

B 1

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.

HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Penerbit



SINAR GRAFIKA

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H

Prakata

Oleh:
Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H
Editor:
Tarmizi

Ditributkan oleh Sinar Grafika
Jl. Asten III No. 25, Rawamangun

HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Penerbit

SINAR GRAFIKA

**HUKUM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh:
Dr. Ahmad Redi., S.H., M.H.

Editor:
Tarmizi

Diterbitkan oleh Sinar Grafika
Jl. Aren III No. 25, Rawamangun
Jakarta Timur-13220
Telp: 021-4895803



Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apa pun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan pertama, Februari 2018
Design cover, Risqiani Nur Badria
Layouter, Rofiah dan Surya Ely S.
Dicetak oleh Sinar Grafika Offset

Sumber gambar cover:
<https://goo.gl/wsBLj9>
<https://goo.gl/VLpE9z>

ISBN 978-979-007-756-0

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Ahmad Redi

Hukum pembentukan peraturan perundang-undangan/
oleh Ahmad Redi; editor, Tarmizi. -- Jakarta: Sinar
Grafika, 2018.
x, 360 hlm.; 23 cm.

ISBN 978-979-007-756-0

1. Perundang-undangan I. Judul. II. Tarmizi.

Daftar Isi

PRAKATA	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 ILMU PERUNDANG-UNDANGAN	6
A. Pengertian	6
B. Sejarah Ilmu Perundang-undangan	8
C. Sejarah Pengaturan Pembentukan Perundang-undangan	9
D. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	15
E. Fungsi Peraturan Perundang-undangan	20
F. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan	22
G. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	24
H. Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan	35
I. Simpulan	36
BAB 3 TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	38
A. Teori Negara Hukum	38
B. Teori Norma Berjenjang Hans Kelsen dan Hans Nawiasky	40
C. Teori Perundang-undangan dengan Kenyataan Jhon Michael Otto	42
D. Teori <i>Morality of Law</i> Lon F. Fuller	44
E. Teori Tatanan Peraturan Perundang-undangan Philippe Nonet dan Philip Selznick	46
BAB 4 SISTEM HUKUM DAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA	48
A. Latar Belakang	48

B.	Sistem Hukum	50
C.	Sistem Pemerintahan	58
BAB 5	JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	72
A.	UUD NRI 1945 sebagai Sumber Hukum Tertinggi	72
B.	Hierarki Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan	75
C.	Sejarah Pengaturan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan	80
D.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat	80
E.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Surat Presiden No. 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959	81
F.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966	82
G.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000	85
H.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	87
I.	Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	89
BAB 6	MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	92
A.	Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	92
B.	Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	93
BAB 7	FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	100
A.	Fungsi Undang-Undang Dasar 1945	100
B.	Fungsi Undang-Undang atau Perpu	101
C.	Fungsi Peraturan Pemerintah	103
D.	Fungsi Peraturan Presiden	104
E.	Fungsi Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota	104
F.	Fungsi Peraturan Perundang-undangan Lainnya	104

BAB 8	TEKNIK PENYUSUNAN DAN TEKNIK ANALISIS NASKAH AKADEMIK	106
	A. Arti Penting Naskah Akademik	106
	B. Definisi	108
	C. Fungsi	111
	D. Tahap Penyusunan Naskah Akademik	112
	E. Teknik/Format Penyusunan	116
	F. Teknik Analisis Naskah Akademik	121
BAB 9	KEWENANGAN, PROSES, DAN TEKNIK PENYUSUNAN PERUNDANG-UNDANGAN	127
	A. Pembentukan Perundang-undangan Harus Sesuai dengan Cita Hukum.....	127
	B. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	130
	C. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	136
	D. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan	153
BAB 10	RAGAM BAHASA DAN POLA KALIMAT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG EFEKTIF	157
	A. Karakteristik Bahasa dalam Peraturan Perundang-undangan	157
	B. Bahasa Peraturan Perundang-undangan	158
	C. Pilihan Kata atau Istilah	171
	D. Teknik Pengacuan	178
	E. Pola Kalimat Peraturan Perundang-undangan	182
BAB 11	DINAMIKA PERATURAN DESA SEBAGAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	186
BAB 12	PROBLEM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	197
	A. <i>Law Making Process Problem</i>	197
	B. <i>Interpretation Problem</i>	202
	C. <i>Implementation Problem</i>	203
	D. <i>Capacity Problem</i>	206
	DAFTAR PUSTAKA	211
	LAMPIRAN	215
	PROFIL PENULIS	359

**HUKUM
PEMBENTUKAN
PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**



Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H

**HUKUM
PEMBENTUKAN
PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

Penerbit
 **SINAR GRAFIKA**

SG. 02.16.1205

**HUKUM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Oleh:
Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.

Editor:
Tarmizi

Diterbitkan oleh Sinar Grafika
Jl. Aren III No. 25, Rawamangun
Jakarta Timur-13220
Telp: 021-4895803



Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apa pun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan pertama, Desember 2017
Design cover, Risqiani Nur Badria
Layouter, Rofiah dan Surya Ely S.
Dicetak oleh Sinar Grafika Offset
Sumber gambar cover:
<https://goo.gl/wsBLj9>
<https://goo.gl/VLpE9z>

ISBN 978-979-007-756-0

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Ahmad Redi

Hukum pembentukan peraturan perundang-undangan/
oleh Ahmad Redi; editor, Tarmizi. -- Jakarta: Sinar
Grafika, 2017.
x, 360 hlm.; 23 cm.

ISBN 978-979-007-756-0

1. Perundang-undangan I. Judul. II. Tarmizi.



Prakata

Alhamdulillah rabbil 'alamin, segala puji bagi Allah ﷻ segala atas berkat dan karunia-Nya, penulis dapat juga menyelesaikan naskah buku ini. Keinginan menulis buku ini telah ada sejak lama, yaitu ketika penulis masih aktif bertugas sebagai pegawai di Deputi Perundang-undangan Kementerian Sekretariat Negara yang memiliki tugas pokok dan fungsi pekerjaan, yakni membantu Presiden secara teknis, substansi, dan administrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden.

Keinginan ini mulai terlaksana, ketika penulis dipercaya oleh Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Sekretariat Negara untuk menyusun kurikulum dan modul pendidikan dan pelatihan *legal drafting* di Kementerian Sekretariat Negara pada tahun 2015–2016. Modul yang ditulis dan menjadi bahan ajar bagi peserta pendidikan dan pelatihan di Kementerian Sekretariat Negara ini, kemudian penulis tulis ulang dengan berbagai pembaruan untuk kemudian dituangkan dalam buku ini. Harapannya, dengan kehadiran buku ini maka ada referensi baru bagi para pihak yang terlibat dapat proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Begitu pula dengan manfaat dalam pengembangan ilmu hukum khususnya mata kuliah ilmu perundang-undangan dan teori perundang-undangan di berbagai fakultas/sekolah tinggi ilmu hukum di Indonesia.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah mendukung penulis dalam penyusunan buku ini, khususnya kepada Deputi Perundang-undangan Kementerian Sekretariat Negara (Dr. Muhammad Sapta Murti, S.H., M.Kn.), Direktur Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM (Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum.),

Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Sekretariat Negara (Samidi Fahrudin, S.IP., M.Pol. Adm.), rekan-rekan pegawai di Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Sekretariat Negara: Zaenatun Rahmani, S.E., M.Laws, Muhammad Farid Zeno, S.Pd., M.Sc., Suryaningsih Sapitri, S.E., serta rekan-rekan di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, khususnya kepada Dekan Dr. Amad Sudiro, S.H., M.H., M.M., dan rekan yang membantu penulis mengumpulkan bahan-bahan penulisan buku, yaitu Ade Adhari, S.H., M.H. Tak lupa kepada kedua orang tua dan mertua penulis, anak (Jeisia Niyosha Jurist Resia dan Meuzaa Safatiha Falasifa Resia) dan istri penulis (Nila Anesia, S.Psi), serta saudara-saudara penulis.

Penulis,

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H.



Daftar Isi

PRAKATA	v
BAB 1 PENDAHULUAN	1
BAB 2 ILMU PERUNDANG-UNDANGAN	6
A. Pengertian	6
B. Sejarah Ilmu Perundang-undangan	8
C. Sejarah Pengaturan Pembentukan Perundang-undangan	9
D. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	15
E. Fungsi Peraturan Perundang-undangan	20
F. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan	22
G. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	24
H. Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan	35
I. Simpulan	36
BAB 3 TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	38
A. Teori Negara Hukum	38
B. Teori Norma Berjenjang Hans Kelsen dan Hans Nawiasky	40
C. Teori Perundang-undangan dengan Kenyataan Jhon Michael Otto	42
D. Teori <i>Morality of Law</i> Lon F. Fuller	44
E. Teori Tatahan Peraturan Perundang-undangan Philippe Nonet dan Philip Selznick	46
BAB 4 SISTEM HUKUM DAN SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA	48
A. Latar Belakang	48

B. Sistem Hukum	50
C. Sistem Pemerintahan	58
BAB 5 JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	72
A. UUD NRI 1945 sebagai Sumber Hukum Tertinggi	72
B. Hierarki Norma Hukum dalam Peraturan Perundang-undangan	75
C. Sejarah Pengaturan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan	80
D. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat	80
E. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Surat Presiden No. 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959	81
F. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966	82
G. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000	85
H. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	87
I. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	89
BAB 6 MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	92
A. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	92
B. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945	93
BAB 7 FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	100
A. Fungsi Undang-Undang Dasar 1945	100
B. Fungsi Undang-Undang atau Perpu	101
C. Fungsi Peraturan Pemerintah	103
D. Fungsi Peraturan Presiden	104
E. Fungsi Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota	104
F. Fungsi Peraturan Perundang-undangan Lainnya	104

BAB 8	TEKNIK PENYUSUNAN DAN TEKNIK ANALISIS NASKAH AKADEMIK	106
	A. Arti Penting Naskah Akademik	106
	B. Definisi	108
	C. Fungsi	111
	D. Tahap Penyusunan Naskah Akademik	112
	E. Teknik/Format Penyusunan	116
	F. Teknik Analisis Naskah Akademik	121
BAB 9	KEWENANGAN, PROSES, DAN TEKNIK PENYUSUNAN PERUNDANG-UNDANGAN	127
	A. Pembentukan Perundang-undangan Harus Sesuai dengan Cita Hukum.....	127
	B. Kewenangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	130
	C. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	136
	D. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan	153
BAB 10	RAGAM BAHASA DAN POLA KALIMAT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG EFEKTIF	157
	A. Karakteristik Bahasa dalam Peraturan Perundang-undangan	157
	B. Bahasa Peraturan Perundang-undangan	158
	C. Pilihan Kata atau Istilah	171
	D. Teknik Pengacuan	178
	E. Pola Kalimat Peraturan Perundang-undangan	182
BAB 11	DINAMIKA PERATURAN DESA SEBAGAI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	186
BAB 12	PROBLEM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	197
	A. <i>Law Making Process Problem</i>	197
	B. <i>Interpretation Problem</i>	202
	C. <i>Implementation Problem</i>	203
	D. <i>Capacity Problem</i>	206
	DAFTAR PUSTAKA	211
	LAMPIRAN	215
	PROFIL PENULIS	359



Bab 1

Pendahuluan

Peraturan perundang-undangan merupakan sumber hukum utama di negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law system*. Indonesia merupakan negara yang sampai saat ini bercirikan sistem hukum Eropa Kontinental, selain bahwa di Indonesia berlaku juga sistem hukum adat dan sistem hukum Islam. Banyak sarjana hukum yang berpendapat bahwa Indonesia menganut pluralisme hukum atau bahkan dinyatakan dengan istilah *Hybrid Law System* atau *Mixed Law System*. Namun, secara formal ciri-ciri sistem hukum Eropa Kontinentallah yang menjadi corak ber hukum negara Indonesia. Mengingat Indonesia cenderung pada penerapan ajaran positivisme hukum. Hukum dimaknai sebagai peraturan yang tertulis yang berisikan norma hukum dan dibuat oleh penguasa yang berwenang serta adanya ketaatan dari masyarakat atas peraturan tersebut sesuai dengan prosedur pembentukan peraturan yang baku.

Salah satu ciri sistem hukum Eropa Kontinental, yaitu penempatan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama dalam kehidupan bernegaranya. Peraturan perundang-undangan menjadi rujukan dalam setiap sektor kehidupan manusia baik secara individual, bermasyarakat, berbangsa, maupun bernegara. Untuk itu, peranan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting sebagai pedoman bertingkah laku setiap orang dalam sebuah negara. Benar dan tidak benar suatu perbuatan dihukumi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan ini berlaku mengikat secara umum dan memiliki daya paksa berupa pengenaan sanksi bagi setiap orang baik individu maupun badan/lembaga yang melanggar peraturan perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau

ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Peranan dan fungsi peraturan perundang-undangan sangat vital dan strategis dalam kehidupan suatu negara. Tertib dan tidak tertibnya masyarakat dipengaruhi peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan dibentuk untuk membuat tatanan sosial yang tertib sesuai dengan cita-cita idealnya. Walaupun, selain peraturan perundang-undangan, elemen budaya hukum masyarakat sangat berpengaruh bagi efektifitas implementasi suatu peraturan perundang-undangan.

Sejatinya, peraturan perundang-undanganlah yang akan mendesain tatanan sosial seperti apa tatanan yang ideal bagi suatu masyarakat sehingga hidup masyarakat menjadi baik dalam pergaulannya. Selain, bahwa pendesainan tatanan sosial tersebut tidak semata menciptakan tatanan baru, namun memperteguh suatu tatanan yang telah ada dengan memberikan landasan yuridis-formal, merupakan bentuk desain hukum suatu tatanan sosial agar kemudian memiliki kekuatan hukum mengikat secara formal-legalistik.

Sebagai contoh adanya desain sosial melalui instrumen hukum, yaitu kehadiran peraturan perundang-undangan di bidang lalu lintas dan angkutan jalan yang mengatur mengenai segala sesuatu terkait lalu lintas dan angkutan jalan di Indonesia. Bila tidak ada pedoman berlalu lintas dalam kehidupan masyarakat maka akan terjadi ketidakteraturan berlalu lintas yang akan mengakibatkan banyaknya terjadi kekacauan dalam berlalu lintas. Apabila undang-undang tidak mewajibkan dan mengenakan sanksi bagi pelanggar yang melanggar lampu isyarat lalu lintas dan berkendara sesuai lajur dan jalur jalan, tentu akan banyak terjadi kecelakaan lalu lintas. Terlepas masih ada pelanggaran lalu lintas maka itu merupakan domain dari aspek sosiologis, utamanya kesadaran hukum masyarakatnya.

Simulasi singkat di atas menjadi hal penting bagi urgensinya suatu perancangan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan menjadi hal penting yang merupakan sarana untuk mendesain masyarakat sesuai dengan tatanan ideal suatu bangsa. Tugas perancang peraturan perundang-undanganlah yang menjadi desainer tatanan kehidupan suatu masyarakat, bangsa, dan negara agar sesuai dengan tatanan ideal yang diinginkan. Baik dan buruknya tatanan kehidupan tersebut dipengaruhi oleh baik dan buruknya peraturan perundang-undangan yang dirancang oleh para perancang peraturan

perundang-undangan yang kemudian atas rancangan tersebut akan disahkan oleh pejabat yang berwenang.

Mengingat betapa pentingnya peraturan perundang-undangan dan betapa pentingnya perancang peraturan perundang-undangan yang mengonstruksi rancangan peraturan perundang-undangan yang kelak menjadi suatu peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman hidup masyarakat, diperlukan suatu pemahaman yang komprehensif mengenai berbagai hal yang terkait dengan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dimaknai sebagai proses teknis pembentukan norma-norma hukum yang kemudian dibungkus dalam suatu naskah regulasi atau legislasi. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya dimaknai pula sebagai kegiatan proses atau tahapan pembentukan, namun di dalamnya ada kegiatan ritual penyaluran ide si perancang peraturan perundang-undangan ke dalam pasal-pasal yang dibuatnya. Artinya, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya membangun fisik sebuah legislasi atau regulasi, namun ia juga membangun ide dan cita-cita. Ide dan cita-cita ini berlandaskan pada kehendak dari perancang atau pembentuk dalam rangka mendesain kehidupan sosial atau dalam rangka menyelesaikan permasalahan sosial.

