengertian bahwa sebenarnya perencanaan sebuah Rancangan Undang-Undang telah dilakukan Pemrakarsa¹²⁰ dan memerlukan sebuah pembahasan lebih lanjut melalui rapat-rapat panitia yang dibentuk terhadap permasalahan yang bersifat prinsipial mengenai pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan harmonisasi konsepsinya.

118 Perhatikan ketentuan Pasal 3, 8 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

119 Perhatikan ketentuan Pasal 45, 46 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

120 Perhatikan ketentuan Pasal 48 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

Hal ini dapat dipahami dengan memperhatikan alur prosedural dari kementerian pemrakarsa hingga untuk disampaikan kepada Presiden sebelum Rancangan Undang-Undang ditetapkan dalam daftar Prolegnas. Langkah-langkah yang harus dilalui yaitu:¹²¹

Pertama: Pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian untuk penyusunan Rancangan Undang-Undang yang keanggotaannya terdiri atas unsur: a. kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; b. kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang; dan c. perancang Peraturan Perundang-undangan yang berasal dari instansi Pemrakarsa, serta “dapat” mengikutsertakan ahli hukum, praktisi, atau akademisi. Penyiapan, pengolahan, dan perumusan dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan pada instansi Pemrakarsa, yang sekaligus secara fungsional bertindak sebagai sekretaris panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian yang bertugas dan bertanggung jawab melakukan penyiapan naskah Rancangan Undang-Undang, Naskah Akademik, dan materi pendukung lainnya sebagai bahan pembahasan panitia antar-kementerian dan/atau antarnonkementerian.

Kedua: Rapat panitia melakukan pembahasan dan memberikan masukan terhadap permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan harmonisasi konsepsi sesuai dengan lingkup tugas masing-masing.

Ketiga: Hasil pembahasan panitia berupa konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia disampaikan kepada Menteri dari Kementerian Pemrakarsa

¹²¹ Perhatikan Ketentuan-ketentuan dalam Bab III Bagian Kesatu dan Kedua Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

disertai permohonan¹²² untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang¹²³. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Keempat: Menteri dalam melakukan rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang melibatkan wakil dari Pemrakarsa, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian, dan/atau lembaga lain terkait, serta “dapat” mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli termasuk dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintakan pendapatnya sebagai bahan pertimbangan Menteri dalam mengambil keputusan. Rancangan Undang-Undang yang telah disepakati dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah Rancangan Undang-Undang.

Kelima: Menteri menyampaikan kepada Pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan untuk disampaikan kepada Presiden.

122 Perhatikan ketentuan Pasal 51 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, bahwa Permohonan harus disertai dengan dokumen: a. Naskah Akademik; b. penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran; c. keputusan mengenai pembentukan panitia antar-kementerian dan/atau antarnonkementerian; d. Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antar-kementerian dan/atau antarnonkementerian; dan e. izin prakarsa dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak masuk dalam daftar Prolegnas.

123 Perhatikan ketentuan Pasal 51 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, bahwa Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, dimaksudkan untuk: a. menyalurkan Rancangan Undang-Undang dengan: 1. Pancasila, UUD 1945, dan Undang-Undang terkait lainnya; dan 2. teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. b. menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang.

Hal yang sama, jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD)¹²⁴, harus juga disertai Naskah Akademik¹²⁵, dan ketentuan Pasal 43 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan juga harus disertai keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk 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 daerah¹²⁶. Rancangan Undang-Undang diajukan DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden¹²⁷, harus disertai Naskah Akademik.

Perbedaan mendasar hanya untuk prosedur teknis yang diatur menurut Tata Tertib DPR atau DPD berkaitan alat kelengkapan yang dimiliki. Anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR dalam mempersiapkan Rancangan Undang-Undang terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur, sehingga saat disampaikan kepada pimpinan DPR, Rancangan Undang-Undang telah melalui proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan konsepsi Rancangan Undang-

124 Perhatikan ketentuan Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa penyusunan Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, DPD atau Presiden. Hal ini berdasar pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

125 Perhatikan ketentuan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

126 Perhatikan ketentuan Pasal 49 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

127 Perhatikan ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

Undang. Untuk diputuskan menjadi Rancangan Undang-Undang dari DPR diputuskan dalam rapat paripurna DPR setelah memperhatikan pendapat Fraksi. Sedangkan di DPD ditangani oleh Alat Kelengkapan DPD: Panitia Perancang Undang-Undang. Panitia Perancang Undang-Undang merupakan Alat Kelengkapan DPD yang bersifat tetap dalam penyelenggaraan sebagian fungsi legislasi, sekaligus sebagai Pusat Perancangan kegiatan penyusunan Rancangan Undang-Undang dari DPD.

Namun demikian secara keseluruhan jika diperhatikan keberadaan Naskah Akademik mutlak diperlukan atau ada keharusan harus ada terlebih dahulu sebelum disusun, sehingga proses perencanaan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang merupakan satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan. Selebihnya setelah DPR, DPD dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang ke Badan Legislasi DPR sebagai muara penyampaian Rancangan Undang-Undang untuk disusun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.

Dengan demikian yang dimaksudkan Program Legislasi hanya Instrumen Perencanaan Legislasi yang merupakan daftar acuan kinerja dalam melakukan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan (bagi Undang-Undang dan Peraturan Daerah) yang jika ditinjau dalam kualitas peraturan perundang-undangan berkaitan dengan substansi atau materi rancangan berdasarkan naskah akademik yang menyertainya. Program legislasi merupakan bagian dari politik hukum yang berisi rencana pembentukan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu dalam bentuk daftar materi peraturan perundang-undangan yang dalam tataran konkritnya mengacu pada politik hukum nasional mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, agar pembangunan hukum nasional dapat dilakukan secara bertahap dan menyeluruh sesuai dengan tujuan negara.

Sebaik-baiknya instrumen **program legislasi ini tentunya hanya merupakan penampungan bagi rancangan prioritas pilihan dari beberapa usulan yang disampaikan pada koordinator program legislasi.** Keberhasilan program legislasi tentunya bukan dapat menampung semua usulan, namun benar-benar telah melalui “pengkajian terhadap Naskah Akademik” yang mengantarnya, “urgensi” rancangan dan jumlah rancangan yang “riil dan realistis”. Sebagaimana diketahui semua rancangan yang masuk program legislasi dan diprioritaskan dalam kenyataannya tidak dapat terselesaikan seluruhnya, belum lagi ditambahkan dengan rancangan dari kumulatif terbuka dan seandainya ada rancangan di luar program legislasi.

Perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang diatur pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 adalah:

Perencanaan Rancangan Undang-Undang

Dengan mengacu pada ketentuan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 maka Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas dimaksud merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang dilakukan melalui Prolegnas¹²⁸. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional sebagai sistem hukum yang berlaku di Indonesia.

Skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang menentukan adanya Prolegnas untuk jangka menengah dan tahunan

¹²⁸ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

atau dengan kata lain Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan prioritas tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Jadi peran skala prioritas ini dimaksudkan agar program pembentukan undang-undang adalah selalu dalam koridor sistem hukum nasional atau pembentukan undang-undang di Indonesia yang bergantung pada sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah di bawah koordinasi DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi¹²⁹, yaitu Badan Legislasi (Baleg). Hasil penyusunan Prolegnas disepakati menjadi Prolegnas setelah ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR dengan keputusan DPR. Perencanaan Rancangan Undang-Undang menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 meliputi kegiatan: a. penyusunan Naskah Akademik; b. penyusunan penyusunan Prolegnas jangka menengah; c. penyusunan Prolegnas prioritas tahunan; d. perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka; dan e. perencanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas.”

Penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang dalam prolegnas didasarkan atas perintah peraturan perundang-undangan, sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja pemerintah/rencana strategis DPR-DPD, serta aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menentukan

¹²⁹ Perhatikan keberlakuan ketentuan Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

bahwa Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan setelah ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan prioritas tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.¹³⁰

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.¹³¹

Ketentuan Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat, yang tata cara penyusunan Prolegnasnya diatur dengan Peraturan DPR.

Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna

¹³⁰ Perhatikan ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

¹³¹ Perhatikan ketentuan Pasal 20 ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

DPR¹³² atau dengan Keputusan DPR. Jadi keputusan DPR dalam rapat paripurna tersebut menyepakati perencanaan pembentukan undang-undang atau rancangan undang-undang untuk Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan. Perencanaan Prolegnas dimaksud meliputi kumpulan dari rancangan prioritas, sebagai rancangan Undang-Undang yang disusun berdasarkan usulan dari DPR, Presiden atau DPD tiap tahunnya. Selain itu Prolegnas juga meliputi rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka sebagai rancangan Undang-Undang yang direncanakan di luar Prolegnas yang dalam keadaan tertentu dapat diajukan oleh DPR atau Presiden.

Prolegnas Jangka Menengah

Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya disebut dengan perencanaan peraturan perundang-undangan sebenarnya merupakan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang meliputi perencanaan Rancangan Undang-Undang; perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah; perencanaan Rancangan Peraturan Presiden; perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Penyusunan Prolegnas Jangka Menengah di Lingkungan Pemerintah

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah yang dikordinasi oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan

¹³² Pemaknaan ini menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 terhadap ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

di bidang hukum, yaitu Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia diawali dengan menyiapkan rancangan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, dan program prioritas Presiden jangka menengah.

Penyusunan Prolegnas merupakan penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang (dalam pasal 11 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 disebutkan “atau arah kerangka regulasi) yang didasarkan pada:

- a. perintah UUD 1945;
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003);
- 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, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD¹³³; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam menyiapkan penyusunan Prolegnas, Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional/

¹³³ Pemaknaan ini menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 terhadap ketentuan Pasal 18 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, namun dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ketentuan huruf ini hanya berkaitan dengan rencana kerja pemerintah saja.

Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri sesuai dengan kewenangannya.

Hasil penyiapan penyusunan Prolegnas jangka menengah berupa daftar Rancangan Undang-Undang atau arah kerangka regulasi berdasarkan hasil penelitian atau pengkajian yang memuat program pembentukan Undang-Undang yang tersusun berdasarkan: a. judul Rancangan Undang-Undang, b. materi yang diatur meliputi konsepsi yang meliputi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan, c. dasar penyusunan, dan d. keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.¹³⁴ Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan dan telah dituangkan dalam Naskah Akademik sebagai upaya atau proses untuk mengetahui keterkaitan materi yang akan diatur dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang vertikal atau horizontal sehingga dapat mencegah tumpang tindih pengaturan atau kewenangan.

Selanjutnya Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum menyampaikan daftar Rancangan Undang-Undang atau arah kerangka regulasi tersebut kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk mendapatkan tanggapan atau masukan. Tanggapan atau masukan dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal daftar Rancangan Undang-Undang atau arah kerangka regulasi diterima disampaikan kembali kepada Menteri. Tanggapan atau masukan dapat berupa usul penambahan atau pengurangan terhadap konsep daftar Rancangan Undang-Undang atau arah

¹³⁴ Perhatikan ketentuan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan ketentuan Pasal 12 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

8

POLA PENELITIAN ATAU KAJIAN HUKUM SUATU PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Untuk dapat mengajukan peraturan perundang-undangan memerlukan adanya kegiatan penelitian atau pengkajian hukum. Sebagaimana diketahui bahwa penelitian atau pengkajian **terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah** harus dilakukan agar pengaturan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sesuai dengan politik hukum yang berkembang dan tentunya dalam batasan sistim hukum yang berlaku.

Penelitian atau pengkajian hukum senantiasa diperlukan agar hukum atau peraturan perundang-undangan dapat mengikuti perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Jadi penelitian atau pengkajian hukum ini nantinya akan menghasilkan **solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat**. Dalam tahapan ini penelitian atau pengkajian hukum akan tersusun secara sistematis-logis atas data informasi yang harus diselesaikan

terhadap permasalahan atau kebutuhan hukum masyarakat.

Penelitian atau pengkajian hukum merupakan bentuk penyesuaian hukum terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat untuk dapat diusulkan dalam program legislasi atau program pembentukan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya penelitian atau pengkajian ini akan menjadi dokumen kesiapan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam bentuk Naskah Akademik. Pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud adalah terhadap jenis bentuk peraturan perundang-undangan: Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

Penelitian atau pengkajian hukum yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah disusun berdasarkan suatu metode tertentu yang berbasiskan metode penelitian hukum yaitu penelitian studi pustaka melalui metode yuridis normatif atau penelitian sosiolegal melalui metode yuridis empiris merujuk pada kebutuhan hukum masyarakat dan kepentingan negara untuk mengaturnya dalam peraturan perundang-undangan sehingga dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

Pemikiran perlunya pembentukan suatu peraturan perundang-undangan merupakan kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang didasarkan pada argumentasi secara sosiologis yang menunjukkan permasalahan yang dihadapi. Hal ini memberikan pengertian bahwa “keinginan” memberikan pengaturan bukanlah didasarkan pada kepentingan sesaat “saat itu”, namun tetap merujuk pada kepentingan pembangunan hukum nasional pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025, sehingga arah kebijakan pembangunan hukum dapat mewujudkan tertib peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana diketahui, bahwa pembentukan peraturan

perundang-undangan yang tertib merupakan salah satu tatanan terselenggaranya negara hukum, selain untuk memenuhi kepentingan pemerintah dalam penyelenggaraan negara juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat akan adanya peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kegiatan penelitian atau pengkajian hukum memegang peranan penting untuk menunjukkan hal tersebut.

Metode yang dapat digunakan adalah metode penelitian hukum yuridis normatif dan/atau metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris yang dikenal dalam penelitian sosiolegal. Penggunaan metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya, serta (dapat dilengkapi dengan) wawancara, diskusi (atau *focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat.

Sedangkan penelitian atau pengkajian melalui metode yuridis empiris atau sosiolegal merupakan penelitian peraturan perundang-undangan (secara normatif) yang dilanjutkan atau dilengkapi dengan observasi lebih mendalam yang tidak hanya sekadar studi pustaka namun juga kebutuhan hukum secara “sosiologis” dalam masyarakat, sehingga memerlukan adanya penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Oleh karena itu penelitian atau pengkajian hukum memerlukan materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan yang diinginkan. Selain materi kondisional hukum yang ada untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur dan untuk mencegah menghindari terjadinya tumpang

tindih pengaturan.