Kehendak pembentuk atau perancang peraturan perundang-undangan tentunya sangat beragam. Lalu bagaimana menyatukan beragam kehendak ini? Diperlukan suatu instrumen yang satu sebagai dasar utama ide atau cita-cita pembentuk atau perancang ide, yaitu dasar negara, ideologi negara, dan pandangan hidup negara. Ide utama yang mesti dijadikan sumber yaitu Pancasila. Pancasila mesti menjadi sumber ide dan cita-cita dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat kedudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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. 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.

Walau secara praktik, penempatan Pancasila sebagai landasan ideologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menemui kendala mengenai kongkretisasi sila-sila Pancasila dalam norma yang akan ditulis dalam peraturan perundang-undangan. Pancasila masih dianggap abstrak sehingga diperlukan upaya penggalian agar dapat secara kongkret dinormakan ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan. Bila diamati secara praktik, pembentuk dan perancang peraturan perundang-undangan dalam kenyataannya belum menjadikan Pancasila sebagai landasan ideologis dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Bilapun ada maka Pancasila hanya secara aksesoris semata, bukan secara substansi ditempatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Padahal, kelima sila Pancasila, sesungguhnya dapat menjadi batu uji dalam merumuskan norma hukum dalam suatu rancangan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan sila-sila Pancasila sebagai indikator. Untuk melihat apakah rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat merupakan rancangan yang Pancasila-lais atau tidak, maka tiap-tiap sila dijadikan batu uji. *Pertama*, apakah rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan Sinar Ketuhanan dalam Sila Pertama Pancasila? *Kedua*, apakah rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan Sinar Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab dalam Sila Kedua Pancasila? *Ketiga*, apakah rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan Sinar Persatuan dalam Sila Ketiga Pancasila? *Keempat*, apakah rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan Sinar Musyawarah dalam Sila Keempat Pancasila? *Kelima*, apakah rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan Sinar Keadilan Sosial dalam Sila Kelima Pancasila? Kelima batu uji ini menjadi pegangan bari pembentuk atau perancang dalam merumuskan norma-norma hukum yang kelak menjadi legislasi atau regulasi sehingga suatu peraturan perundang-undangan telah sesuai dengan ide dan cita-cita bangsa dan negara Indonesia karena merujuk dasar negara, ideologi negara, dan pandangan hidup negara.

Bila membaca penjelasan di atas maka pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya pekerjaan tukang jahit yang hanya menjahit beberapa potong-potongan kain untuk kemudian dijadikan sebuah pakaian, atau pekerjaan tukang masak yang kemudian maracik bahan-bahan masakan sehingga kemudian menghasilkan makanan. Lebih dari analogi seorang tukang jahit

dan tukang masak, perancang peraturan perundang-undangan bertindak juga sebagai seorang arsitek, dokter, filsuf, bahkan paranormal. Ia bekerja untuk mendesain, menggali hakikat, dan juga meramal masa depan berdasarkan fakta dan data.

Akhirnya, pekerjaan membentuk atau merancang peraturan perundang-undangan bukanlah perkara mudah. Di dalamnya menyangkut hajat hidup orang banyak, menyangkut hak dan kewajiban orang, menyangkut pemuatan perintah-larangan-pembolehan-pengecualian mengenai suatu tindakan orang. Melalui norma yang termuat dalam pasal dan ayat, tindakan seseorang dapat dinyatakan tindakan yang dapat dihukum mati, atau adanya pasal yang menjadi ketentuan untuk mengomersialisasikan kekayaan alam Indonesia kepada perusahaan asing padahal merugikan kepentingan nasional, atau adanya pasal yang berisi ketentuan bahwa usaha mikro, kecil dan menengah di Indonesia di era pasar terbuka seperti saat ini dibiarkan berkompetisi dengan perusahaan-perusahaan multinasional dan transnasional, padahal kompetisi itu merupakan bentuk ketidak-adilan bagi kepentingan nasional. Faktanya, hal demikian dapat saja terjadi.



Bab 2

Ilmu Perundang-undangan

A. PENGERTIAN

Ilmu perundang-undangan tersusun dari 2 (dua) kosa kata, yaitu “ilmu” dan “perundang-undangan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia definisi ilmu adalah pengetahuan tentang suatu bidang yang disusun secara sistem menurut metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) itu. Menurut C.A. van Peursen, ilmu, sains, atau ilmu pengetahuan adalah seluruh usaha sadar untuk menyelidiki, menemukan, dan meningkatkan pemahaman manusia dari berbagai segi kenyataan dalam alam manusia (Arief Shidarta, 2008). Untuk dapat dikatakan sebagai ilmu, menurut Ernest van Den Haag ada syarat yang harus terpenuhi, yaitu: (Harsojo, 1977 dalam Abin Syamsuddin Makmun, 2009).

1. Bersifat rasional, karena hasil dari proses berpikir dengan menggunakan akal (rasio).
2. Bersifat empiris, karena ilmu diperoleh dari dan sekitar pengalaman oleh pancaindra.
3. Bersifat umum, hasil ilmu dapat dipergunakan oleh manusia tanpa terkecuali.
4. Bersifat akumulatif, hasil ilmu dapat dipergunakan untuk dijadikan objek penelitian selanjutnya.

Selanjutnya perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda *wettelijk regeling*, secara harfiah berarti *wet* (undang-undang) serta *telijk* (sesuai/berdasarkan), maka artinya sesuai/berdasarkan undang-undang didefinisikan sebagai suatu aturan berupa undang-undang tertulis memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan

peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan standar. Pengertian perundang-undangan berbeda dengan pengertian peraturan perundang-undangan. Perbedaan yang mendasar, yaitu perundang-undangan dipahami secara sempit hanya terbatas pada undang-undang saja, sedangkan peraturan perundang-undangan dipahami secara luas terhadap beberapa aturan yang tidak terbatas pada undang-undang saja, misalnya peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan secara baku dan ketat.

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto (1998), pengertian peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan;
3. merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;
4. dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supra nationale algemen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*.

Selanjutnya, menurut Burkhardt Krems, ilmu perundang-undangan merupakan bagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan. Ilmu pengetahuan perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara, yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner. Selain itu, ilmu peraturan perundang-undangan juga berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu sebagai berikut (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998).

1. Ilmu perundang-undangan, yaitu berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

2. Teori perundang-undangan yaitu berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.

Selanjutnya menurut Burkhardt Krems, ilmu perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare wissenschaft vorder staatlichen rechtssetzung*). Menurut Burkhardt Krems, ilmu perundang-undangan terbagi ke dalam 3 (tiga) wilayah, yaitu (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998):

1. proses perundang-undangan;
2. metode perundang-undangan; dan
3. teknik perundang-undangan.

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

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

B. SEJARAH ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *wetgevingswetenschap*, atau *science of legislation*.

Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *gesetzgebunglehre*, Jurgen Rodig (1975), dengan istilah *gesetzgebunglehre*, Burkhardt Krems (1979) dan Werner Maihofer (1981) dengan istilah *gesetzgebungswissenschaft*. Di Belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G van Der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan.

C. SEJARAH PENGATURAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu sebagai berikut.

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1847: 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia di Yogyakarta. Terhadap nomor dan tahun yang sama, yaitu Nomor 1 Tahun 1950 dalam khasanah sejarah hukum Indonesia terdapat undang-undang yang bernomor dan bertahun sama, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Pemerintah Pusat dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan, dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.
4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
6. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
7. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain peraturan tersebut, terdapat pula ketentuan berikut.

1. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

2. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara, dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.
3. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.
4. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.
5. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.
6. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
7. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
8. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Perpu, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres.
9. Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
10. Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah serta pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang dan peraturan daerah usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan. Penegasan dan perincian sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan diperlukan dalam rangka memberikan kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945. Perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan pengaturannya meliputi sebagai berikut.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Tap MPRS) Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Tap MPRS No. XX/MPRS/1966. Sumber tertib hukum sebagaimana tertuang dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, meliputi:
 - a. Pancasila;
 - b. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945;
 - c. Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
 - d. Undang-Undang Dasar 1945;
 - e. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Adapun untuk tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Ketetapan MPR;
 - c. Undang-Undang/Perpu;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Keputusan Presiden;
 - f. Peraturan pelaksana, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.
2. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Tap MPR No. III/MPR/2000, sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Selanjutnya tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Ketetapan MPR;
 - c. Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - e. Peraturan Pemerintah;
 - f. Keputusan Presiden; dan
 - g. Peraturan Daerah.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terdapat 3 (tiga) pertimbangan penting yang menjadi landasan pembentukan UU No. 10 Tahun 2004, yaitu:
 - a. bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;
 - b. bahwa untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan;
 - c. bahwa selama ini ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia.

Dalam UU No. 10 Tahun 2004, tidak hanya diatur mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan, namun di dalamnya diatur pula antara lain mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan, materi muatan, perencanaan, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan yang di dalam UU No. 10 Tahun 2010 disebut dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, meliputi:

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

Namun, dalam perjalanannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 perlu penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, antara lain, yaitu:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;

- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
 - c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
 - d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.
4. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan UU No. 12 Tahun 2011 didasari oleh pertimbangan, yaitu:
- a. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat 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;
 - c. bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Perubahan fundamental antara UU No. 10 Tahun 2004 dengan UU No. 12 Tahun 2011, antara lain mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, pengaturan perencanaan peraturan perundang-undangan, dan simplifikasi sistematika penyusunan peraturan perundang-undangan.

Terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan meliputi:

- 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.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dimasukkan menjadi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Ketetapan MPR yang dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 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.

Perbedaan selanjutnya terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011, yaitu adanya pengakuan terhadap jenis dan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan ini diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Berbeda dengan UU No. 10 Tahun 2004 yang hanya mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terbatas pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah. Adapun terhadap produk ketetapan yang dikeluarkan oleh lembaga negara selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, misalnya Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa

Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, teknik penyusunan dan/atau bentuknya harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam undang-undang ini.

Selain itu, penyempurnaan lainnya antara lain:

1. perluasan cakupan perencanaan peraturan perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan perundang-undangan lainnya;
2. pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
3. pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota;
4. pengaturan mengenai keikutsertaan perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
5. penambahan teknik penyusunan naskah akademik dalam lampiran undang-undang ini.

D. KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

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

1. Kewenangan Pembentukan UUD 1945

Dalam Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 diatur bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum. (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945).

Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 merupakan sumber kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD 1945. Ketentuan mengenai tata cara perubahan pasal-pasal dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 37 UUD 1945, yang substansinya sebagai berikut.

- a. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagenda-kan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusya-waratan Rakyat.
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- c. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilaku-kan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Meskipun, UU No. 12 Tahun 2011 memasukkan UUD 1945 sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan namun tata cara pembentu-kan dan pengubahan UUD 1945 tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 hal ini mengingat bahwa kedudukan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun *law making process* UUD 1945 tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai penempatan UUD 1945 dalam dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pember-lakuannya. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain yang dasar pemberlakuannya sejak tanggal diundangkan dengan penempatan lembaran negara dan tambahan lembaran negara, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

2. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang

Kewenangan pembentukan undang-undangan secara sistematis, peng-aturannya dimulai dari Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa

Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Presiden hanya terbatas pada kewenangan mengajukan rancangan undang-undang dari Presiden kepada DPR. Kewenangan tersebut bukanlah kewenangan pembentukan undang-undang.

Secara konstitusional kewenangan pembentukan undang-undang berada dalam kekuasaan DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UUD 1945, yaitu:

- a. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945);
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2) UUD 1945);
- c. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (Pasal 20 ayat (3) UUD 1945);
- d. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945);
- e. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib (Pasal 20 ayat (5) UUD 1945).

Kekuasaan pembentukan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 diperkuat dengan adanya fungsi legislasi DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Bahkan secara individual anggota DPR diberikan hak untuk mengajukan usul rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUD 1945 yang mengatur bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 22D UUD 1945 diatur pula kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yaitu sebagai berikut.

- a. DPD dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (1) UUD 1945).
- b. DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D ayat (2) UUD 1945).
- c. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D ayat (3) UUD 1945).

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

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

dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- 2) membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, serta agama; dan
- 3) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

3. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu) disumberkan ada Pasal 22 UUD 1945 yang menyatakan bahwa:

- a. dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945);
- b. peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut ((Pasal 22 ayat (2) UUD 1945);
- c. jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut (Pasal 22 ayat (2) UUD 1945).

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 maka kewenangan pembentukan Perpu berada di tangan Presiden. Untuk menyatakan adanya “dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa” maka hal

tersebut merupakan pendapat subjektif dari Presiden. Ketika Presiden memandang adanya suatu kegentingan yang memaksa sehingga diperlukan dibentuk Perpu maka hal tersebut bersifat subjektif.

Secara umum, kegentingan yang memaksa dapat disebabkan oleh alasan:

- a. adanya suatu keadaan yang mendesak yang memerlukan suatu tindakan segera dari negara;
 - b. keadaan mendesak tersebut belum diatur dalam suatu undang-undang atau bilapun telah diatur belum lengkap;
 - c. penyelesaian keadaan mendesak tersebut tidak bisa dilaksanakan secara regular dengan pembentukan undang-undang karena prosedur yang berbelit-belit dan waktu yang lama.
4. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah
Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
5. Kewenangan Pembentukan Peraturan Presiden
Dalam UUD 1945 tidak diatur mengenai jenis peraturan presiden sebagai peraturan perundang-undangan. Secara praktik, dasar pembentukan peraturan presiden disumberkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan Presiden pemerintahan ini juga dimaknai juga sebagai kekuasaan pembentukan peraturan presiden.
6. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah
Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 mengatur bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 maka kewenangan pembentukan peraturan daerah berada di tangan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah meliputi pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah.

E. FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Menurut Bagir Manan (Hamzah Halim, 2009) fungsi peraturan perundang-undangan terdiri atas 2 (dua) fungsi yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

1. Fungsi Internal

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

- a. penciptaan hukum (*rechts chepping*);
- b. pembaharuan hukum;
- c. integrasi;
- d. kepastian hukum.

2. Fungsi eksternal terdiri atas:

- a. fungsi perubahan;
- b. fungsi stabilitasi;
- c. fungsi kemudahan.

Selanjutnya menurut Seidmen, fungsi undang-undang adalah sebagai berikut (Aan Seidmenn, dkk., 2001).

1. Sebagai pernyataan efektif dari kebijakan. Pada aspek ini disebutkan bahwa pada akhirnya Pemerintah hanya akan memiliki suatu pilihan, yaitu melaksanakan kebijakan-kebijakannya melalui undang-undang. Ada dua alasan pemerintah menerjemahkan kebijakannya dalam undang-undang yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang bukan saja berlaku bagi masyarakat tetapi juga terhadap pemerintah terutama dalam hal legitimasi. Oleh karena itu, undang-undang dibutuhkan untuk memerintah dan tuntutan legitimasi.
2. Hukum sebagai langkah penting bagi negara dalam upaya perubahan perilaku. Peraturan-peraturan dipersiapkan oleh para penyusun rancangan pola perilaku yang seharusnya dilakukan. Dalam menciptakan suatu lingkungan yang mendukung proses pembangunan maka tugas undang-undang yang paling penting adalah memberi petunjuk atau pengarahannya pada perilaku ke arah yang baru atau tujuan yang diharapkan.