Penelitian atau pengkajian hukum inilah kemudian dituangkan menjadi Naskah Akademis yang akan mengantarkan rancangan peraturan perundang-undangan dalam program legislasi atau program pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pengertian secara definitif terhadap yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah **Naskah hasil** penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya **terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut** dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota **sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat**.¹⁴³

Keberadaan Naskah Akademik, menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan bagian dari persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah, sejak tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan, secara rinci nampak dalam ketentuan:

1. Tahapan Perencanaan dan Penyusunan Rancangan Undang-Undang:

- Ketentuan Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: “Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik”
- Ketentuan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”¹⁴⁴
- Ketentuan Pasal 44 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menegaskan, bahwa Penyusunan Naskah Akademik

¹⁴³ Perhatikan ketentuan Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 1 angka 13 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

¹⁴⁴ Ketentuan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang yang dimaksud dalam ayat (4).

Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik, sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

- Ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang khusus menegaskan bagi: “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden dan harus disertai Naskah Akademik”¹⁴⁵
- Ketentuan Pasal 8 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, mempertegas, bahwa “Naskah Akademik disusun dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang”
- Ketentuan Pasal 9 dan Pasal 10 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menunjukkan, bahwa Naskah Akademik menjadi utama bagi setiap pemrakarsa yang mengajukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan pemerintah: Ketentuan Pasal 9 ayat (1): “Menteri melakukan penyesuaian Naskah Akademik yang diterima dari Pemrakarsa”.
Ketentuan Pasal 10: “Menteri menyampaikan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang yang telah selesai diselenggarakan kepada Pemrakarsa disertai dengan penjelasan hasil penyesuaian”.
- Ketentuan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menegaskan bagi pemrakarsa yang mengusulkan daftar Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Prolegnas jangka menengah untuk masuk dalam Prolegnas prioritas tahunan, bahwa “harus melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi:
a. Naskah Akademik; b. surat keterangan penyesuaian Naskah Akademik dari Menteri; c. Rancangan Undang-

¹⁴⁵ Ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimaknai menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

Undang;”

- Ketentuan Pasal 23 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menegaskan bagi pemrakarsa yang menyampaikan usul penyusunan Rancangan Undang-Undang yang termasuk dalam kumulatif terbuka, bahwa “harus melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi: a. Naskah Akademik; b. surat keterangan penyesuaian Naskah Akademik dari Menteri; c. Rancangan Undang-Undang;”¹⁴⁶
- Ketentuan Pasal 25 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menegaskan bagi pemrakarsa yang menyampaikan usulan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi: “b. Naskah Akademik; c. surat keterangan penyesuaian Naskah Akademik dari Menteri; d. Rancangan Undang-Undang;”
- Ketentuan Pasal 51 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menegaskan bagi pemrakarsa yang menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia kepada Menteri, “harus disertai dengan dokumen: a. Naskah Akademik;”
- Ketentuan Pasal 56 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014: “Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang berlaku secara mutatis mutandis terhadap Penyusunan Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbuka dan Rancangan Undang-

¹⁴⁶ Ketentuan Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) huruf c dan huruf e.

Undang di Luar Prolegnas di Lingkungan Pemerintah”

2. Tahapan Perencanaan dan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah:

Provinsi:

- Ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: “Materi yang diatur telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik”
- Ketentuan Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik”
- Ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menegaskan, bahwa Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik, sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang ini.
- Ketentuan Pasal 67 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menegaskan bagi setiap “Pemrakarsa dalam mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan¹⁴⁷ dan/atau Naskah Akademik”¹⁴⁸
- Ketentuan Pasal 68 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menegaskan “Biro hukum Pemerintah Daerah Provinsi melakukan penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dite-

¹⁴⁷ Perhatikan ketentuan Pasal 67 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, bahwa yang dimaksud “Penjelasan atau keterangan ... paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur.”

¹⁴⁸ Perhatikan ketentuan Pasal 67 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 bahwa yang dimaksud “Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik ... dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

- rima dari Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi”
- Ketentuan Pasal 79 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, menegaskan untuk “Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah diajukan oleh anggota DPRD Provinsi, komisi, gabungan komisi, atau Balegda disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD Provinsi disertai penjelasan atau keterangan¹⁴⁹ dan/atau Naskah Akademik.”¹⁵⁰

Kabupaten/Kota:

- Ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: “Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”
- Ketentuan Pasal 63 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”
- Ketentuan Pasal 69 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014: “Ketentuan mengenai penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik serta penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik serta penyelarasan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/

¹⁴⁹ Perhatikan ketentuan Pasal 79 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, bahwa yang dimaksud “Penjelasan atau keterangan ... memuat: a. pokok pikiran dan materi muatan yang diatur; b. daftar nama; dan c. tanda tangan pengusul.”

¹⁵⁰ Perhatikan ketentuan Pasal 79 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 bahwa yang dimaksud “Naskah Akademik ... yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan.”

Kota”

- Ketentuan Pasal 77 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014: “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota”

DPRD

- Ketentuan Pasal 86 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014: “Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 sampai dengan Pasal 85 berlaku secara mutatis mutandis terhadap Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota di lingkungan DPRD Kabupaten/Kota.”

Mendasarkan pada uraian ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tersebut, nampak bahwa kepentingan Naskah Akademik sebenarnya mutlak hanya bagi Rancangan Undang-Undang yang diajukan pemrakarsa, bagi kepentingan dilakukannya pengkajian dan penyelarasan guna pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diajukan. Jadi Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang pemrakarsa diperlukan untuk mengetahui kelayakan penelitian atau pengkajian hukum terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat secara ilmiah bagi pengaturannya dalam Rancangan Undang-Undang.

Berbeda bagi Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah, karena dari awalnya kedudukan Naskah ini dapat “digantikan” dengan “penjelasan atau keterangan” berdasarkan frasa “**penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik**” dengan memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada Pasal 67 ayat (5) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, bahwa yang dimaksud

“Penjelasan atau keterangan ... paling sedikit memuat pokok pikiran dan materi muatan yang akan diatur.” dan Pasal 79 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, bahwa yang dimaksud **“Penjelasan atau keterangan ... memuat: a. pokok pikiran dan materi muatan yang diatur; b. daftar nama; dan c. tanda tangan pengusul.”**

Kedudukan frasa “dan/atau Naskah Akademik” memberikan pengertian “dapat” **dan** yang disertakan bersama penjelasan atau keterangan, atau bahkan penjelasan atau keterangan “digantikan” dengan menyertakan Naskah Akademiknya dengan memenuhi ketentuan yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 67 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 bahwa yang dimaksud **“Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik ... dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”** atau ketentuan Pasal 79 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 bahwa yang dimaksud **“Naskah Akademik ... yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan, memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; c. pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur; dan d. jangkauan dan arah pengaturan.”**

Padahal mengingat pada penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa keberadaan Undang-Undang ini dimaksudkan “sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, ..., yaitu antara lain: ... d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; ...; f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.” Namun demikian, sebenarnya untuk Peraturan Daerah “baru atau pengganti” keberadaannya memerlukan pengkajian

9

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PUSAT

Berawal dari pemikiran pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional berdasarkan UUD 1945. Selain hal tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik.

Oleh karena itu, perlu peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Peraturan Perundang-undangan yang termasuk dalam katagori ini meliputi jenis:

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang;
2. Peraturan Pemerintah;
3. Peraturan Presiden.

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang

- **Undang-Undang**

Ketentuan Pasal 93 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menentukan, bahwa: “Tata cara pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Pasal 65 sampai dengan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib DPR.” Pembahasan dimaksud berkaitan dengan pengajuan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dan DPR.

Persiapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden

Rancangan Undang-Undang yang disampaikan pemrakarsa kepada Presiden dapat dipersiapkan pembahasannya sebagai Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, yang merupakan hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang telah disertai dengan penjelasan mengenai: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan;

dan c. jangkauan dan arah pengaturan, yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Undang-Undang.

Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang kepada Pimpinan DPR dengan Surat Presiden yang paling sedikit memuat penunjukan menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri yang ditugasi mewakili Presiden wajib melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Presiden, terlebih lagi jika terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya yang akan mengubah isi serta arah Rancangan Undang-Undang.

Persiapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR

Dalam hal Presiden menerima Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh pimpinan DPR, menteri yang membidangi urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara melakukan koordinasi dengan menteri-menteri terkait dalam rangka penyiapan penugasan menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Di DPR. Surat Presiden mengenai penugasan menteri disampaikan kepada Pimpinan DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal surat Pimpinan DPR diterima.”

Menteri yang mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR menyiapkan: a. pandangan dan pendapat Presiden; dan b. daftar inventarisasi masalah, dengan memperhatikan arahan dan keputusan Presiden, menteri yang bersangkutan menyampaikan pandangan dan pendapat Presiden dan daftar inventarisasi masalah kepada pimpinan DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal Rancangan Undang-Undang diterima Presiden.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pada prinsipnya pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, sebagai berikut.

- I. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus;

Dalam pembicaraan tingkat I ini jika pembahasan Rancangan Undang-Undang 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 mengikutsertakan alat kelengkapan DPD yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang. Selain itu DPD juga 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.”

Dalam pembicaraan tingkat I ini dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Kegiatan-kegiatan pembicaraan tingkat I meliputi:

- a. pengantar musyawarah¹⁵⁵, dengan memperhatikan asal Rancangan Undang-Undang:

DPR, maka DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan, kecuali jika berkaitan dengan kewenangan DPD, maka DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan.

¹⁵⁵ Pemaknaan ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 terhadap ketentuan Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Presiden, maka Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan, kecuali jika berkaitan dengan kewenangan DPD, maka Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan.

DPD, dalam hal berkaitan dengan kewenangan DPD, maka DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan.

- b. pembahasan daftar inventarisasi masalah¹⁵⁶, berdasarkan asal Rancangan Undang-Undang:

DPR, maka yang mengajukan pembahasan adalah Presiden dan DPD.

Presiden, maka yang mengajukan pembahasan adalah DPR dan DPD.

DPD, yang berkaitan dengan kewenangannya, maka yang mengajukan pembahasan adalah DPR dan Presiden.

- c. penyampaian pendapat mini, merupakan akhir pembicaraan tingkat I disampaikan oleh:
 - a. fraksi;
 - b. DPD (jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD); dan
 - c. Presiden.

- II. 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 paripurna¹⁵⁷;

¹⁵⁶ Pemaknaan ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 terhadap ketentuan Pasal 68 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁵⁷ Perhatikan ketentuan Pasal 69 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: Jika persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak, namun jika tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

dan c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Penarikan Kembali Rancangan Undang-Undang

Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD (jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).¹⁵⁸

Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD (jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).¹⁵⁹

Penetapan Peraturan Pelaksana Undang-undang

Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut. Hal ini dapat dikecualikan jika penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang.

¹⁵⁸ Pemaknaan ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 terhadap ketentuan Pasal 70 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁵⁹ Pemaknaan ini berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 terhadap ketentuan Pasal 70 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pengesahan dan Pengundangan

Peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum membutuhkan adanya pengundangan. Adapun maksud dan tujuan dari pengundangan adalah “Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan”, Hal ini akan memiliki akibat hukum atau berlakunya berdasarkan fiksi hukum bahwa dengan telah diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi, maka setiap orang dianggap telah mengetahuinya. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Jadi berlakunya Peraturan Perundang-undangan tidak selalu sama dengan tanggal pengundangan. Hal ini dikarenakan untuk berlakunya suatu peraturan perundangan dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Dalam hal ini berkaitan dengan pengundangan Undang-Undang maka penempatan Undang-Undang yang telah diundangkan adalah dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dibahas dalam uraian selanjutnya dibawah ini.

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian rancangan

undang-undang yang telah disetujui bersama dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama dalam bentuk naskah Rancangan Undang-Undang guna disahkan oleh Presiden. Pengesahan dimaksud adalah pembubuhan tanda tangan Presiden.

Untuk kepentingan tersebut, Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan undang-undang guna disahkan oleh Presiden. Naskah rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang dengan membubuhkan tanda tangan. Penandatanganan oleh Presiden dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Naskah undang-undang yang telah disahkan oleh Presiden dibubuhi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.

Dalam hal rancangan undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahan bagi rancangan undang-undang menyatakan: “Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945” yang dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Naskah undang-undang yang telah dibubuhi kalimat pengesahan dibubuhi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Menteri mengundang undang-undang dengan menem-

10

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAERAH

Pemikiran melaksanakan pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional berdasarkan UUD 1945 salah satunya adalah melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksud mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan hingga ke daerah.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah merupakan konsekuensi logis dari dibentuknya pemerintah Negara Indonesia yang dalam menjalankan pemerintahan nasional membentuk Daerah dengan Pemerintahan Daerah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah.

Oleh karena itu, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara hukum tetap harus didasarkan atau sesuai dengan sistem hukum nasional yang berlaku di Indonesia dan dalam rangka kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional di tingkat lokal yang mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Ketentuan UUD 1945, Pasal 18 ayat (1) menyebutkan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur oleh undang-undang. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum.

Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Peraturan Daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Peraturan Daerah. Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah, yang memuat materi muatan tentang:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan,
- dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK).

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan

Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan daerah dan kebijakan Daerah.

Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis.

Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota. Dengan mengingat pada kondisi geografis dan demi terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat, meskipun peran ini untuk menggambarkan bahwa sebenarnya hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota adalah bersifat hierarkis.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan Daerah sebagai dasar

hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut.

Peraturan Daerah yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun demikian Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Peraturan Daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah.

Sama halnya dengan Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan, maka tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden. Demikian pula dalam pembentukan Peraturan Daerah untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, memiliki konsekuensi logis yang sama, dalam pembuatan Peraturan Daerah.

Ada kewenangan pembinaan dalam bentuk fasilitasi sebelum Peraturan Daerah mendapat persetujuan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD, melakukan evaluasi, dan membatalkan suatu Peraturan Daerah ada di tangan Presiden. Peraturan Daerah yang dianggap “bertentangan” akan terevaluasi dan dapat dibatalkan oleh Presiden. Kewenangan Presiden ini dilimpahkan kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah (Menteri Dalam Negeri) untuk Peraturan Daerah Provinsi, dan gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Namun demikian, untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Peraturan Daerah, untuk Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan langsung kepada

Presiden, sedangkan untuk Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Sesuai dengan maksud dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan prinsip demokrasi dan keadilan sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara perlu adanya jaminan kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

Contoh yang dapat diungkapkan adalah berkaitan dengan peristiwa Juni 2016, bahwa Pemerintah (baca: Presiden dalam hal ini Menteri dalam negeri) sebagai pihak yang berwenang telah membatalkan 3.143 peraturan daerah yang dianggap telah mengganggu iklim ekonomi dan investasi. Pendekatan *executive review* atau pengujian sebuah aturan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai bagian dari mekanisme pengawasan pusat atas daerah. Apakah pembatalan ini bertentangan dengan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011? Memang masih menyisakan “pembahasan” tersendiri terutama terhadap alasan pembatalan.