Fungsi lain peraturan perundang-undangan dapat ditinjau dari fungsi filosofis, sosiologis, dan yuridis. Penjelasan ketiga fungsi ini, yaitu:

1. fungsi filosofis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan keadilan;
2. fungsi sosiologis mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kemanfaatan;
3. fungsi yuridis yang mengacu pada peraturan perundang-undangan yang harus mencapai tujuan kepastian hukum.

Peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi unsur keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Walau secara praktik, seringkali antara ketiganya akan terjadi pertentangan. Namun, pertentangan antara ketiganya sudah merupakan domain dari hakim bukan lagi dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Tugas dari perancang peraturan perundang-undangan, yaitu merancang agar ketiga fungsi itu dapat dirumuskan dalam rancangan peraturan perundang-undangan yang disusunnya.

F. ASAS-ASAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Hamid Attamimi berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya, meliputi juga asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual. (A. Hamid Attamimi, 1990)
2. Maria Farida Indrati Soepratto berpendapat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh (Maria Farida Indrati Soepratto, 2007):
 - a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*idee*), yang berlaku sebagai "bintang pemandu";
 - b. Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
 - c. (1) Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang-undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des rechts*); (2) Asas-asas pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.
3. Van der Vlies membedakan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri atas asas formal dan asas materil (A. Hamid Attamimi, 1990).
 - a. Asas-asas yang formal meliputi:
 - 1) asas tujuan yang jelas (*beginselen van duidelijke doelstelling*);
 - 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginselen van het juiste organ*);
 - 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginselen*);

- 4) asas dapatnya dilaksanakan (*het beginselen van uitvoerbaarheid*);
 - 5) asas konsensus (*het beginselen van de consensus*).
- b. Asas-asas yang materil meliputi:
- 1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginselen van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
 - 2) asas tentang dapat dikenali (*het beginselen van dekenbaarheid*);
 - 3) asas kepastian hukum (*het rechts zekerheidsbeginselen*);
 - 4) asas pelaksanaan hukum;
 - 5) asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*) sesuai keadaan individu (*het beginselen van individuele rechtsbedeling*)
- c. Burkhard Kremes, menemukan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi (H.A. Muin Fahmal, 2008):
- 1) susunan peraturan (*form der regelung*);
 - 2) metode pembentukan peraturan (*metode der ausarbeitung der regelung*);
 - 3) bentuk dan isi peraturan (*inhalt der regelung*);
 - 4) prosedur dan proses pembentukan peraturan (*verforen der ausarbeitung der regelung*).
- d. I.C. Van Der Vlies membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi (Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007):
- 1) asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
 - 2) asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
 - 3) asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
 - 4) asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
 - 5) asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas material antara lain meliputi:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
2. asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids beginsel*);
4. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);

5. asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).
- e. UU No. 12 Tahun 2011 membagi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:
 1. asas kejelasan tujuan;
 2. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
 3. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 4. asas dapat dilaksanakan;
 5. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 6. asas kejelasan rumusan; dan
 7. asas keterbukaan.

Selain asas menurut para ahli dan UU No. 12 Tahun 2011 di atas, asas peraturan perundang-undangan lain, yaitu asas filosofis, asas sosiologis, dan asas yuridis. Asas filosofis terkait dengan nilai-nilai ideal yang menjadi jantung dari suatu perundang-undangan. Nilai-nilai ideal tersebut, misalnya kesejahteraan, keadilan, kebenaran, perlindungan hak asasi manusia, ketertiban, demokrasi. Asas sosiologis terkait dengan kenyataan yang hidup yang ada dalam masyarakat. Ia terkait dengan nilai-nilai dalam lapangan kongkret. Berbeda dengan asas filosofis yang tumbuh dalam lapangan abstrak, asas sosiologis berhubungan dengan apa yang ada dalam praktik sosial secara kongkret. Asas ini menghindari tercabutnya akan sosial yang ada di masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses berhukumnya masyarakat harus sesuai dengan kebiasaan yang telah ajeg secara turun temurun. Walau dalam praktik terdapat transplantasi hukum yaitu proses adopsi aturan dari luar suatu masyarakat untuk diinternalisasi ke dalam suatu masyarakat. Nilai-nilai yang baik dari luar dan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat dapat diadopsi menjadi hukum masyarakat tersebut. Selanjutnya, asas yuridis terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang didasari oleh adanya kewenangan pembentukan oleh pejabat/lembaga negara tertentu, adanya kesesuaian antara bentuk dan jenis dengan materi muatan peraturan perundang-undangan, dan adanya keharusan mengikuti teknik/metode yang pembentukan yang telah pasti, baku, dan standar.

G. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Secara umum proses pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi tahapan:

- a. perencanaan;
- b. penyusunan;
- c. pembahasan;
- d. pengesahan atau penetapan;
- e. pengundangan; dan
- f. penyebarluasan.

1. Perencanaan

a. Perencanaan Penyusunan Undang-Undang

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

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Adapun untuk penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR yang selanjutnya ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: pengesahan perjanjian internasional tertentu; akibat putusan Mahkamah Konstitusi; Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; pembentukan, pemekaran, dan

penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Selain itu, dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

b. Perencanaan Penyusunan Peraturan Pemerintah

Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan pemerintah. Perencanaan penyusunan peraturan pemerintah ini memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Adapun perencanaan penyusunan peraturan pemerintah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Rancangan Peraturan Pemerintah yang akan dimasukkan ke dalam program penyusunan peraturan pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Namun, atas program penyusunan peraturan pemerintah yang telah ditetapkan maka dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan rancangan peraturan pemerintah di luar perencanaan penyusunan peraturan pemerintah. Rancangan peraturan pemerintah dalam keadaan tertentu tersebut yaitu rancangan peraturan pemerintah dibuat berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.

c. Perencanaan Penyusunan Peraturan Presiden

Perencanaan penyusunan peraturan presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan peraturan presiden. Perencanaan penyusunan peraturan presiden ini memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Adapun perencanaan penyusunan peraturan presiden ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Perencanaan penyusunan peraturan presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Rancangan peraturan presiden yang akan dimasukkan ke dalam program penyusunan peraturan presiden berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Namun, atas program penyusunan peraturan pemerintah yang telah ditetapkan maka dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan rancangan peraturan presiden di luar perencanaan penyusunan peraturan pemerintah. Rancangan peraturan presiden dalam keadaan tertentu tersebut, yaitu rancangan peraturan presiden dibuat berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.

d. Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah

Perencanaan penyusunan peraturan daerah provinsi dilakukan dalam Prolegda provinsi dan perencanaan penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan dalam Prolegda kabupaten/kota. Istilah “Prolegda” merujuk pada ketentuan dalam peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam ketentuan di bidang Pemerintah Daerah dikenal dengan istilah “Properda” atau Program Pembentukan Peraturan Daerah. Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan Penyusunan Prolegda kabupaten/kota dilaksanakan oleh DPRD kabupaten/kota dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Prolegda ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Penyusunan dan penetapan Prolegda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Penyusunan Prolegda antara DPRD dan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh DPRD melalui alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya, penyusunan Prolegda di lingkungan Pemerintah Daerah dikoordinasikan oleh biro hukum untuk pemerintah provinsi dan bagian hukum untuk pemerintah kabupaten/kota dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

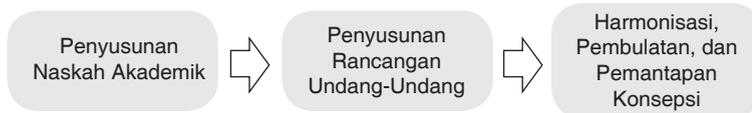
e. Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Lainnya

Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi

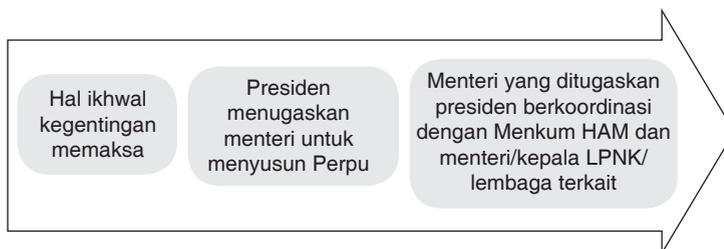
masing-masing. Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

2. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang



b. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang



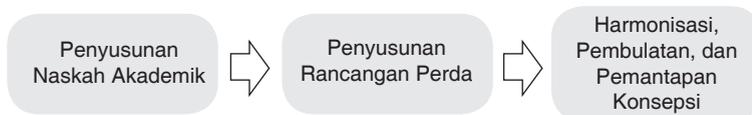
c. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah



d. Penyusunan Rancangan Peraturan Presiden



e. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah



3. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan

a. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

- 1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.

- 2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.
- 3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.
- 4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.
- 5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- 6) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas: pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.
- 7) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: pengantar musyawarah; pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan penyampaian pendapat mini.
- 8) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan: penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.
- 9) Dalam hal persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- 10) Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- 11) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.

- 12) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.
- 13) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- 14) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- 15) Ketentuan mengenai mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut.
 - (a) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden.
 - (b) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden.
 - (c) Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

b. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

- 1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan oleh DPRD bersama kepala daerah.
- 2) Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- 3) Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- 4) Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah.
- 5) Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah.

4. Pengesahan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan

a. Pengesahan Rancangan Undang-Undang

- 1) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
- 2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- 3) Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- 4) Dalam hal Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.
- 5) Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 6) Kalimat pengesahan yang berbunyi harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- 7) Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.
- 8) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari keharusan pencantuman batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

b. Penetapan Rancangan Peraturan Daerah

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
- 2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- 3) Rancangan Peraturan Daerah yang akan ditetapkan oleh kepala daerah dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah.
- 4) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.
- 5) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh kepala daerah dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama, kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- 6) Kalimat pengesahan yang berbunyi harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah.

5. Pengundangan

- a. Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:
 - 1) Lembaran Negara Republik Indonesia;
 - 2) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
 - 3) Berita Negara Republik Indonesia;
 - 4) Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
 - 5) Lembaran Daerah;
 - 6) Tambahan Lembaran Daerah; atau
 - 7) Berita Daerah.
- b. Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- 1) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - 2) Peraturan Pemerintah;
 - 3) Peraturan Presiden; dan
 - 4) Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- c. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.
 - d. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
 - e. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.
 - f. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
 - g. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
 - h. Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
 - i. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.
 - j. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

6. Penyebarluasan

- a. Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang, dan Undang-Undang:

- 1) Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
 - 2) Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.
 - 3) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
 - 4) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
 - 5) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.
 - 6) Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.
 - 7) Penyebarluasan Undang-Undang dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
 - 8) Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
 - 9) Terjemahan Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing yang dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum merupakan terjemahan resmi.
- b. Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota:
- 1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah.

- 2) Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/ atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.
- 3) Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
- 4) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.
- 5) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.
- 6) Penyebarluasan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota.

H. TEKNIK PERANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

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

2. Hal-Hal Khusus
 - a. Pendelegasian Kewenangan
 - b. Penyidikan
 - c. Pencabutan
 - d. Perubahan Peraturan Perundang-undangan
 - e. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang
 - f. Pengesahan Perjanjian Internasional
3. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan
 1. Bahasa Peraturan Perundang-undangan
 2. Pilihan Kata atau Istilah
 3. Teknik Pengacuan
 4. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan
 - a. Bentuk rancangan Undang-Undang pada umumnya
 - b. Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang
 - c. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional Yang Tidak Menggunakan Bahasa Indonesia Sebagai Salah Satu Bahasa Resmi
 - d. Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang
 - e. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Undang-Undang
 - f. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - g. Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - h. Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah
 - i. Bentuk Rancangan Peraturan Presiden
 - j. Bentuk Rancangan Peraturan Menteri
 - k. Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi
 - l. Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

I. SIMPULAN

Ilmu perundang-undangan merupakan suatu pengetahuan tentang aturan berupa undang-undang tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat

umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan standar. Dalam ilmu perundang-undangan terdapat bahasan, antara lain mengenai pengertian, sejarah, kewenangan pembentukan, fungsi, asas, proses pembentukan, dan teknik perancangan.



Bab 3

Teori Peraturan Perundang-undangan

Pemahaman mengenai teori-teori yang terakit dengan peraturan perundang-undangan diperlukan bagi para perancang, pembentuk, tim ahli, dan konsultan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman teoretis ini akan membantu peserta pelatihan dalam menyusun rancangan peraturan perundang-undangan karena pemahaman teoretis ini dengan menjadikan teori-teori sebagai pisau analisis terhadap aspek formil dan aspek substansi rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dirancang.

Dengan demikian, akan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kualitas yang sangat baik secara formil dan substansi sehingga berdaya guna dan berlaku guna bagi sasaran norma. Berikut ini beberapa teori yang akan dibahas sebagai bahan untuk memperkaya pemahaman perancangan peraturan perundang-undangan.

A. TEORI NEGARA HUKUM

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Konsekuensi negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 ialah bahwa negara Indonesia harus berdasarkan hukum (*rechtstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*). Negara diselenggarakan dengan prinsip *the rule of law, not of man*. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* itu mencakup 4 (empat) elemen penting, yaitu:

1. perlindungan hak asasi manusia;
2. pembagian kekuasaan;
3. pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. peradilan tata usaha negara.

Sedangkan A.V. Dicey menguraikan adanya 3 (tiga) ciri penting dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah *The Rule of Law*, yaitu:

1. *supremacy of law*;
2. *equality before the law*;
3. *due process of law*

Selanjutnya menurut *The International Commission of Jurists* prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum adalah:

1. negara harus tunduk pada hukum;
2. pemerintah menghormati hak-hak individu;
3. peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Arief Sidharta, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut (B. Arief Sidharta, 2004).

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum untuk bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.
3. Berlakunya persamaan (*similia similibus atau equality before the law*).
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Sebagaimana konsep negara hukum yang telah dijelaskan di atas maka perlu dibahas pula mengenai konsep negara hukum Indonesia. Jimly Asshiddiqie merumuskan 13 (tiga belas) prinsip negara hukum Indonesia yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu sebagai berikut.

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*).
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*).
3. Asas legalitas (*due process of law*).
4. Pembatasan kekuasaan.

5. Organ-organ campuran yang bersifat independen.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak.
7. Peradilan tata usaha negara.
8. Peradilan tata negara (*constitutional court*).
9. Perlindungan hak asasi manusia.
10. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*).
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*).
12. Transparansi dan kontrol sosial.
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sebagai negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 maka setiap sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara diselenggarakan berdasarkan hukum. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan pedoman hukum yang menjadi instrumen pelaksanaan Indonesia sebagai negara hukum.

B. TEORI NORMA BERJENJANG HANS KELSEN DAN HANS NAWIASKY

Teori umum tentang hukum yang dikembangkan oleh Kelsen meliputi dua aspek penting, yaitu aspek statis (*nomostatics*) yang melihat perbuatan yang diatur oleh hukum, dan aspek dinamis (*nomodinamic*) yang melihat hukum yang mengatur perbuatan tertentu. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen sebagai berikut (W. Friedmann, penerjemah Mohamad Arifin, 1993).

1. Tujuan teori hukum, seperti tiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.
2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam.
4. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.
5. Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Teori Hans Kelsen yang hingga saat ini menjadi rujukan ilmu hukum yaitu *Stufenbau Theory*. Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau* (*stufenbau des rechts theorie*) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul *General Theory of Law and State* oleh Anders Wedberg bahwa: “*The creation of one norm – the lower one – is determined by another – the higher – the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regresses is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity*” (Kelsen, [1925] 2006).

Menurut Hans Kelsen, norma dasar (*basic norm/grundnorm*) yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi *grundnorm* itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.

Teori tersebut dikembangkan oleh Hans Nawiasky murid Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum dalam negara selalu berjenjang, yakni sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*Staats fundamentalnorm*);
2. Aturan-aturan dasar Negara/aturan pokok Negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung & autonome satzung*).