Pembatalan bukan merupakan hal baru, seperti halnya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2002 tentang Pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Bengkulu Selatan Nomor 8 Tahun 2001 tentang Retribusi Produksi Kayu Atas Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Tanah Milik, dalam konsiderans menimbang dikemukakan bahwa Peraturan Daerah ini

bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka diktum pertama keputusan ini menetapkan: “pembatalan, dengan alasan bertentangan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 karena pengendalian pemanfaatan hasil hutan kayu pada tanah milik tidak layak dikenakan retribusi, karena biaya untuk yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian ijin tidak besar.

Peraturan Daerah dalam perspektif sistem peraturan perundang-undangan merupakan:

1. salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang secara hirarki posisinya berada di bawah Undang-Undang; dan
2. peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Peraturan Perundang-undangan produk hukum daerah secara hierarki meliputi jenis:

1. Peraturan Daerah Provinsi;
2. Peraturan Gubernur;
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
4. Peraturan Bupati/Wali kota.

PERATURAN DAERAH

- **Pembahasan, Pengesahan, dan Pengundangan Peraturan Daerah**

Pada prinsipnya asas pembentukan dan materi muatan Peraturan Daerah berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara

Kesatuan Republik Indonesia.¹⁶³

Ketentuan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menentukan kepentingan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah, yaitu “Daerah membentuk **Peraturan Daerah** untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, dengan materi muatan **a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi**, selain itu juga **dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.**”

Namun demikian “dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” tetap harus dipahami membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, agar dapat berlaku dan berguna seperti halnya tetap memperhatikan ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berkaitan dengan Pancasila sebagai Cita Hukum (*rechtsidee*) dan “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.” Pengertian ini memberikan makna bagi Peraturan daerah tetap harus juga sesuai Pancasila dan UUD 1945 dalam pembentukannya.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Peraturan Daerah sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Peraturan Daerah yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan. Walaupun

¹⁶³ Perhatikan ketentuan Pasal 237 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah terakhir kalinya dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

demikian Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Peraturan Daerah sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Peraturan Daerah.¹⁶⁴

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan, sehingga tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden. Kewenangan ini berlaku secara terstruktur sebagai konsekuensi logis, bahwa jika Peraturan Daerah melanggar materi muatannya akan dibatalkan berdasarkan pelimpahan kewenangan, yaitu pembatalan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah dan untuk pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Untuk menghindari terjadinya kesewenangan dalam pembatalan, maka terhadap Peraturan Daerah Provinsi, pemerintah daerah provinsi dapat mengajukan keberatan kepada Presiden, demikian pula untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan kepada Menteri.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi penyelenggaraan pemerintahan perlu adanya pelaporan Peraturan Daerah dari setiap daerah, setiap Peraturan Daerah yang akan diundangkan harus

¹⁶⁴ Perhatikan konsiderans menimbang huruf a Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang menyatakan: a. bahwa untuk menjamin kepastian hukum atas pembentukan produk hukum daerah diperlukan pedoman berdasarkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar sehingga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan.

mendapatkan nomor register terlebih dahulu.¹⁶⁵ Peraturan Daerah Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Peraturan Daerah yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Peraturan Daerah secara nasional.

Padahal berawal dari perencanaan penyusunan Peraturan Daerah yang dilakukan dalam “Program Pembentukan Peraturan Daerah”¹⁶⁶ sebenarnya dapat diketahui apakah suatu Peraturan Daerah berada dalam kesatuan sistem hukum nasional ataukah tidak, karena Program ini disebarluaskan dengan memuat judul Rancangan Peraturan Daerah, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya, sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 13 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036), bahwa pembentukan Peraturan Daerah dilakukan melalui Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) sebagai instrumen perencanaan program pembentukan perda provinsi dan perda kabupaten/kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Sebagaimana dengan Undang-Undang, Pembentukan peraturan Daerah merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

¹⁶⁵ Perhatikan ketentuan Pasal 243 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur mengenai tata cara pemberian nomor register peraturan daerah yang merupakan bagian dari pembentukan produk hukum daerah dan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai produk hukum daerah.

¹⁶⁶ Istilah baru bagi “Program Legislasi Daerah” dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang ditegaskan kembali dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, yang disingkat dengan “Propemperda”.

Pembentukan atau pembuatan peraturan perundang-undangan Daerah yang disebut dengan Produk Hukum Daerah secara khusus diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, meliputi Produk hukum daerah yang berbentuk peraturan dan penetapan. Produk hukum daerah yang berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah atau nama lainnya, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan DPRD, sedangkan yang berbentuk penetapan yang tidak lain adalah keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Dalam pembahasan ini hanya terbatas pada Peraturan Daerah sebagai produk hukum daerah yang berbentuk peraturan. Materi muatan yang dapat dimuat dalam Peraturan Daerah meliputi: a. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, selain materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah memiliki hierarki yaitu Peraturan Daerah Provinsi memiliki hierarki lebih tinggi dari pada Peraturan Daerah kabupaten/kota, sehingga materi muatan yang dikandung dalam Peraturan Daerah Provinsi berbeda dibandingkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁶⁷

167 Perhatikan ketentuan Pasal 4 ayat (5) dan ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, bahwa Peraturan Daerah Provinsi memuat materi muatan untuk mengatur: a. kewenangan provinsi; b. kewenangan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; c. kewenangan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota dalam satu provinsi; dan/atau e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi, sedangkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat materi muatan untuk mengatur: a. kewenangan kabupaten/kota; b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Persiapan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari kepala daerah disampaikan dengan surat pengantar kepala daerah kepada pimpinan DPRD, demikian pula yang berasal dari DPRD disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD kepada kepala daerah. Surat pengantar memuat: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan peraturan daerah. Dalam hal rancangan disusun berdasarkan naskah akademik, maka naskah akademik yang bersangkutan disertakan juga. Selanjutnya kepala daerah membentuk tim dalam pembahasan di DPRD yang diketuai oleh sekretaris daerah atau pejabat yang ditunjuk. Ketua tim melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan dalam pembahasan kepada kepala daerah untuk mendapatkan arahan dan keputusan.

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD atau kepala daerah dibahas oleh DPRD dan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Pembicaraan tingkat I, meliputi:

- a. dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari kepala daerah dilakukan dengan:
 1. penjelasan kepala daerah dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
 2. pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi.
- b. dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD dilakukan dengan:
 1. penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi,

- pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah;
2. pendapat kepala daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan
 3. tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat kepala daerah.
- c. Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

Pembicaraan tingkat II, meliputi:

- a. pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan:
 1. penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan
 2. permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.
- b. pendapat akhir kepala daerah.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal tidak mendapat persetujuan bersama, tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.