Salah seorang tokoh yang mengembangkan teori tersebut adalah murid Hans Kelsen, yaitu Hans Nawiasky. Teori Nawiasky disebut dengan *theorie von stufenufbau der rechtsordnung*. Susunan norma menurut teori tersebut adalah: (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998)

1. Norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*);
2. Aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*);
3. Undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorm merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau Undang-Undang Dasar (*staatsverfassung*) dari suatu negara. Posisi hukum dari suatu *Staatsfundamentalnorm* adalah sebagai syarat bagi berlakunya suatu konstitusi. *Staatsfundamentalnorm* ada terlebih dahulu dari konstitusi suatu negara. (Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998)

Menurut Nawiasky, norma tertinggi yang oleh Kelsen disebut sebagai norma dasar (*basic norm*) dalam suatu negara sebaiknya tidak disebut sebagai *staatsgrundnorm* melainkan *staatsfundamentalnorm*, atau norma fundamental negara. *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi berubah misalnya dengan cara kudeta atau revolusi. (A. Hamid A. Attamimi, 1999)

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah: (A. Hamid A. Attamim, 1999)

- i. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD 1945).
- ii. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan.
- iii. *Formell gesetz*: Undang-Undang.
- iv. *Verordnung en Autonome Satzung*: Secara hierarkis mulai dari Peraturan Pemerintah hingga Keputusan Bupati atau Walikota.

Penempatan Pancasila sebagai *Staatsfundamental-norm* pertama kali disampaikan oleh Notonagoro. Pancasila dilihat sebagai cita hukum (*rechtsidee*) merupakan bintang pemandu. Posisi ini mengharuskan pembentukan hukum positif adalah untuk mencapai ide-ide dalam Pancasila, serta dapat digunakan untuk menguji hukum positif. Dengan ditetapkannya Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm* maka pembentukan hukum, penerapan, dan pelaksanaannya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila. (A. Hamid A. Attamimi, 1999)

Teori norma berjenjang atau *Stubenbau Theory* dari Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky sangat erat terkait dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan, baik berdasarkan Hans Kelsen maupun berdasarkan Hans Nawiasky yang menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi atau yang paling dasar ke yang paling rendah.

C. TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DENGAN KENYATAAN JHON MICHAEL OTTO

Menurut Jhon Michael Otto antara perundang-undangan dengan kenyataan kita temukan adanya jurang yang lebar. Dengan kata lain, hanya ada sedikit

'kepastian hukum yang nyata (*real legal certainty*). (Michael Otto, 2012). Menurut kepastian hukum nyata sesungguhnya mencakup pengertian kepastian hukum yuridis, namun sekaligus lebih dari itu. Jhon Michael Otto mendefinisikannya sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

1. tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh atau diakui karena (kekuasaan) negara;
2. bahwa instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadapnya
3. bahwa pada prinsipnya bagian terbesar atau mayoritas dari warga-negara menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak (*independent and impartial judges*) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum yang dibawa ke hadapan mereka;
5. bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Jhon Michael Otto semakin baik suatu negara hukum berfungsi, maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum nyata. Sebaliknya bila suatu negara tidak memiliki sistem hukum yang berfungsi secara otonom, maka kecil pula tingkat kepastian hukum. Terlepas dari negara (berkembang) manapun yang menjadi fokus kajian, kita akan segera kembali berhadapan dengan pertanyaan pokok seperti: sejauh mana atau pada tingkat apa kita dapat menemukan kepastian hukum nyata? Faktor-faktor yuridis dan non-yuridis apakah yang menentukan hal ini? dan apa yang dapat kita lakukan untuk memperbesar tingkat kepastian hukum nyata demikian? Di sini dapat dikatakan bahwa tingkat kepastian hukum nyata hampir selalu dapat digambarkan beranjak dari tiga jenis faktor. Pertama dari aturan-aturan hukum itu sendiri, kedua dari instansi-instansi (kelembagaan/*institutions*) yang membentuk dan memperlakukan serta menerapkan hukum dan yang bersama-sama dengan hukum membentuk sistem hukum, dan ketiga dari lingkungan sosial yang lebih luas: faktor-faktor politik, ekonomi dan sosial-budaya. Sebab itu pula kajian-kajian (hukum) yang biasa kita lakukan, entah mengenai pengaturan tata guna air atau kebebasan pers, mencakup tiga lapis analisis: yuridis, ilmu (administrasi) pemerintahan (*bestuurkundige*), dan analisis ilmu-ilmu sosial yang lebih luas.

D. TEORI MORALITY OF LAW LON F. FULLER

Menurut Lon F. Fuller terdapat 8 (delapan) hal yang menjadi penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan. Delapan kegagalan hukum tersebut dapat dihindari bila terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan dengan 8 (delapan) persyaratan moral tertentu yang meliputi: (Lon F. Fuller, 1964)

1. *Laws should be general*

Harus ada aturan-aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan sehingga perlunya sifat tentang persyaratan sifat keumuman. Aturan-aturan ini menjadi pedoman kepada otoritas sehingga keputusan otoritatif tidak dibuat atas suatu dasar *ad hoc* dan atas dasar kebijakan yang bebas, melainkan atas dasar aturan-aturan yang umum.

2. *They should be promulgated, that citizens might know the standards to which they are being held*

Setiap aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan melainkan harus diumumkan (publikasi). Persyaratan bahwa hukum harus dipromulgasi (dipublikasikan) karena orang tidak akan mematuhi hukum yang tidak diketahui oleh pihak yang menjadi sasaran penerapan hukum (*norm adressaat*).

3. *Retroactive rule-making and application should be minimized.*

Aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan di masa mendatang sehingga hukum diminimalisasi berlaku surut.

4. *Laws should be understandable*

Hukum harus dibuat agar dapat dimengerti oleh rakyat.

5. *Free of contradiction*

Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain baik secara vertikal maupun horizontal.

6. *Laws should not require conduct beyond the abilities of those effected*

Aturan-aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku atau perbuatan di luar kemampuan pihak-pihak yang terkena akibat hukum, artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan.

7. *They should remain relatively constant through time.*

Hukum tidak boleh diubah sewaktu-waktu, sehingga hukum harus tegas.

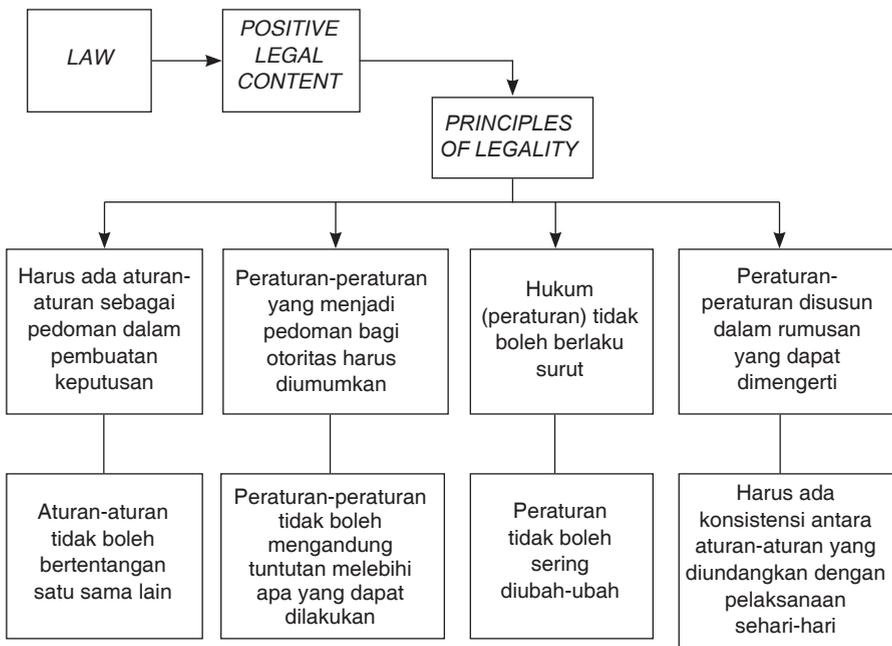
8. *They should be a congruence between the laws as announced and their actual administration.*

Hukum harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan kenyataannya.

Fuller berpendapat bahwa hukum (peraturan perundang-undangan) akan menimbulkan masalah ketika hukum menyimpang dari 8 (delapan) persyaratan tersebut.

“The eight principals constitute a morality, Lon Fuller will say, because of two reasons. One being that law leads to social order which needs moral values, and two being that it does so by respecting individuality and the right to self guidance, because as Lon Filler will state, rules guide behavior. One cannot be autonomous and follow the principles of legality, without there being some sort of inherent moral value. This is the connection between law and morality; morals and principles inherently and internally construct and hold together laws.” (Kim Graham, 2006)

Lebih lanjut sebagaimana digambarkan dalam bagan di bawah ini.



Gambar Syarat Hukum Agar Tidak Gagal Menurut Lon F. Fuller

Delapan kriteria tersebut, diperlukan sebagai kondisi dalam melaksanakan kegiatan pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membuat peraturan perundang-undangan (*law making process*) sehingga kegagalan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dihindari.

E. TEORI TATANAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PHILIPPE NONET DAN PHILIP SELZNICK

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum secara tertulis. Sebagai hukum tertulis maka tatanan peraturan perundang-undangan mengikuti perubahan tatanan hukum. Tatanan hukum itu sendiri mengalami perkembangan secara perlahan (*evolution*). Philippe Nonet dan Philip Selznick menggambarkan perkembangan tatanan hukum sebagai berikut (Phillippe Nonet dan Philip Selznick, 1978).

1. Tatanan Hukum Represif, yakni hukum dipandang sebagai abdi kekuasaan represif dan perintah dari yang berdaulat. Ciri Tatanan Hukum Represif adalah sebagai berikut.
 - a. Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum, sehingga tata hukum praktis menjadi identik dengan negara, dan hukum disubordinasi pada *raison d'état*.
 - b. Konservasi otoritas menjadi preokupasi berlebihan para pejabat hukum yang memunculkan 'perspektif pejabat', yakni perspektif yang memandang keraguan harus menguntungkan sistem, dan sangat mementingkan kemudahan administratif.
 - c. Badan kontrol khusus menjadi pusat kekuasaan independen yang terisolasi dari konteks sosial yang memoderatkan dan kapabel melawan otoritas politik.
 - d. Rezim 'hukum-ganda' menginstitusionalisasi keadilan kelas yang mengkonsolidasi dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial.
 - e. Perundang-undangan Pidana mencerminkan *dominant mores* yang sangat menonjolkan *legal moralism*.
2. Tatanan Hukum Otonomus, yakni hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri. Tatanan hukum ini berintikan pemerintahan *Rule of Law*, subordinasi putusan pejabat pada hukum, integritas hukum, dan dalam kerangka itu, institusi hukum serta secara berpikir mandiri memiliki batas-batas yang jelas. Ciri tatanan Hukum Otonomus adalah sebagai berikut.

- a. Hukum terpisah dari politik yang mengimplikasikan kewenangan kehakiman yang bebas dan separasi fungsi legislatif dan fungsi judicial.
 - b. Tata hukum mengacu 'model aturan'. Dalam kerangka ini, maka aturan membantu penegakan penilaian terhadap pertanggungjawaban pejabat. Selain itu, aturan membatasi kreativitas institusi-institusi hukum dan peresapan hukum ke dalam wilayah politik.
 - c. Prosedur dipandang sebagai inti hukum, dan dengan demikian maka tujuan pertama dan kompetensi utama Tata Hukum adalah regulasi dan kelayakan.
 - d. Loyalitas pada hukum yang mengharuskan kepatuhan semua pihak pada aturan hukum positif. Kritik terhadap aturan hukum positif harus dilaksanakan melalui proses politik.
3. Tatanan Hukum Responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Pandangan ini mengimplikasikan dua hal. *Pertama*, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional. *Kedua*, tujuan menetapkan standar bagi kritik terhadap apa yang berjalan. Ini berarti bahwa tujuan berfungsi sebagai norma kritik dan dengan demikian mengendalikan diskresi administratif serta melunakkan risiko *institutional surrender*. Dalam tipe ini, aspek ekspresi dari hukum lebih mengemuka ketimbang dalam dua tipe lainnya, dan keadilan substantif juga dipentingkan di samping keadilan proseduran.



Bab 4

Sistem Hukum dan Sistem Pemerintahan di Indonesia

A. LATAR BELAKANG

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan 'Negara Indonesia adalah negara hukum'. Apa yang tertulis pada pasal tersebut menjadi penanda bahwa hukum harus menjadi panglima dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Selain itu, karena UUD 1945 sebagai suatu sistem maka keberadaan Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 harus selalu dikaitkan dengan Pembukaan UUD 1945. Dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 ditetapkan tujuan dan fungsi negara, dan dengan adanya keberadaan Pasal 1 ayat (3) tersebut bermakna bahwa hukum hanyalah sebagai salah satu sarana yang digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk mewujudkan tujuan negara. Sehingga dapat dikatakan tujuan akhir yang hendak diwujudkan oleh hukum adalah sebagai berikut.

“Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”

Pada saat hukum dipercaya sebagai alat untuk mencapai tujuan maka hendaknya hukum diperlakukan sebagai sebuah sistem. Sistem tersebut bernama

sistem hukum (*legal system*). Berbicara mengenai sistem hukum, Lawrence M. Friedman dalam bukunya berjudul “*The Legal System: A Social Science Perspective*” mengatakan hukum sebagai sebuah sistem mengandung 3 (tiga) komponen, yaitu substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), dan budaya hukum (*legal culture*).

Lawrence Friedman memaknai substansi hukum sebagai aturan atau norma, dengan mengatakan *substance is what we call the actual rules or norms used by institutions, (or as the case may be) the real observable behavior patterns of actors within the system*” (Lawrence M. Friedman, 1969: 17). Wujud konkret substansi hukum dengan demikian adalah segala jenis produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga yang berwenang. Selanjutnya struktur hukum didefinisikan oleh Friedman sebagai *is the body, the framework, the longlasting shape of the system; the way courts of police deparatements are organized, the lines of jurisdiction, the table of organization* (Lawrence M. Friedman, 1969:16). Berbagai lembaga hukum yang dibentuk oleh Pemerintah menunjukkan bentuk dari struktur hukum. Terakhir kultur hukum diartikan... *attitude and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values affecting behavior related to law and its institutions, ether positively or negatively* (Lawrence M. Friedman, 1969). Teori sistem hukum yang dibangun oleh Friedman memberikan pemahaman bahwa untuk membangun sistem hukum maka yang diperbaharui bukan hanya substansi hukum tetapi juga meliputi struktur dan kultur hukum karena masing-masing subsistem hukum tersebut memegang peranannya masing-masing.

Soetandyo Wignjosoebroto dalam tulisannya berjudul “Hukum yang Tak Kunjung Tegak: Apa yang Salah dengan Kerja Penegakan Hukum di Negeri ini?” menegaskan (Soetandyo Wignjosoebroto, 2012):

“Sungguh benar apa yang dikemukakan Lawrence Friedman (dalam bukunya *The Legal System: A Social Science Perspective*, 1975) bahwa untuk kepentingan analisis teoretik, demi kedayagunaannya yang praktikal, hukum nasional itu, sebagai suatu sistem institusional, mestilah dikenali dalam tiga gatranya. Disebutkan dan dibentangkan secara agak terurai, ketiga gatra itu ialah substansi perundang-undangan, struktur organisasi pengadaan beserta penegakannya, dan yang ketiga ialah kultur yang akan ikut menjadi determinan bermakna-tidaknya hukum dalam kehidupan nasional dari hari ke hari. Adalah suatu kekeliruan apabila upaya mengefektifkan bekerjanya hukum –atau yang diistilahi “menegakkan

hukum” dalam perbincangan kali ini— orang yang hanya berkonsentrasi pada kerja memperbaiki atau mengamandemen hukum perundang-undangannya saja tanpa membenahi struktur organisasi yang ada pada sistem hukum nasional. Demikian juga permasalahannya, apabila dalam kerja-kerja penegakan hukum orang hanya berkonsentrasi pada intensi kekuatan struktural dan mengabaikan interpretasi kultural para insan pencari keadilan, *visè versa*”.