Penarikan Kembali Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali **sebelum dibahas** bersama oleh DPRD dan kepala daerah, jika oleh kepala daerah disampaikan dengan surat kepala daerah disertai alasan penarikan, demikian pula jika oleh DPRD dengan keputusan pimpinan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Untuk Rancangan Peraturan Daerah yang **sedang dibahas** hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala

daerah yang tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah hanya dapat dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri oleh Kepala daerah, diatur dengan Peraturan DPRD. Rancangan Peraturan Daerah yang ditarik kembali tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

Pembinaan terhadap Rancangan Produk Hukum Daerah berbentuk Peraturan¹⁶⁸

Pembinaan terhadap rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan di provinsi dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah, sedangkan di kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.

Pembinaan merupakan fasilitasi terhadap rancangan Peraturan Daerah sebelum mendapat persetujuan bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD. Fasilitasi terhadap rancangan Peraturan Daerah tidak diberlakukan terhadap rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan evaluasi. Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Otonomi Daerah bagi provinsi dan gubernur bagi kabupaten/kota dilakukan paling lama 15 (lima belas) hari setelah diterima.

Apabila fasilitasi tidak diberikan hingga tenggang waktu yang ditentukan, maka terhadap rancangan Peraturan Daerah dilanjutkan ketahapan persetujuan bersama antara kepala daerah dan DPRD. Fasilitasi rancangan Peraturan Daerah untuk provinsi dibuat dalam bentuk surat Direktur Jenderal Otonomi Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri, sedangkan untuk kabupaten/kota dibuat dalam bentuk surat sekretaris daerah atas nama gubernur untuk penyempurnaan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.

¹⁶⁸ Pembinaan untuk menghindari pembatalan Peraturan Daerah sebagaimana diatur dalam Bab VII Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah

Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Peraturan Daerah untuk disesuaikan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kegiatan evaluasi merupakan kegiatan untuk menjamin Peraturan Daerah tidak bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu juga harus diperhatikan ketentuan Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menentukan, bahwa: “Peraturan Daerah ... dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, **kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.**”

Adapun yang dimaksud dengan “kesusilaan” adalah norma yang berkaitan dengan adab dan sopan santun, kelakuan yang baik, dan tata krama yang luhur, sedangkan yang dimaksud dengan kepentingan umum, sebagaimana dijabarkan dalam ketentuan Pasal 250 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menentukan bahwa yang dimaksud dengan “bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang menyebabkan: terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.”

Menyertakan Menteri Dalam Negeri melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah provinsi dan Gubernur melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota sesuai dengan: a. undang-undang di bidang pemerintahan daerah; dan b. peraturan perundang-undangan lainnya. Evaluasi rancangan peraturan daerah sesuai dengan Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah terdiri atas: a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun; b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah

(RPJMD), yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun; c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD; d. pajak daerah; e. retribusi daerah; dan f. tata ruang daerah.

Selain sesuai dengan undang-undang di bidang pemerintahan daerah, evaluasi juga sesuai peraturan perundang-undangan lainnya antara lain: a. rencana pembangunan industri; dan b. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.

Provinsi

1. Rancangan peraturan daerah provinsi yang mengatur tentang:
 - a. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD,
 - b. pajak daerah,
 - c. retribusi daerah,yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh kepala daerah paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal dan paling lama 3 (tiga) hari untuk disampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah yang berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan untuk dievaluasi.
2. Rancangan peraturan daerah provinsi yang mengatur tentang:
 - a. RPJPD,
 - b. RPJMD, dan
 - c. tata ruang daerah,yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh kepala daerah paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal dan paling lama 3 (tiga) hari untuk disampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah yang berkoordinasi dengan menteri

yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang tata ruang untuk dievaluasi.

3. Rancangan peraturan daerah provinsi yang mengatur tentang rencana pembangunan industri yang telah disetujui bersama sebelum ditetapkan oleh kepala daerah paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Sekretaris Jenderal dan paling lama 3 (tiga) hari untuk disampaikan kepada Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah yang berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang perindustrian untuk dievaluasi.

Evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah ditetapkan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang evaluasi, diharmonisasikan dan dicetak pada kertas bertanda khusus oleh Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri.

Kabupaten/Kota

Bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota kepada Gubernur paling lama 3 (tiga) hari sebelum ditetapkan oleh Bupati/walikota yang mengatur tentang:

- a. RPJPD;
- b. RPJMD;
- c. APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD;
- d. pajak daerah;
- e. retribusi daerah;
- f. tata ruang daerah;
- g. rencana pembangunan industri kabupaten/kota; dan
- h. pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.

Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum

ditetapkan oleh bupati/wali kota. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam melakukan evaluasi rancangan peraturan daerah Kabupaten/Kota tentang:

- a. pajak daerah dan retribusi daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan; dan
- b. tata ruang daerah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri melalui Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah dan selanjutnya Menteri Dalam Negeri berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang.

Konsultasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri Dalam Negeri dalam bentuk penyampaian keputusan gubernur tentang evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota untuk dilakukan pengkajian. Konsultasi ke Kementerian Dalam Negeri dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi.

Ketentuan lebih lanjut mengenai evaluasi rancangan peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur tentang pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Nomor Register terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang dievaluasi

Nomor register (noreg) adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.

Hasil evaluasi berupa:

1. rancangan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, diikuti dengan pemberian nomor register (noreg).
2. rancangan peraturan daerah tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum, kepala daerah bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) Hari terhitung sejak hasil evaluasi diterima.

Gubernur mengajukan permohonan noreg kepada Menteri Dalam Negeri melalui Direktorat Produk Hukum Daerah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah dan Bupati/walikota mengajukan permohonan noreg kepada gubernur, setelah kepala daerah bersama DPRD melakukan penyempurnaan terhadap rancangan peraturan daerah yang dilakukan evaluasi.

Nomor Register Terhadap Rancangan Peraturan Daerah lainnya

Rancangan peraturan daerah provinsi wajib disampaikan gubernur kepada Menteri Dalam Negeri dan Rancangan peraturan daerah kabupaten/kota wajib disampaikan bupati/walikota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari terhitung sejak menerima rancangan peraturan daerah dari pimpinan DPRD untuk mendapatkan noreg.

Pemberian Nomor Register, Penetapan, Penomoran, Pengundangan dan Autentifikasi

Menteri Dalam Negeri memberikan noreg rancangan peraturan daerah provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan noreg rancangan peraturan daerah kabupaten/kota paling lama 7 (tujuh) hari sejak rancangan peraturan daerah

11

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI DESA

Perihal jenis peraturan perundang-undangan yang disebut dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yaitu peraturan yang ditetapkan oleh “Kepala Desa atau yang setingkat” merupakan peraturan yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat. Asalkan atau sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan untuk penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Peraturan Kepala Desa termasuk dalam peraturan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dibentuk berdasarkan dan diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini adalah Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Walikota, dalam kenyataan yang berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,

peraturan dimaksud adalah untuk melaksanakan Peraturan Desa.

Permasalahannya adalah “Peraturan Kepala Desa merupakan pelaksanaan dari Peraturan Desa” sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 85 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Seharusnya eksplisit menyebut Peraturan Desa peraturan perundang-undangan menurut pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bukan peraturan kepala desa. Namun demikian pengaturan Desa dalam bentuk Undang-Undang akan berkedudukan sebagai undang-undang baru yang mengenyampingkan undang-undang lama, sehingga terhadap “materi yang sama” berlaku peraturan perundang-undangan terbaru.