Paparan tersebut semakin memberikan keyakinan bahwa pemahaman mengenai hukum sebagai sebuah sistem menjadi sangat penting untuk dipahami sehingga pada akhirnya pembaharuan hukum tidak lagi hanya berhenti pada pembaharuan substansi hukum, melainkan juga struktur dan kultur hukumnya. Setiap negara pada dasarnya pula memiliki sistem hukumnya masing-masing, yang dibangun dan dikembangkan sesuai dengan nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofis, dan sosio-kulturalnya sendiri. Untuk itu Indonesia juga memiliki sistem hukumnya yang dibangun atas nilai-nilai tadi.

Selain memiliki sistem hukumnya sendiri, setiap negara juga menganut sistem pemerintahan masing-masing. Sistem pemerintahan yang dianut pun akan berubah dan berkembang sesuai dengan situasi dan kondisi yang terjadi. Seperti Indonesia yang mengalami perubahan sistem pemerintahan. Misalnya pada masa berlakunya UUD RIS dan UUDS 1950 Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer. Terakhir pada saat setelah amandemen UUD 1945, Indonesia mengklaim menganut sistem pemerintahan presidensial.

B. SISTEM HUKUM

1. Pengertian Sistem Hukum

Untuk dapat lebih memahami apa itu sistem hukum, dipandang perlu diawali dengan mengemukakan definisi dari masing-masing kata yaitu “sistem” dan “hukum”. Tidak terdapat kesatuan pendapat mengenai apa itu “sistem”. Definisi sistem yang pertama dapat merujuk pada *Webster’s New World College Dictionary*, “*a set or arrangement of thing so related or connected as to form a unity or organic whole (a solar system, school system, system of high ways)*”. Definisi yang kedua dikemukakan oleh Alexander Laszlo dan Stanley Krippner dalam tulisannya yang berjudul “*System Theories: Their Origins, Foundation, and Development*” mengatakan “*a system*” may be described as a complex of interacting

components together with the relationships among them that permit the identification of a boundary-maintaining entity or process (J.S. Jordan, 1998).

Pengertian berikutnya disampaikan oleh Bachsan Mustofa. sistem sebagai jenis satuan yang dibangun dengan komponen-komponen sistemnya yang berhubungan secara mekanik fungsional yang satu dengan yang lainnya untuk mencapai tujuan sistemnya (Bachsan Mustofa, 2003: 5). Berbagai definisi sistem tersebut memperlihatkan bahwa karakteristik dari sebuah sistem, yaitu:

- a. seperangkat, susunan atau komponen;
- b. adanya saling ketergantungan, keterjalinan atau keterhubungan;
- c. terdapat suatu tujuan yang hendak dituju.

Definisi selanjutnya adalah mengenai hukum. Sama hal dengan sistem, tidak ada kesatuan pendapat pula mengenai hukum. Sampai saat ini pakar hukum masih sibuk mencari definisi yang lengkap mengenai hukum. Soetandyo Wignjosoebroto mengemukakan 5 (lima) konsep hukum, yaitu:

- a. Hukum adalah asas-asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal;
- b. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional;
- c. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* dan tersistematisasi sebagai *judge-made-law*;
- d. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang *empiric*;
- e. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolis para pelaku sosial sebagaimana tampak dalam interaksi di antara mereka (Shidarta, 2013: 20).

Setelah melihat definisi dari sistem dan hukum sebagaimana disebutkan diatas maka tepat apabila pada akhirnya disimpulkan apa itu sistem hukum. Sudikno Mertokusumo mengemukakan, hukum itu sendiri bukanlah sekadar kumpulan peraturan-peraturan yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri. Arti pentingnya suatu peraturan hukum ialah karena hubungannya yang sistematis dengan peraturan-peraturan hukum lain. (Sudikno Mertokusumo, 2010: 159). Sudikno menambahkan hukum merupakan sistem berarti bahwa hukum itu merupakan tatanan, merupakan suatu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Dengan perkataan lain sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja

sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum, dan pengertian hukum (Sudikno Mertokusumo, 2010: 159–160).

Apabila dikaitkan dengan teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, maka sistem hukum dapat dimaknai sebagai suatu kesatuan sub-sub sistem hukum (substansi, struktur, dan kultur hukum), yang saling berinteraksi atau berhubungan satu sama lain, di mana masing-masing sub-sistem tersebut memiliki peranan dan saling bekerja sama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Hal ini semata karena hukum hanyalah alat untuk mencapai tujuan, sehingga sistem hukum adalah sistem yang bertujuan atau memiliki tujuan. Tujuan hukum yang hendak diwujudkan oleh sistem bernama sistem hukum adalah sebagaimana disampaikan oleh Gustave Radbruch, yakni keadilan (*Gerechtigkeit/justice*), kemanfaatan (*Zweckmässigkeit /purposiveness*) dan kepastian (*Rechtssicherheit/legal certainty*) (Frank Haldemann, 2005: 164–165; Esmi Warassih, 2011: 12; Satjipto Rahardjo, 2010: 17).

2. Macam-Macam Sistem Hukum

Setiap negara di dunia, memiliki sistem hukumnya masing-masing. Sistem hukum tersebut dibangun sesuai dengan nilai-nilai sosio-politik, sosio-filosofis, dan sosio-kulturalnya, sehingga sistem tersebut berakar pada nilai-nilai yang hidup pada masyarakat yang bersangkutan. Karena sistem hukum adalah sistem yang bersifat terbuka, maka masing-masing sistem tersebut dapat saling berinteraksi satu sama lain. Hasil interaksi tersebut saling memperkaya sistem hukum yang ada, dan memunculkan persamaan pada sistem hukum yang satu dengan sistem hukum yang lain.

Pada dasawarsa saat ini, telah dikenal luas berbagai pengelompokan sistem hukum yang ada di belahan dunia. Sangat mudah ditemukan berbagai teori mengenai jenis-jenis sistem hukum yang dalam istilah kepustakaan asing lebih dikenal dengan *parent legal system*, *legal family*, atau *major legal systems*. Shidarta dalam bukunya yang berjudul “Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum” pernah menginventarisir berbagai teori keluarga sistem hukum. Selengkapnya hasil inventarisir tersebut antara lain sebagai berikut.

a. Esmein (1905)

Lima keluarga sistem hukum, yaitu: (1) *Romanistic*, (2) *Germanic*, (3) *Anglo Saxon*, (4) *Slavic*, dan (5) Islam.

- b. Zweigert dan Kotz (1977)
Mengklasifikasikan lebih banyak lagu, yaitu: (1) *Romanistic*, (2) *Germanic*, (3) *Nordic*, (4) *Common Law Families*, (5) *Socialist*, (6) *Far Eastern System*, (7) *Islamic System*, (8) *Hindu Law*.
- c. David dan Brierley
Enam keluarga sistem hukum, yaitu: (1) *Romano-Germanic*, (2) *Common Law*, (3) *Socialist*, (4) *Islamic*, (5) *Hindu dan Jewish*, (6) *Far East dan Black African*.

Berbagai klasifikasi sistem hukum tersebut menunjukkan kompleksitas untuk dapat memahaminya. Terkait dengan banyaknya klasifikasi yang diberikan oleh para ahli, Shidarta mengatakan di dunia ini biasanya dikemukakan ada tiga keluarga sistem hukum, yaitu: (1) *civil law system*, (2) *common law system*, (3) *socialist law system*. Kelompok yang ketiga, *socialist law system*, sering tidak disinggung secara khusus dalam banyak tulisan karena dianggap berakar pada *civil law system* (Shidarta, 2013: 128). Untuk itu dalam tulisan ini hanya akan dipaparkan 2 (dua) jenis sistem hukum, yaitu *civil law* dan *common law*.

a. Civil Law

Sistem hukum *Civil Law* sering pula diistilahkan dengan sistem hukum Eropa Continental. Sistem hukum ini memandang sumber hukum utama adalah undang-undang, kodifikasi, atau hukum tertulis (*written law*). Hukum dengan demikian dapat ditemukan dalam hukum positif (hukum yang berlaku) atau *state law*. Wujud peraturan perundang-undangan menjadi dasar mengikat dari hukum.

Sejalan dengan ditematkannya undang-undang sebagai sumber utama hukum dalam keluarga *civil law*, maka dengan sendirinya pembentuk undang-undang mempunyai peranan penting untuk menetapkan corak sistem hukum positif negara (Shidarta, 2013: 130). Berbeda halnya dengan sistem *common law* yang akan dibicarakan selanjutnya, sistem *civil law* menuntut pembentuk undang-undang sebagai pihak yang aktif dalam membentuk hukum. Posisi legislator sebagai pembentuk hukum menjadi penanda bahwa reformasi hukum (*law reform*) atau pembangunan hukum (*law development*) juga sangat bergantung pada kinerja legislator. Semakin berkualitas kinerja pembentuk undang-undang, maka akan berbanding lurus dengan kualitas reformasi hukumnya.

Pada keluarga sistem hukum *civil law*, peran aktif diharapkan datang dari pembentuk undang-undang dan bukan pada hakim (*judges*). Pembentuk undang-undang sedapat mungkin merumuskan peraturan perundang-undangan selengkap mungkin. Segala masalah hukum semaksimal mungkin telah mendapatkan pengaturannya oleh pembentuk undang-undang. Kemampuan untuk menelaah dan menerawang masalah-masalah hukum yang terjadi saat ini dan yang akan terjadi di masa datang harus sudah dapat diprediksi oleh legislator dan kemudian diatur dalam aturan tertulis. Tujuannya adalah agar hakim tidak berperan sebagai pembentuk hukum. Hakim dalam kerangka yuridis keluarga sistem hukum *civil law* hanya berperan untuk menerapkan aturan. Kalaupun hakim akan menafsirkan peraturan, tafsiran tersebut harus tetap sejalan dengan peraturan perundang-undangan atau dalam batas wewenangnya.

Senada dengan hal tersebut Shidarta mengemukakan dalam konteks ini, para pembentuk undang-undang dituntut berpikir sekomprensif mungkin agar semua kasus yang dipersepsikan akan muncul di kemudian hari dapat tercakup dalam pengaturan undang-undang itu. Makin detail dan eksplisit suatu peraturan diformulasikan, makin ringan pekerjaan hakim di lapangan (Shidarta, 2013: 131). Negara *civil law* meyakini tujuan hukum yang utama adalah kepastian hukum (*legal certainty* atau *Rechtssicherheit*) yang diwujudkan dalam bentuk aturan yang tertulis. Sedangkan keadilan (*justice* atau *Gerechtigkeit*) dan kemanfaatan (*purposiveness* atau *Zweckmässigkeit*) dipandang telah diakomodir pada saat pembentuk undang-undang memulai proses untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Pada negara yang menganut sistem hukum *civil law*, karakteristik yang muncul adalah terdapat kodifikasi. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Charles Arnold Baker yang mengemukakan “kodifikasi selama ini menjadi ciri dari *civil law system* yang merupakan sistem hukum yang diilhami dari hukum Romawi dengan ciri ditulis dalam suatu kumpulan, dikodifikasi, dan tidak dibuat oleh hakim” (Ade Adhari, 2015: 63). Berkenaan dengan tradisi *civil law system*, William Tetley dari McGill University dalam tulisannya yang berjudul “*Mixed Jurisdiction: Common Law vs Civil Law (Codified and Uncodified)*” menerangkan:

Civil law may be defined as that legal tradition which has its origin in Roman law, as codified in the Corpus Juris Civilis of Justinian, and as subsequently developed in Continental Europe and around the world. Civil law eventually divided into two streams: the codified Roman law (as seen in

the French Civil Code of 1804 and its progeny and imitators –Continental Europe, Québec and Louisiana being examples); and uncodified Roman law (as seen in Scotland and South Africa). Civil law is highly systematised and structured and relies on declarations of broad, general principles, often ignoring the details (Ade Adhari, 2015:63).

Dengan demikian ide kodifikasi sudah ada sejak lama. Kodifikasi bukanlah ide baru. Maria Luisa Murilo dalam tulisannya “*The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification*” menjelaskan bahwa kodifikasi merupakan sebuah fenomena sosio-historis yang unik, yang dikembangkan dalam tradisi “*civil law*” pada saat abad ke-19. Proses penyusunan kodifikasi sangat berbeda dengan “*the compilations of the Roman*”, “*Canonic law*” atau “*other codes*”. Selanjutnya ditambahkan olehnya, sejatinya kodifikasi berakar pada adanya “*revolusi intelektual/intellectual revolution*” yang berlangsung di Eropa pada abad ke-18 yang didasarkan atas prinsip atau doktrin “*enlightenment*”, “*Ius rationalism*”, “*secular Natural Law*”, “*Bourgeois*” “*liberalism*” dan “*Nationalism*” (Ade Adhari, 2015: 64). Mengenai apa itu kodifikasi, sulit untuk ditemukan kesepakatan ahli mengenai definisi kodifikasi. Sebagai pegangan, dapat digunakan definisi kodifikasi Nicholas Kasirer seorang guru besar dari McGill University, *codification as a modern legislative technique and on how historically contingent this legislative technique may in fact be* (Nicholas Kasirer, 1990: 866).

Negara-negara yang menganut *civil law system* juga mengenal adanya sumber hukum lain di luar undang-undang atau kodifikasi, yaitu kebiasaan atau yurisprudensi. Walaupun kebiasaan menjadi salah satu sumber hukum, namun ia bukanlah sumber hukum yang utama. Begitu pula dengan yurisprudensi. Hakim tidak terikat untuk mengikuti putusan hakim terdahulu seperti halnya di negara-negara *common law system*. Cukup banyak negara-negara yang tergolong dalam kelompok keluarga sistem hukum ini, antara lain Prancis, Jerman, Italia, Indonesia, Swiss, Austria, dan lain sebagainya.

b. Common Law

Keluarga sistem hukum *common law* mengakui sumber hukum utama adalah putusan hakim (*judge-made law*). Kalaupun di negara-negara *common law* terdapat undang-undang (*state law*) tetapi ia tidak berkedudukan sebagai sumber yang utama seperti halnya di negara-negara *civil law*. Di sini terlihat hakim memiliki peran yang aktif dalam proses pembentukan dan pembangunan hukum.

Keaktifan hakim tersebut terlihat seperti yang digambarkan oleh Shidarta, *undang-undang bukanlah sesuatu yang dapat diandalkan oleh mereka dalam menghadapi situasi terberi (given situation)* di pengadilan. Dalam pencarian sumber hukum, perhatian mereka pertama-tama tidak tertuju kepada undang-undang, tetapi lebih kepada konstelasi hubungan para pihak yang bersengketa. Sekalipun ada undang-undang yang dapat dijadikan sumber acuan, hakim tetap diberi kesempatan untuk menemukan hukum lain di luar undang-undang, dengan bertitik tolak dari pandangan subjektifnya atas kasus yang dihadapi. Cara berpikir pragmatis ini mengarahkan hakim-hakim dari keluarga sistem *common law* untuk meletakkan nilai kemanfaatan (daya guna, *zweckmasigkeit*) pada tempat pertama. Kemanfaatan di sini tentu pertama-tama dilihat dari *optic* kepentingan para pihak yang bersengketa, namun konsep “pihak” di sini dapat saja diperluas, khususnya dalam sengketa hukum publik.

Pada kasus-kasus demikian, hakim dituntut untuk menelaraskan makna kemanfaatan itu tadi dengan kepentingan masyarakat luas, sehingga tercapai pula dimensi keadilan (*gerechtigheit*) dalam putusannya. Untuk melembagakan semangat berkeadilan inilah, antara lain lalu dihadirkan dewan juri di pengadilan sebagai pranata khas *common law*. Demikian juga dengan eksistensi pranata *equity* yang lahir sebagai alternatif dari pengadilan *common law*. Selanjutnya, agar nilai kepastian hukum juga tercakup dalam putusan hakim, maka asas preseden yang mengikat (*the binding force of precedent*) diterapkan.

Peter de Cruz memberikan fitur kunci tradisi sistem hukum *common law*, yaitu sebagai berikut.

- a. Sistem hukum yang berbasis perkara yang berfungsi melalui penalaran logis.
- b. Sebuah doktrin preseden yang hierarkis.
- c. Sumber-sumber hukumnya meliputi undang-undang dan perkara.
- d. Memiliki institusi-institusi yang khas seperti *trust* (hak pengelolaan), hukum kesalahan, *estoppels*, dan agensi (keagenan).
- e. Gaya hukum khusus yang pragmatis dan mengandalkan improvisasi.
- f. Memiliki kategori-kategori hukum seperti kontrak dan kesalahan sebagai kumpulan hukum yang tersendiri dan juga dua kumpulan hukum utama: *common law* dan *equity*, yang meskipun demikian, dapat dikelola oleh pengadilan yang sama.

- g. Tidak ada pembedaan hukum privat atau publik secara struktural atau substantif seperti yang terdapat di dalam sistem hukum *civil law* (Peter de Cruz, 2013: 145–146).

Negara-negara yang dapat dikualifikasi masuk dalam keluarga sistem hukum *common law* antara lain Amerika Serikat, Inggris, Australia, Nigeria, Kenya, Zambia, Selandia Baru, Kanada dan lain sebagainya.

3. Sistem Hukum Indonesia

Keluarga sistem hukum merupakan produk historis, yakni wujud pergumulan nilai-nilai budaya, sosial, politik, ekonomi, dan berbagai aspek nilai lainnya yang diakomodasi ke dalam sistem hukum suatu negara atau bagian dari suatu negara. Sistem hukum Indonesia, misalnya, terbentuk dari pergumulan nilai-nilai yang sebagian besar disokong oleh corak keluarga Eropa Kontinental (Romawi-Jerman atau *Civil Law System*). Kehadiran corak keluarga sistem hukum ini merupakan produk historis yang dibawa oleh Kolonial Belanda, yang kemudian mengejawantah ke dalam aspek substansi, struktur, dan budaya hukum itu sampai sekarang (Shidarta, 2013: 127).

Indonesia termasuk dalam kelompok negara yang menganut *civil law system*. Hal ini dapat diidentifikasi dari berbagai karakteristik sistem hukumnya. *Pertama*, Indonesia mengenai adanya pembagian atau pembedaan bidang hukum menjadi hukum publik dan hukum privat. Hal ini merupakan karakteristik dari keluarga *civil law* yang tidak dikenal oleh keluarga *common law*. Pembedaan hukum publik dan hukum privat terlihat dari substansi hukumnya dengan adanya kodifikasi di bidang hukum publik seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), dan kodifikasi di bidang hukum privat, yakni dengan adanya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD). Selain itu dilihat dari aspek struktur hukumnya juga dibedakan peradilan untuk bidang hukum publik dan yang diperuntukkan bagi bidang hukum privat.

Kedua, seperti disampaikan di atas kodifikasi merupakan karakteristik dari negara *civil law system*. Hingga detik ini Indonesia masih menggunakan kodifikasi yang diberlakukan berdasarkan asas konkordansi, kodifikasi tersebut antara lain KUHP, KUH Perdata, dan KUHD. Bahkan Indonesia sudah sejak lama sedang melakukan upaya rekodifikasi terhadap kitab undang-undang yang dimilikinya dengan menyusun Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Acara Pidana, dan lain sebagainya.

Ketiga, sumber hukum utama pada keluarga sistem hukum *civil law* adalah sumber hukum yang tertulis. Selain Indonesia mengakui kodifikasi sebagai sumber hukum, berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang diakui sebagai sumber hukum. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta jenis peraturan perundang-undangan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, yakni peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Segala jenis peraturan perundang-undangan lainnya tersebut berfungsi untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau guna melaksanakan kewenangan. Walaupun dalam konstitusi masih diakui adanya sumber hukum yang tidak tertulis berupa hukum adat sebagai bagian dari sumber hukum, akan tetapi kedudukannya bukan sebagai sumber hukum yang utama.

Keempat, di Indonesia tidak berlaku asas preseden yang mengikat (*binding force of precedent*) seperti halnya yang terdapat pada negara-negara yang menganut *common law system*. Ketika hakim dihadapkan pada problem hukum maka Ia tidak diwajibkan untuk mengikuti putusan hakim terdahulu. Para hakim cenderung akan melihat pada peraturan perundang-undangan yang ada untuk kemudian mencari dan menemukan hukumnya.

C. SISTEM PEMERINTAHAN

1. Pengertian Sistem Pemerintahan

Memahami segala sesuatu tepat apabila dimulai dari sebuah definisi. Untuk itu penting untuk mengetahui makna secara harafiah dari sistem pemerintahan. Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata “sistem” dan

“pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983: 171).

Selain definisi secara harafiah di atas, pengertian sistem pemerintahan pun dapat ditinjau dari pendapat para sarjana. Terdapat banyak definisi dari sistem pemerintahan yang telah dikemukakan oleh para ahli. Sekadar menyebutkan beberapa di antaranya, Moh. Mahfud MD mengemukakan sistem pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara (Saldi Isra, 2010: 23). Dalam kesempatan yang berbeda Mahfud memberikan pengertian sistem pemerintahan negara sebagai mekanisme kerja dan koordinasi atau hubungan antara ketiga cabang kekuasaan yaitu, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pendapat lainnya diberikan oleh Jimly Asshiddiqie, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regerringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif (Jimly Asshiddiqie, 2007: 311). Berpijak pada pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan adalah suatu sistem yang mengatur bagaimana tata penyelenggaraan pemerintahan oleh cabang kekuasaan negara itu dijalankan.

2. Macam-Macam Sistem Pemerintahan

Terdapat banyak varian sistem pemerintahan (*systems of government*) yang dikemukakan oleh berbagai ahli. Salah satu di antaranya adalah Jimly Asshiddiqie dan Sri Soemantri mengemukakan terdapat 3 (tiga) jenis sistem pemerintahan, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem parlementer (*parliamentary system*), dan sistem pemerintahan campuran (*mixed system* atau *hybrid system*) (Saldi Isra, 2010: 24–25). Klasifikasi sistem pemerintahan biasanya didasarkan pada hubungan antara cabang kekuasaan negara serta antara eksekutif dan legislatif. Hal yang perlu dicatat adalah salah satu dari ketiga jenis sistem pemerintahan tersebut umumnya dianut oleh negara-negara di dunia.

Dalam kepustakaan asing istilah sistem presidensial dikenal dalam beberapa istilah *precidency*, *presidential system*, dan *presidential government*. Istilah tersebut pertama kali diciptakan oleh Walter Bagehot pada tahun 1867.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya yang berjudul *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* mengemukakan sembilan karakteristik dari sistem pemerintahan presidensial. Terdapatnya karakteristik sistem pemerintahan tersebut dapat menandakan sistem pemerintahan presidensial yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Berikut ini merupakan karakteristik yang dimaksud.

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
- b. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja.
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan.
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
- f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
- g. Berlaku prinsip supremasi konstitusi. Oleh karena itu, pemerintah eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.
- h. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat.

Pendapat lainnya mengenai ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial dikemukakan oleh S.L. Witman dan J.J. Wuest. Keduanya menyatakan ciri-cirinya adalah sebagai berikut.

- a. *It is based upon the separation of power principle.*
- b. *The executive has no power to dissolve the legislative nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership.*
- c. *There is no mutual responsibility between the President and his Cabinet; the latter is wholly responsible to the Chief Executive.*
- d. *The executive (the Chief Executive) is chosen by the electorate* (Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, 1963: 8–9).

Sistem pemerintahan yang kedua adalah sistem pemerintahan parlementer. Dalam kepustakaan asing sistem pemerintahan parlementer sering disebut atau diistilahkan dengan *the parliamentary-cabinet government* atau *the parliamentary executive*. Menurut Miriam Budiardjo dalam sistem pemerintahan

parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang “bertanggung jawab” diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet tergantung pada dukungan dalam badan legislatif atau asas tanggung jawab menteri (Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983: 172). Selain itu, Saldi Isra mengemukakan dalam sistem pemerintahan parlementer terdapat pemisahan jabatan kepala negara (*head of master*) dengan kepala pemerintahan (*head of government*), karakter paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah tingginya tingkat dependensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Apalagi, eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislatif. Oleh karena itu parlemen menjadi pusat kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer (Saldi Isra, 2010: 30–31). Secara garis besar ciri-ciri pemerintahan parlementer dapat merujuk pada pendapat S.L. Witman dan J.J. Wuest yang mengemukakan sebagai berikut.

- a. *It is based upon the diffusion of power principle.*
- b. *There is mutual responsibility between the executive and legislative; hence the executive may dissolve the legislative or he must resign together with the rest of the cabinet when his policies are no longer accepted by the majority of the membership of the legislature.*
- c. *There is also mutual responsibility between the executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) and the Cabinet.*
- d. *The executive (Prime Minister, Premier, or Chancellor) is chosen by the titular Head of the State (Monarch or President), according to the support of the majority in the legislature (Shepherd L. Witman dan John J. Wuest, 1963: 8–9).*

Selanjutnya sistem pemerintahan yang ketiga. Saldi Isra mengatakan sistem pemerintahan campuran (*mixed system* atau *hybrid system*) adalah sistem pemerintahan yang berupaya mencari titik temu antar sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan. Namun sebagai kepala pemerintahan, presiden berbagi kekuasaan dengan perdana menteri yang menimbulkan *dual executive system* (Saldi Isra, 2010: 48). Kemudian beliau menambahkan, berdasarkan pola hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislatif, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara *mix system* dapat menjadi sistem semi-presidensial

dan semi-parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semipresidensial. Sebaliknya jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-parlementer.

3. Sistem Pemerintahan Indonesia

a. *Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Sebelum Amandemen*

Dalam perspektif teori jenjang norma hukum yang dikembangkan oleh Hans Nawiasky diketahui bahwa Undang-Undang Dasar 1945 masuk dalam kelompok norma aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*). Aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) kedudukannya satu tingkat di bawah norma fundamental negara. Dikatakan sebagai norma aturan pokok negara karena kelompok norma ini berisi aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan umum yang hakikatnya bersifat garis besar.

Kedudukan UUD 1945 sebagai bagian dari aturan dasar negara dapat dilihat pada bagian penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen, yang pokoknya menyatakan sebagai berikut.

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak ditulis.

... Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah, dan mencabut.”

Apa yang tertulis pada bagian penjelasan di atas mengingatkan kepada kita bahwa UUD 1945 memuat aturan-aturan pokok penyelenggaraan kehidupan

bernegara. Berbagai aturan pokok tersebut dituangkan dalam batang tubuh yang berwujud pasal-pasal. Apabila diuraikan maka karakteristik sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen karakteristiknya adalah sebagai berikut.

- 1) Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*).
Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*).
- 2) Sistem Konstitusi.
Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)
- 3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gezante staatsgewalt liegi allein bei der majelis*).
Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak *neben* akan tetapi *untergeordnet* kepada Majelis.
- 4) Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis.
Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).
- 5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
Di sampingnya Presiden adalah Dewan perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Staatsbegrooting*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak

bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan.

- 6) Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung daripada Dewan, tetapi tergantung daripada Presiden. Mereka ialah pembantu presiden.

- 7) Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.

Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan *dictator*, artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada Presiden. Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa. Meskipun kedudukan menteri tergantung dari pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktik. Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk-beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Memang yang dimaksudkan ialah, para menteri itu pemimpin-pemimpin negara. Untuk itu politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.

Berdasarkan 7 (tujuh) karakteristik dari sistem pemerintahan negara Indonesia sebagaimana dituangkan dalam Penjelasan UUD 1945 yang kemudian dikutipkan sebelumnya maka dapat disimpulkan sistem pemerintahan Indonesia pada masa berlakunya UUD 1945 sebelum amandemen menganut sistem pemerintahan presidensial. Salah satu karakteristik yang menonjol dari sistem pemerintahan presidensial adalah kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan. Posisi Presiden yang memegang fungsi ganda tersebut merupakan ciri utama dari sistem pemerintahan presidensial. Selain itu diketahui bahwa presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu presiden dan para menteri tersebut bertanggung jawab kepada Presiden dan bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Karakteristik presidensial yang terlihat berikutnya adalah Presiden tidak dapat membubarkan parlemen dan yang terpenting juga dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan harus senantiasa berdasarkan pada konstitusi atau di sini dikenal dengan prinsip supremasi konstitusi karena Presiden harus menjalankan pemerintahan sesuai dengan haluan negara yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

Berkenaan dengan simpulan apakah sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen menganut presidensial atau parlementer sebetulnya juga terjadi perbedaan pendapat di antara para ahli. Hal ini yang ditangkap oleh Bagir Manan. Beliau mengemukakan terdapat dua pendapat yang lazim digunakan, yaitu sebagai berikut.

“Kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem presidensial dan kelompok yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem campuran. Para ahli yang berpendapat sebagai sistem presidensial karena Presiden adalah kepala pemerintahan dan ditambah dengan karakter: (a) ada kepastian masa jabatan Presiden, yaitu lima tahun; (b) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; dan (c) Presiden tidak dapat membubarkan DPR.”

Sementara itu, yang berpendapat bahwa Indonesia menganut sistem pemerintah campuran karena selain terdapat karakter sistem pemerintahan presidensial terdapat pula karakter sistem parlementer. Ciri parlementer yang dimaksudkan adalah Presiden bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat yang dalam hal ini MPR (Bagir Manan, 1995: 78–79).

b. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen

Reformasi 1998 yang terjadi beberapa tahun silam menghasilkan 6 tuntutan, yaitu penegakan supremasi hukum, pemberantasan KKN, adili mantan Presiden Soeharto dan kroninya, amandemen konstitusi, pencabutan dwifungsi TNI/Polri, serta pemberian otonomi daerah seluas-luasnya. Salah satu tuntutan Reformasi 1998 tersebut telah melahirkan perubahan yang mendasar terhadap ketatanegaraan Indonesia melalui amandemen UUD 1945.

Dalam UUD 1945 pasca amandemen juga telah ditetapkan sistem pemerintahan Indonesia, perbedaannya adalah dalam UUD 1945 sebelum amandemen, sistem pemerintahan negara diberikan penjelasan dalam Penjelasan UUD 1945. Namun kemudian gambaran mengenai sistem pemerintahan negara Indonesia tetap dapat ditemukan dalam pasal-pasal (batang tubuh) UUD 1945 karena hal-hal yang dimuat dalam Penjelasan UUD 1945 telah dituangkan dalam pasal-pasal UUD 1945. Ini merupakan salah satu dari 5 (lima) kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD 1945. Kesepakatan yang dimaksud tersebut antara lain sebagai berikut.

- 1) Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial.
- 4) Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh).
- 5) Melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

Mencermati pasal demi pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pasca amandemen, maka dapat disimpulkan pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia yang mencerminkan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Pokok-pokok yang dimaksud antara lain sebagai berikut.

- 1) Indonesia adalah negara berdasar atas hukum.

Salah satu norma dalam Penjelasan UUD 1945 diformulasikan ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Pasal tersebut berfungsi mempertegas bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Segala kegiatan penyelenggaraan

pemerintahan negara harus berdasarkan pada hukum. Di sini berlaku supremasi hukum, dalam artian hukum menjadi panglima dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan.

2) Supremasi konstitusi.