Keberadaan Undang-Undang ini karena kenyataan desa atau yang disebut dengan nama lain sebenarnya telah ada sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk, sehingga keberadaannya wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pada dasarnya penempatan Peraturan Desa tidak dalam hierarki peraturan perundang-undangan secara eksplisit menunjukkan adanya konsekuensi hukum baru berlakunya pemerintahan lain di luar pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, terlebih lagi dengan telah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyangkut mengenai pemerintahan desa khususnya terkait dengan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa.

Peraturan Desa tersebut merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan yang dimiliki desa dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan

pemerintahan daerah. Peraturan Desa sebagai sebuah produk hukum tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum. Namun demikian Peraturan Desa juga sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diharapkan dapat diproses pembentukannya secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa.

Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menentukan, bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. untuk memenuhi penyelenggaraan pemerintahan desa atas peraturan perundang-undangan dan melaksanakan pembangunan hukum nasional dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menentukan perlu adanya Peraturan Desa. Adapun yang dimaksud dengan Peraturan Desa sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa.

Masyarakat Desa secara mandiri ataupun melalui fungsi pengawasan Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa yang dalam pelaksanaannya Peraturan Desa senantiasa diawasi oleh warga masyarakat desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat desa.

Ketentuan Pasal 69 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa ada berbagai jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa. Selanjutnya apakah penjabaran

ini merupakan hierarki peraturan-peraturan yang ada di desa, secara logika hukum tentunya bergantung pada kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, sehingga kekuatan hukumnya sesuai dengan jenis peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Hal tersebut mengacu pada ketentuan Pasal 69 ayat (12) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 bahwa peraturan kepala desa adalah merupakan pelaksanaan Peraturan Desa yang ditetapkan Kepala Desa sebagai aturan pelaksanaannya. Kedudukannya menjadi sejajar dalam hierarki sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menentukan bahwa Peraturan bersama Kepala Desa merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dari 2 (dua) desa atau lebih yang melakukan kerja sama antar-Desa. Peraturan bersama Kepala Desa merupakan perpaduan kepentingan antar-desa dimaksud yang ditetapkan bersama oleh kepala-kepala desa.

Hal-hal yang pernah ada dari sisi Peraturan Perundang-undangan¹⁷⁶: *“Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya”* dikelompokkan dalam kelompok Peraturan Daerah, demikian juga penegasan *“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan”*, bahkan ada penegasan materi muatan yang dikandungnya bahwa *“Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”*.

¹⁷⁶ Peraturan Perundang-undangan dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495) antara lain merupakan penegasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam kelembagaan Desa, yang terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan lembaga adat.

Jika dijabarkan maka deskripsi masing-masing yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai berikut: Kepala Desa merupakan kepala Pemerintahan Desa yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Kepala Desa mempunyai peran penting dalam kedudukannya sebagai kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat dan sebagai pemimpin masyarakat.; Badan Permusyawaratan Desa merupakan badan permusyawaratan di tingkat Desa yang turut membahas dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.; Lembaga kemasyarakatan Desa berfungsi sebagai wadah partisipasi masyarakat Desa (seperti rukun tetangga, rukun warga, pembinaan kesejahteraan keluarga, karang taruna, dan lembaga pemberdayaan masyarakat atau yang disebut dengan nama lain) bertugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat Desa.; dan Lembaga Adat Desa merupakan mitra Pemerintah Desa dalam memberdayakan masyarakat Desa melalui hak dan kewenangan mengatur, mengurus, dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan masyarakat Desa berkaitan dengan adat istiadat dan hukum adat yang berlaku.

Jenis peraturan yang ada di Desa, selain Peraturan Desa adalah Peraturan Kepala Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa.

Kepala Desa yang bersifat mengatur kerja sama antar-Desa, selain hal tersebut juga materi muatannya merupakan perpaduan kepentingan Desa masing-masing dalam kerja sama antar-Desa.

PERATURAN DESA

Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pembangunan Desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki Desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai sebuah produk hukum, Peraturan Desa tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh merugikan kepentingan umum, yaitu: a. terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat; b. terganggunya akses terhadap pelayanan publik; c. terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum; d. terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa; dan e. diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antargolongan, serta gender.

Sebagai sebuah produk politik, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat Desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa.

Peraturan Desa yang mengatur kewenangan Desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat Desa setempat mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.

Apabila terjadi pelanggaran terhadap pelaksanaan Peraturan Desa yang telah ditetapkan, Badan Permusyawaratan Desa berkewajiban mengingatkan dan menindaklanjuti pelanggaran dimaksud sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Itulah salah satu fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Badan Permusyawaratan Desa. Selain Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat Desa juga mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

Rancangan peraturan Desa diprakarsai oleh Pemerintah Desa. Demikian pula Badan Permusyawaratan Desa dapat mengusulkan rancangan peraturan Desa kepada pemerintah desa.

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 menentukan materi muatan Peraturan Desa yang berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Adapun Kewenangan desa menurut ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menentukan bahwa “Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa.”

Ketentuan Pasal ini nampaknya dideskripsikan lagi lebih meliputi detail per-kewenangan dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, meliputi:

a. kewenangan berdasarkan hak asal usul.

Hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa Desa atau prakarsa masyarakat Desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas Desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat Desa.

Pelaksanaan kewenangan ini diatur dan diurus oleh Desa.

12

PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik adalah yang dilakukan dengan menyetengahkan peran serta masyarakat¹⁸¹. Kepentingan peran serta masyarakat telah menjadi ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat ditemukan pada Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”

Sebagaimana diketahui, Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang diawali dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan hingga pengundangan peraturan perundang-undangan. Jadi partisipasi masyarakat untuk berperan serta, terutama bagi masyarakat yang mempunyai kepentingan

181 Maria Farida Indriati Soeprapto II, *Op.Cit.*, h. 256.

atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan adalah dalam keseluruhan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dari yang akan terjadi hingga terjadi atau terbentuknya peraturan perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat berpartisipasi dalam memberikan masukan setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat¹⁸².

Partisipasi masyarakat dalam Negara Hukum yang Demokratis memiliki hakekat yang berkaitan dengan kedaulatan hukum, yaitu keterbukaan pemerintah bagi peran serta atau partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat menjadi hak dasar untuk ikut serta terlibat dalam proses pembuatan kebijakan (dalam hal ini pembentukan peraturan perundang-undangan) yang menjadi amanat UUD 1945 dan diterjemahkan menjadi ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam bab penyebarluasan dan bab partisipasi masyarakat. Penyebarluasan dan Partisipasi masyarakat, sebenarnya merupakan hal yang berbeda, namun dapat dipahami dalam tujuan dan esensi yang sama, agar masyarakat dapat mengetahui pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Pasal 88 dan Pasal 92 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terutama terkait dengan penyebarluasan bukanlah dalam arti sempit, sekadar sosialisasi namun untuk memberikan informasi dalam satu sisi dan pada sisi yang lain pemerintah mendapatkan masukan dari masyarakat sebagai bentuk partisipasi yang dijabarkan dalam ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011¹⁸³. Pelaksanaan ketentuan ini di mulai sejak dilakukannya atau dalam tahapan perencanaan.

182 Perhatikan ketentuan Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

183 Ketentuan Partisipasi Masyarakat ini telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan yang dipandang demokratis menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat yang diberdayakan untuk pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk menyampaikan aspirasi yang menjadi tanggung jawab warga masyarakat, yaitu memberikan masukan yang dibutuhkan masyarakat. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat akan menyebabkan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan.