Adanya supremasi konstitusi dalam sistem pemerintahan pasca amandemen terlihat pada kebijakan perumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*. UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Indonesia harus menjadi panduan dalam pemerintahan negara Indonesia. Kekuasaan pemerintahan tidak bersifat absolutisme melainkan senantiasa dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan oleh konstitusi.

3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.

Karakteristik dari sistem pemerintahan negara Indonesia yang khas adalah kekuasaan negara yang tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini karena MPR dipandang sebagai penjelmaan langsung dari rakyat Indonesia. Mengenai konstruksi baru bahwa rakyat selalu pemegang kekuasaan negara yang tertinggi ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

4) Pemisahan kekuasaan.

Sistem pemerintahan negara Indonesia menganut adanya doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang berbeda dengan konstruksi sebelum amandemen yang lebih bersifat pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pada masa setelah amandemen, konstitusi telah memisahkan tiga cabang kekuasaan negara secara tegas, yakni kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif atau kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden Republik Indonesia berdasarkan Pasal 4 yang menetapkan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.

Selanjutnya kekuasaan legislatif dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, hal ini terlihat pada rumusan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Serta kekuasaan yudikatif dipegang oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan

peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

5) Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.

Sebagaimana disinggung sebelumnya, dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen Presiden Republik Indonesia berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena Ia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Selain dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat pula diidentifikasi dalam pasal-pasal lainnya, misalnya mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5 ayat (1)), menetapkan peraturan pemerintah (Pasal 5 ayat (2)), membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan kepada Presiden (Pasal 16), mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat (2)), membahas dan memberi persetujuan atas RUU bersama DPR serta mengesahkan RUU (Pasal 20 ayat (2) dan (4)), menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang dalam hal ikhwal kegentingan memaksa (Pasal 22 ayat (1)), mengajukan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2)), meresmikan keanggotaan BPK yang dipilih DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23F ayat (1)), menetapkan hakim agung dari calon yang diusulkan komisi yudisial dan disetujui DPR (Pasal 24B ayat (3)), dan mengajukan tiga orang calon hakim konstitusi dan menetapkan 9 orang hakim konstitusi (Pasal 24C ayat (3)).

Di samping sebagai kepala pemerintahan, Presiden Republik Indonesia juga berkedudukan sebagai kepala negara. Hal ini dapat diidentifikasi dari beberapa pasal dalam UUD 1945 antara lain:

- a) Pasal 10 UUD 1945, memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara;
- b) Pasal 11 ayat (1) UUD 1945, menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
- c) Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR;
- d) Pasal 12 UUD 1945, menyatakan keadaan bahaya;
- e) Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD 1945, mengangkat duta dan konsul, dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR;

- f) Pasal 13 ayat (3) UUD 1945, menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
 - g) Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, memberi grasi, rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung;
 - h) Pasal 14 ayat (2) UUD 1945, memberi *amnesty* dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR;
 - i) Pasal 15 UUD 1945, memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.
- 6) Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat melainkan kepada rakyat yang berdaulat.

UUD 1945 pasca amandemen menetapkan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 6A UUD 1945. Ini berimplikasi presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR melainkan kepada rakyat secara langsung karena Ia dipilih secara langsung oleh Rakyat Indonesia.

- 7) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen.
Segi normatif yang menegaskan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dipertegas dalam Pasal 7C UUD 1945.
- 8) Menteri adalah pembantu Presiden.
Dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya sebagai kepala pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 17 UUD 1945. Selain itu karena menteri-menteri diangkat oleh Presiden maka Ia tidak bertanggung jawab kepada DPR melainkan langsung kepada Presiden.

Berdasarkan uraian di atas maka adapun simpulan yang dapat dikemukakan pada bagian ini adalah sebagai berikut.

- 1) Terdapat banyak variasi teori mengenai pengelompokan sistem hukum. Namun umumnya terdapat dua sistem hukum yang besar, yaitu *civil law system* dan *common law system*. Masing-masing sistem hukum tersebut memiliki ciri-cirinya masing-masing. Untuk sistem hukum *civil law* karakteristik utamanya adalah sumber hukum yang diakui adalah undang-

undang (*act*) atau kodifikasi (*code*) yang keduanya merupakan hukum yang tertulis (*written law*) atau hukum yang dibuat oleh negara (*state law*). Di luar dari hukum yang demikian, maka bukanlah sumber hukum yang utama. Pada keluarga sistem hukum ini, keaktifan untuk membentuk hukum berada di tangan otoritas legislatif. Untuk itu pembangunan atau pembaharuan hukum (*law development/law reform*) berada di pundak lembaga legislatif. Semakin berkualitas peraturan perundang-undangan yang dibuat, maka semakin berkualitas pula pembangunan hukumnya. Sementara itu, pada sistem hukum *common law system* keaktifan untuk membentuk hukum berada di tangan hakim. Dengan kata lain, prinsip *judge made law* sangat diakui pada keluarga sistem hukum ini. Pada saat hakim dihadapkan pada problem hukum maka pemecahan masalahnya diserahkan sepenuhnya kepada hakim. Hakim akan secara aktif melihat problem yang sedang diperiksa tersebut dengan mencermati betul konstelasi hubungan para pihak yang bersengketa. Walaupun terdapat undang-undang yang mengatur, hakim diberikan keleluasaan untuk memutuskan di luar apa yang tertulis dalam undang-undang karena dalam keluarga sistem hukum ini, sumber hukum utama adalah *common law*. Melihat karakteristik dari keluarga sistem hukum yang ada, Indonesia termasuk negara dengan sistem hukum *civil law*. Hal ini terlihat dari sumber hukum utamanya adalah kodifikasi atau undang-undang sebagai hukum yang tertulis (*written law*). Selain itu di Indonesia tidak berlaku asas preseden, dalam artian ketika hakim dihadapkan pada masalah hukum maka ia tidak terikat terhadap putusan hakim yang terdahulu. Ia diberikan kebebasan untuk mencari hukumnya dengan mengandalkan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utamanya dan masih terdapat ciri-ciri lainnya yang memberikan keyakinan bahwa Indonesia menganut sistem hukum *civil law*.

- 2) Secara teoretis dikenal varian sistem pemerintahan. Umumnya sistem pemerintahan terbagi atas tiga jenis, yaitu sistem pemerintahan presidensial, parlementer, dan campuran. Masing-masing sistem pemerintahan tersebut memiliki karakteristik yang khas yang sehingga menjadi unsur yang membedakan dengan sistem pemerintahan lainnya. Di Indonesia apabila merujuk pada UUD 1945 sebelum amandemen, dapat dikatakan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial dengan pokok-pokok pemerintahan negara yang dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945. Setelah

amandemen UUD 1945, pemahaman sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia dapat dicermati dari beberapa formulasi pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945. Pokok-pokok sistem pemerintahan yang dianut pasca amandemen UUD 1945 antara lain Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), adanya supremasi konstitusi (*the supreme of constitution*), kekuasaan negara yang tertinggi di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, adanya pemisahan kekuasaan (*separation of power*), Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan (*single executive*), Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat melainkan kepada rakyat yang berdaulat, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, menteri adalah pembantu Presiden, dan lain sebagainya.



Bab 5

Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

A. UUD NRI 1945 SEBAGAI SUMBER HUKUM TERTINGGI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang untuk pertama kalinya ditetapkan oleh para pendiri negara pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai hukum dasar, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bukan hanya merupakan dokumen hukum tetapi juga mengandung aspek lain seperti pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara. Sebagai sumber hukum tertinggi, Undang-Undang Dasar itu hendaknya menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan kehidupan berbangsa, serta pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di bawahnya (Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011: 9).

Satjipto Rahardjo menyatakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai jantung dan jiwa negara. Undang-undang dasar suatu negara memberi tahu kepada kita tentang apa maksud bentuk negara, bagaimana cita-citanya dengan bernegara, apa yang ingin dilakukannya, serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Dengan undang-undang dasar, suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang dicita-citakan (Satjipto Rahardjo, 2009: 81–81).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen pada bagian penjelasannya dinyatakan “Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machsstaat*)”. Pernyataan hukum (*legal statment*) yang tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 tersebut harus dijadikan sebagai patokan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia karena apa yang

tertuang dalam UUD 1945 adalah sebagai sumber tertib hukum yang tertinggi. Apa yang tertulis dalam Penjelasan Umum UUD 1945 tersebut kemudian diperkuat melalui amandemen UUD 1945.

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi negara hukum atau *rechtsstaat* yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum” (Jimly Asshiddiqie, 2011: 1). Perubahan tersebut menjadi momentum yang sangat penting karena adanya kepastian hukum bahwa penyelenggaraan negara akan selalu dipandu oleh hukum dan bukan kekuasaan.

Penetapan norma hukum yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 setidaknya mengandung makna bahwa hukum merupakan salah satu sarana yang diyakini dapat dijadikan sebagai alat untuk mewujudkan tujuan dan fungsi negara sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”

Pemahaman bahwa hukum merupakan sebagai alat dalam mencapai tujuan negara Indonesia sebagaimana dinyatakan di atas perlu ditegaskan karena dalam tataran praktis sering kali hukum diletakkan sebagai tujuan. Padahal dalam ranah sejatinya, hukum hanyalah alat yang berfungsi mencapai suatu tatanan yang dicita-citakan oleh suatu bangsa sehingga logis ketika hukum diletakkan sebagai alat maka alatnya harus senantiasa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi suatu masyarakat dimana hukum tersebut akan digunakan.

Dalam perspektif teori dan praktis konsepsi negara hukum berkaitan erat dengan keluarga sistem hukum. Sistem hukum yang dianut suatu bangsa akan mempengaruhi konsepsi negara hukumnya. Apabila hukum diibaratkan suatu bangunan, maka sistem hukum berfungsi sebagai fondasi dari bangunan bernama hukum. Sebagai fondasi, sistem hukum akan menentukan bagaimana hukum dibangun dan dikembangkan oleh suatu negara sehingga wajar apabila sistem hukum dapat dipandang sebagai hal yang esensial dari negara hukum.

Shidarta menegaskan bahwa sistem hukum adalah sistem yang terbuka, dalam arti dipengaruhi dan mempengaruhi sistem-sistem lain di luar hukum (Shidarta, 2013: 127). Walaupun setiap negara memiliki sistem hukumnya masing-masing, namun sifat terbuka dari sistem hukum inilah yang kemudian membuat adanya keterjalinan hubungan antar berbagai sistem hukum tadi sehingga tidak dapat disangkal sering ditemukan adanya persamaan antara sistem hukum yang dianut suatu negara dengan negara lain. Titik persinggungan sistem hukum yang melahirkan persamaan antar berbagai sistem hukum tersebut menjadi dasar bagi para pakar perbandingan hukum untuk memperkenalkan pengklasifikasian berbagai keluaran sistem hukum. Terdapat cukup banyak klasifikasi keluarga sistem hukum namun umumnya terbagi menjadi tiga keluarga sistem hukum, yaitu *civil law system*, *common law system*, dan *socialist law system*.

Terdapat pemahaman bahwa keluarga sistem hukum merupakan produk historis, yakni wujud pergumulan nilai-nilai budaya, sosial, politik, ekonomi, dan berbagai aspek nilai lainnya yang diakomodasi ke dalam sistem hukum suatu negara atau bagian dari suatu negara atau bagian dari suatu negara. Sistem hukum Indonesia misalnya, terbentuk dari pergumulan nilai-nilai yang sebagian besar disokong oleh corak keluarga Eropa Kontinental (Romawi-Jerman atau *Civil Law System*). Kehadiran corak keluarga sistem hukum ini merupakan produk historis yang dibawa oleh Kolonial Belanda, yang kemudian mengejawantah ke dalam aspek substansi, struktur, dan budaya hukum Indonesia itu sampai sekarang (Shidarta, 2013: 127).

Apabila saat ini ada pemahaman Indonesia sebagai negara hukum *civil law system* maka pemahaman tersebut beralasan. Indonesia tidak dapat memungkiri sistem hukum Indonesia saat ini sangat dipengaruhi oleh konsepsi yuridis yang dimiliki oleh negara-negara *civil law system*, karena dalam jangka waktu yang lama sistem hukum Indonesia dipengaruhi oleh sistem hukum yang dibawa oleh para penjajah yang bercorak keluarga sistem hukum *civil law*.

Pada dasarnya setiap keluarga sistem hukum mempunyai kerangka berpikir yuridisnya masing-masing. Kerangka berpikir inilah yang akan memandu suatu penganut sistem hukum dalam mengembangkan pranata hukumnya. Dalam konteks negara *civil law system* seperti Indonesia, sumber hukum utama berupa peraturan perundang-undangan (*statutory or state law*). Peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama maka mengandung konsekuensi pengembangan peraturan perundang-undangan dapat dikatakan sebagai usaha konkret membangun hukum yang lebih baik.

Kedudukan peraturan perundang-undangan yang demikian membuat posisi pembentuk peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting. Di tangan dan di pundak merekalah pembangunan hukum positif di Indonesia dijalankan. Otoritas legislatif memegang peranan pembentukan hukum yang nantinya akan digunakan dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Berfungsinya hukum untuk mencapai tujuan negara juga berarti sangat ditentukan pula oleh kinerja dari pemegang otoritas legislatif dalam membuat suatu aturan hukum.

Selain produk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan memiliki fungsi, diketahui pula kewenangan membuat aturan perundang-undangan tidak berada di tangan satu lembaga, melainkan pada dasarnya setiap lembaga memiliki kewenangan untuk membuat suatu aturan. Hal ini memunculkan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang hakikatnya sama-sama berfungsi untuk mengatur. Di lain sisi ternyata lembaga yang membuat dan menetapkan aturan juga berimplikasi pada kekuatan produk hukum yang dihasilkan. Ini dapat dipahami karena secara yuridis telah ditetapkan adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut diketahui memiliki materi muatannya sendiri. Berdasarkan uraian tersebut menjadi sangat penting untuk dapat memahami secara lebih komprehensif persoalan jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan serta fungsi dari peraturan perundang-undangan yang ada tersebut.

B. HIERARKI NORMA HUKUM DALAM PERATURAN PER-UNDANG-UNDANGAN

Tidak ada kesatuan pendapat mengenai apa itu norma. Secara sederhana norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya (Maria Farida Indarti,

2013: 18). Selain tidak ada kesepakatan mengenai definisi dari norma, juga terdapat keberagaman dalam penggunaan istilah. Selain istilah norma, ada pula pakar lain yang menggunakan istilah kaidah sebagai istilah lain dari norma (Soerjono Soekanto dan Purbacaraka, 1989: 6; Sudikno Mertokusumo, 2010: 7).

Norma sebagai patokan dalam berperilaku atau bersikap lahir dan berkembang dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat sendiri dapat dijumpai berbagai jenis norma. Norma-norma yang dimaksud antara lain norma adat, norma agama, norma moral, dan norma hukum negara. Dalam kesempatan ini, tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membicarakan seluruh jenis norma yang terdapat dalam masyarakat. Melainkan hanya sekadar akan menjelaskan salah satu norma yang sangat berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah norma hukum karena apa yang tertulis di dalam peraturan perundang-undangan adalah norma hukum yang dibentuk secara tertulis. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh D.W.P. Ruiters, yang dimaksud peraturan perundang-undangan atau *wet in materiele zin* mengandung tiga unsur, yaitu norma hukum (*rechtsnorm*); berlaku keluar (*naar buiten werken*); dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*) (Maria Farida Indarti, 2013: 35).

Norma hukum sebagai unsur dari suatu peraturan perundang-undangan dapat berupa perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinkan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*). Dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh negara dapat berisi keempat hal tersebut, yaitu memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, melarang untuk berbuat sesuatu, memberikan izin atau memberikan pembebasan. Berbicara mengenai norma hukum diketahui bahwa norma hukum pada hakikatnya berjenjang dan berlapis.