Philipus M. Hadjon¹⁸⁴ mengemukakan, bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, baik “*openheid*” maupun “*openbaar-heid*” sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis. Sendi utama negara hukum adalah hukum merupakan sumber tertinggi (supremasi hukum) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat atau antar-anggota masyarakat yang satu dengan yang lainnya¹⁸⁵.

Untuk dapat berpartisipasi perlu adanya penyebaran¹⁸⁶, sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berkaitan dengan “kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat ... agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan ...”. Ketentuan Pasal 88 ayat (2) menegaskan “Penyebarluasan ... dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.” Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, DPD¹⁸⁷, dan Pemerintah.

184 Philipus M. Hadjon, “Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis”, Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya, h. 4-5.

185 Bagir Manan II, Op.Cit., h. 245.

186 Perhatikan ketentuan Pasal 88 dan ketentuan Pasal 170 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014.

187 Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah, perhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013 terhadap ketentuan Pasal 88 ayat (1) undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Permasalahan selanjutnya dari penyebarluasan adalah sampai sejauh mana masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini Undang-Undang dan Peraturan Daerah)?¹⁸⁸ Jawaban mendasar untuk dapat berpartisipasi tentunya masyarakat harus tahu terlebih dahulu penelitian dan kajian permasalahan yang menyebabkan diperlukan peraturan perundang-undangan tersebut, karena dari hal inilah masyarakat dapat memahami dan memberikan masukannya.¹⁸⁹

Jadi dalam penyebarluasan untuk mendapatkan partisipasi masyarakat tidak cukup hanya dengan “menyebarkan” rancangan peraturan perundang-undangan¹⁹⁰, namun juga Naskah Akademik yang mendasarinya (bagi Undang-Undang dan Peraturan Daerah) atau Penjelasan atau keterangan tertentu yang menyertai peraturan perundang-undangan tersebut atau juga minimal sejenis “Naskah Akademik” seperti konsepsi rancangan Undang-Undang¹⁹¹ yang meliputi: a. latar belakang dan tujuan penyusunan; b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan c. jangkauan dan arah pengaturan.

Sesungguhnya partisipasi masyarakat dapat dijamin dalam proses penelitian dan kajian dalam rangka penyiapan konsep Naskah Akademik dan konsep rancangan dibuat guna menghindari “asal buat” atau “yang penting ada jilidan naskah akademik”, karena di sinilah ada kegiatan partisipasi untuk menentukan urgensi pembentukan rancangan, seperti diskusi/*focus group discussion* dengan para pakar, pemangku kepentingan, dan pihak-pihak yang terkena dampak langsung.

188 Maria Farida Indriati Soeprapto II, Op.Cit., h. 263.

189 Perhatikan “Identifikasi masalah” Naskah Akademik pada Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

190 Perhatikan ketentuan Pasal 89 ayat (2) sampai dengan ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Pasal 174 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014: “Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang ...”, bahkan ketentuan Pasal 174 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menentukan, bahwa: “Rancangan Undang-Undang yang disebarluaskan merupakan Rancangan Undang-Undang yang sedang dalam proses penyusunan atau pembahasan.”

191 Perhatikan ketentuan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Perundang-undangan Dalam Negara Republik Indonesia - Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Diperlukan Kehadirannya*, Artikel pada Jurnal *Justitia Et Pax*, Universitas Atma Jaya - Yogyakarta, 1985.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press-Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2007.
- Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1991, h. 158.
- Kelsen, Hans, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif*, Alih Bahasa "General Theory Of Law And State": Somardi, Rimdi Press, 1995.
- Lubis, M. Solly, *Landasan Dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, IND-Hill.Co., Jakarta, 1992.
-, *Teori dan Politik konstitusi*, FHUII Press, Yogyakarta, Cet. Kedua, 2004.

- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN FHUI, Jakarta, 1976.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Ranggawidjaja, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Saragih, Bintang R., *Peranan DPR-GR periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945*, Disertasi Doktor pada Fakultas Pascasarjana, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1991.
- Seno Adji, Oemar, *Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, PT. Seruling Masa, Jakarta, 1966.
- Soeprapto, Maria Farida Indriati, *Ilmu Perundang-undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
-, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.

Tirtamulia, Tjondro, *Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Hukum Nasional*, Universitas Surabaya, Surabaya, 2016.

....., *Pembentukan Peraturan Pusat, Daerah dan Desa*, Universitas Surabaya, Surabaya, 2017.

Syarif, Amiroeddin, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya*, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

United States Agency for International Development (USAID), *Legal Drafting Penyusunan Peraturan Daerah*, Buku Pegangan untuk DPRD, Local Government Support Program (LGSP), Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia dan ditampilkan di www.parlemen.net., 2007.

United States Agency for International Development (USAID), *Pengantar Legal Drafting Untuk DPRD*, Panduan Fasilitator, Local Governance Support Program (LGSP), Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia dan ditampilkan di www.parlemen.net., 2007

ARTIKEL, MAKALAH, DISERTASI

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Perundang-undangan Dalam Negara Republik Indonesia - Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Diperlukan Kehadirannya*, Artikel pada Jurnal *Justitia Et Pax*, Universitas Atma Jaya - Yogyakarta, 1985.

....., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang*

Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi Doktor pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Hadjon, Philipus M., “Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis”, *Pidato*, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234), sebagaimana telah diubah untuk kedua kalinya dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6801).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa

kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679).

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5539), sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5717).

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2091).

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 2036).

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, tanggal 8 Februari 2010.

Putusan Mahkamah Kostitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014, tanggal 13 Februari 2014.

Penulis



Tjondro Tirtamulia, lahir di Surabaya pada tanggal 20 Juni 1960, meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Surabaya pada tahun 1985, selanjutnya studi Spesialis 1 Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya dan studi Strata 2 Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Saat ini bekerja menjadi dosen di Fakultas Hukum Universitas Surabaya, sejak tahun 1988 hingga sekarang dalam jabatan akademik Lektor Kepala dengan pangkat IV/C.

Untuk memperkaya keilmuan dalam mata kuliah ini, penulis telah menulis buku pertama yang berjudul “**Peraturan Perundang-undangan Dalam Sistem Hukum Nasional**” (2016), dan buku kedua yang berjudul “**Pembentukan Peraturan Pusat, Daerah dan Desa**” (2017), dan buku “**Paham Pembentukan Peraturan**” (Dalam Proses Penerbitan – 2022)

Mata Kuliah yang diajarkan hingga sekarang dan berkaitan dengan penulisan buku ini adalah dalam mata kuliah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ide negara hukum sangat terkait dengan positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh Pembentuk peraturan perundang-undangan.

Hal ini menyebabkan kedudukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat strategis sebagai rangkaian kegiatan dan usaha yang terarah menurut tatanan hukum nasional. Tulisan ini merupakan usaha merekam bahan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan yang senantiasa mengalami penyesuaian dalam prakteknya, sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, telah mengalami perubahan mendasar terlebih dengan adanya metoda omnibus law dalam program pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Penerbit:

Direktorat Penerbitan & Publikasi Ilmiah
Universitas Surabaya

Anggota IKAPI dan APPTI

Jl. Raya Kalirungcut Surabaya 60293

Telp. (62-31) 298-1344

E-mail: ppi@unit.ubaya.ac.id

Web: ppi.ubaya.ac.id

ISBN 978-623-8038-07-7