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu norma dasar (*grundnorm*) (Maria Farida Indarti, 2013: 41).

Teori yang disampaikan oleh Hans Kelsen tersebut kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky yang merupakan salah seorang murid Hans Kelsen. Pengembangannya adalah bahwa norma hukum suatu negara tidak hanya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) melainkan juga saling mengelompok dalam suatu pengelompokan norma hukum. Terdapat 4 (empat) kelompok norma menurut Hans Nawiasky, yaitu norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*), aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), norma undang-undang formal (*formell gesetz*), dan aturan pelaksana & aturan otonom (*verordnung dan autonome satzung*).

Norma fundamental negara merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat '*pre-supposed*' atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum dibawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi maka ia bukan merupakan norma yang tertinggi (Maria Farida Indarti, 2013: 46).

Dalam konteks Indonesia norma fundamental negara di sini adalah Pancasila, sehingga dalam hal ini Pancasila merupakan norma tertinggi dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagai norma yang tertinggi maka segala norma hukum yang masuk dalam ketiga kelompok norma, yaitu aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*), norma undang-undang formal (*formell gesetz*), serta aturan pelaksana dan aturan otonom (*verordnung dan autonome satzung*) tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Pancasila harus menjadi bintang pemandu dalam penyusunan norma dalam ketiga kelompok norma tersebut. Dasar keberlakuan dan validasi dari ketiga kelompok norma tersebut adalah Pancasila.

Kelompok norma yang kedua adalah aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*) yang kedudukannya satu tingkat di bawah norma fundamental negara. Dikatakan sebagai norma aturan pokok negara karena kelompok norma ini berisi aturan-aturan yang masih bersifat pokok dan umum yang hakikatnya bersifat garis besar. Menurut Hans Nawiasky, suatu aturan dasar negara/aturan pokok negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *staatsgrundgesetz*.

Melihat pandangan Hans Nawiasky tersebut, dapat disimpulkan bahwa aturan dasar negara Indonesia karena dituangkan di dalam beberapa dokumen negara maka dapat digolongkan sebagai *staatsgrundgesetz*. Aturan pokok negara di Indonesia dengan demikian tidak hanya terdapat di dalam UUD 1945 melainkan juga tertuang dalam Ketetapan MPR dan di dalam Hukum Dasar yang tidak tertulis yang dikenal dengan Konvensi Ketaatanegaraan. Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen pada bagian penjelasannya juga menyatakan hal yang sama yakni sebagai berikut.

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah *hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu*. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak ditulis.

... Maka telah cukup jikalau Undang-Undang Dasar *hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar* sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu *hanya memuat aturan-aturan pokok*, sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah, dan mencabut.”

Pada kelompok norma yang ketiga yang dikenal dengan *formell gesetz* maka norma ini berada di bawah norma fundamental negara (Pancasila) dan norma aturan dasar negara (UUD 1945, Ketetapan MPR dan Konvensi Ketaatanegaraan). Berbeda dengan norma fundamental yang masih bersifat abstrak dan norma aturan dasar yang bersifat pokok/umum dan belum dapat begitu saja berlaku di masyarakat, norma dalam suatu undang-undang sudah bersifat lebih konkret, rinci, dan dapat berlaku di masyarakat. Sifat dari norma aturan undang-undang formal yang konkret dan rinci tersebutlah yang menyebabkan ia sebagai pedoman perilaku sudah dapat diimplementasikan. Wujud konkret dari norma undang-undang formal adalah undang-undang yang dikeluarkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.

Posisi dari norma undang-undang formal yang di bawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara menyebabkan ia tidak boleh

bertentangan dengan di bawah norma fundamental negara dan norma aturan dasar negara. Dalam menyusun suatu undang-undang dengan demikian, legislator harus senantiasa menjadikan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum dan sumber tertib hukum tertinggi di Indonesia.

Kelompok norma hukum yang keempat adalah norma peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom. Norma hukum yang tertuang dalam peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini letaknya di bawah norma fundamental negara, norma aturan pokok, dan norma undang-undang formal. Peraturan pelaksanaan ini bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Van Wijk/Konijnenbelt menjelaskan atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) atau *wet* (Undang-Undang) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan (Maria Farida Indarti, 2013: 55). Sifat yang khas dari kewenangan atribusi adalah kewenangan ini melekat (*inherent*) terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan. Wujud konkret dari adanya norma aturan otonom adalah penyusunan suatu norma aturan oleh suatu lembaga atau pemerintah yang diamanatkan oleh UUD 1945 atau undang-undang yang dibentuk oleh legislatif. Misalnya, Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 telah memberikan mandat kepada Presiden untuk dapat membentuk Perpu dalam hal ikhwal kegentingan memaksa.

Delegasi kewenangan merupakan sumber adanya norma aturan pelaksanaan. Menurut Maria Farida Indarti, delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan tegas maupun tidak (Maria Farida Indarti, 2013: 56). Berbeda dengan kewenangan atribusi, pada kewenangan delegasi kewenangan tersebut tidak diberikan melainkan “diwakilkan”, dan selain itu kewenangan delegasi ini bersifat sementara dalam arti kewenangan ini dapat diselenggarakan sepanjang pelimpahan tersebut masih ada (Maria Farida Indarti, 2013: 56). Misalnya adalah kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan undang-undang yang dimiliki oleh presiden merupakan suatu pelimpahan

kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan dan begitu pula pembentukan Perda oleh Kepala Daerah untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

C. SEJARAH PENGATURAN JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pada paparan awal telah ditegaskan bahwa norma hukum mengenal adanya jenjang dan pengelompokan, sehingga wajar dikenal adanya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Berbicara mengenai sejarah jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan akan sangat panjang karena hingga detik ini, sudah mengalami perubahan rezim hukum sebanyak 6 (enam) kali mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Rezim hukum mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia pertama kali ditetapkan melalui Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, kemudian Surat Presiden Nomor 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959, kemudian mengalami perubahan berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, diubah kembali dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Selanjutnya perubahan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Serta terakhir perbaikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setiap rezim hukum tersebut menetapkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan secara berbeda. Namun yang pasti jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut ditetapkan sesuai dengan situasi dan kondisi pada masa itu.

D. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UNDANG UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1950 TENTANG JENIS DAN BENTUK PERATURAN YANG DIKELUARKAN OLEH PEMERINTAH PUSAT

Pertama kali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditetapkan melalui Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-undang tersebut ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Jenis peraturan perundang-

undangan pada masa itu dinyatakan dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (UU No. 1 Tahun 1950). Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1950 menyatakan bahwa:

Pasal 1

“Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- b. Peraturan Pemerintah,
- c. Peraturan Menteri.”

Sedangkan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1950 yang menegaskan “Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1. Arti dari ketentuan normatif tersebut adalah jenis peraturan yang ditetapkan dalam Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1950 telah ditetapkan secara hierarki. Dalam artian peraturan yang disebutkan lebih dahulu memiliki hierarki atau derajatnya lebih tinggi dari peraturan yang disebutkan kemudian. Pada urutan pertama adalah undang-undang dan Perpu. Di bawah keduanya ada PP dan di bawah PP adalah Peraturan Menteri.

Terkait dengan rumusan Pasal 1 dan Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1950, Maria Farida Indarti mengatakan:

“Berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan di bawah Keputusan Presiden) secara hierarkhis dapat dimengerti, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut sistem parlementer, sehingga presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur (Maria Farida Indarti, 2013: 71).”

E. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT SURAT PRESIDEN NO. 3639/HK/59 TANGGAL 26 NOVEMBER 1959

Rezim hukum mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia selanjutnya ditetapkan melalui Surat Presiden Nomor 3639/HK/59

Tanggal 26 November 1959. Dalam surat yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno ditetapkan bentuk-bentuk peraturan negara setelah Undang-Undang Dasar, yaitu:

1. Undang-Undang,
2. Peraturan Pemerintah,
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
4. Penetapan Presiden,
5. Peraturan Presiden,
6. Keputusan Presiden, dan
7. Peraturan/Keputusan Menteri.

F. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT KETETAPAN MPRS NOMOR XX/MPRS/1966

Pada tanggal 9 Juni 1966 ditetapkan sebuah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Adapun dasar menimbang ditetapkannya ketetapan tersebut antara lain:

1. bahwa tuntutan suara hati nurani Rakyat mengenai pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen adalah tuntutan Rakyat, pemegang kedaulatan dalam negara;
2. bahwa untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 perlu adanya perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia;
3. bahwa Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966, yang telah diterima secara bulat oleh DPR-GR, memuat perincian dan penegasan termaksud sebagai hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dan Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 mengenai "Penentuan Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia.

Sesuai dengan judul ketetapan MPRS tersebut, setidaknya di dalamnya mengatur mengenai dua hal. *Pertama*, sumber tertib hukum Republik Indonesia adalah Pancasila yang diletakkan sebagai sumber dari segala sumber hukum.

Mengenai makna peletakan Pancasila yang demikian dijelaskan oleh Ketetapan MPRS berikut ini.

“Sumber dari tertib hukum sesuatu negara atau yang biasa sebagai “sumber dari segala sumber hukum” adalah pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak dari rakyat negara yang bersangkutan.

Sumber dari tertib hukum Republik Indonesia adalah pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita mengenai kemerdekaan individu, kemerdekaan bangsa, perikemanusiaan, keadilan sosial, perdamaian nasional dan mondial, cita-cita politik mengenai sifat bentuk dan tujuan negara, cita-cita moral mengenai kehidupan kemasyarakatan dan keagamaan sebagai pengejawantahan daripada budi nurani manusia.

Pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia itu pada 18 Agustus 1945 telah dimurnikan dan dipadatkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan atas nama Rakyat Indonesia, menjadi Dasar Negara Republik Indonesia, yakni Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.”

Kedua, mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ditetapkan dalam Lampiran II Ketetapan MPRS tersebut yang secara jelas menyatakan hal-hal sebagai berikut.

1. Bentuk-Bentuk Peraturan Perundangan-undangan
 - a. Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan-undangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 ialah: Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945; Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: — Peraturan Menteri — Instruksi Menteri — dan lain-lainnya.
 - b. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan autentik Undang-Undang Dasar 1945, bentuk peraturan perundangan-undangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan-undangan bawahan dalam negara.

- c. Sesuai pula dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan-undangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya.
2. Undang-Undang Dasar

Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Keputusan MPR, undang-undang, atau Keputusan Presiden.
3. Keputusan MPR
 - a. Keputusan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang.
 - b. Keputusan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.
4. Undang-Undang
 - a. Undang-Undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Keputusan MPR/13 TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.
 - b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti undang-undang.
 - 1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - 2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.
5. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan undang-undang.
6. Keputusan Presiden

Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Keputusan MPR dalam bidang eksekutif, atau peraturan Pemerintah.
7. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi.

G. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT KETETAPAN MPR NO. III/MPR/2000

Pada tanggal 18 Agustus 2000 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang pada saat itu diketuai oleh Prof. Dr. H.M. Amien Rais menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (Tap MPR No. III/2000). Adapun alasan yang mendasari lahirnya ketetapan MPR tersebut yaitu:

- a. bahwa dari pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan, maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh;
- b. bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia;
- c. bahwa untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai dengan tata urutannya;
- d. bahwa dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan;
- e. bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan;
- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, c, d, dan e dipandang perlu menetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, Pancasila diletakkan sebagai sumber tertib hukum Republik Indonesia, berbeda dengan Tap MPR No. III/

2000 yang meletakkan Pancasila sebagai sumber hukum dasar nasional. Dalam Pasal 1 Tap MPR Nomor III/2000 ditegaskan hal tersebut.

Pasal 1

- “(1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.”

Selanjutnya mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dijelaskan dalam Pasal 2 dan 3 Tap MPR No. III/2000. Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

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

Berbeda dengan ketetapan MPR sebelumnya yang tidak memasukkan UUD 1945 dalam tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Pada Tap MPR No. III/2000, UUD 1945 menempati posisi hierarki peraturan perundang-undangan yang paling tinggi. Undang-Undang Dasar 1945 dipandang sebagai hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Pada urutan yang kedua terdapat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Setelah UUD 1945 dan Tap MPR, pada urutan yang ketiga ada undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Di urutan keempat terdapat Peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut: a. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut; b. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan; c. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut.

Di urutan selanjutnya terdapat peraturan pemerintah yang dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Selain PP, diakui juga keputusan presiden sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Keppres tersebut bersifat mengatur dibuat oleh presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.

Oleh sebab Tap MPR No. III/2000 dibuat pada masa semangat otonomi daerah yang diusung oleh reformasi 1998 wajar jika pada Tap MPR No. III/2000 diakui jenis peraturan perundang-undangan berikutnya, yaitu peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan: a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; c. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

H. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Rezim tata urutan perundang-undangan berikutnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan (UU No. 10 Tahun 2004). Undang-undang tersebut ditetapkan di Jakarta, 22 Juni 2004. Adapun alasan lahirnya UU No. 10 Tahun 2004 telah ditegaskan dalam ketentuan menimbang yang berbunyi:

1. bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan;
2. bahwa untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan;
3. bahwa selama ini ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 2 mendudukan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. UU No. 10 Tahun 2004 menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan. Artinya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan telah pula ditetapkan dalam Pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004. Selengkapnya berikut adalah bunyi pasal tersebut:

Pasal 7

“(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi: a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota; c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
 - (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
 - (4) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - (5) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

I. JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pada tanggal 12 Agustus 2011 Pemerintah telah berhasil mengundangkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011). Diundangkannya UU No. 12 Tahun 2011 tersebut menjadi penanda berakhirnya rezim hukum UU No. 10 Tahun 2004. Landasan hukum yang melahirkan undang-undang tersebut antara lain:

1. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan

secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat 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;
3. bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baru tersebut menempatkan Pancasila kembali kepada posisi sumber dari segala sumber hukum negara. Segi normatif yang demikian dipandang tepat, karena penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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. 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.

Di samping Pancasila, UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Adapun makna yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sama halnya dengan UU No. 10 Tahun 2004, UU No. 12 Tahun 2011 juga mengatur jenis dan hieraki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7. Berikut ini adalah bunyi Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011.

Pasal 7

- “(1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”

Selain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana disebutkan Pasal 7, masih diakui pula jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan lainnya tersebut antara lain peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Bab 6

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

A. MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBELUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Sebagaimana diutarakan oleh Maria Farida Indarti, istilah “materi muatan undang-undang” pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi, dalam majalah *Hukum dan Pembangunan* Nomor 3 Tahun ke-IX, Mei 1979, sebagai terjemahan dari *het eigenaardig onderwerp der wet* (Maria Farida Indarti, 2013: 234). Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian terdahulu diketahui bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terbagi dalam beberapa rezim hukum, yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Surat Presiden Nomor 3639/Hk/59 Tanggal 26 November 1959 dan menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Karena ketidaksamaan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan maka pada bagian ini akan diuraikan materi muatan berdasarkan rezim hukum yang terdekat dengan amandemen UUD 1945 yaitu Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebetulnya sudah menjelaskan materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar

Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan Ketetapan MPR, undang-undang, atau keputusan Presiden.

2. Ketetapan MPR
 - a. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan undang-undang.
 - b. Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keputusan Presiden.
3. Undang-Undang
 - a. Undang-undang adalah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR/13 TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.
 - b. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti undang-undang.
 - 1) Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
 - 2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.
4. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan undang-undang.
5. Keputusan Presiden

Keputusan Presiden berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar yang bersangkutan, Ketetapan MPR dalam bidang eksekutif atau Peraturan Pemerintah.
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

B. MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SESUDAH PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Setelah amandemen UUD 1945 dilakukan, berbicara mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan landasan yuridisnya dapat ditemukan dalam Tap MPR No. III/2000, UU No. 10 Tahun 2004, dan UU No. 12 Tahun 2011. Namun dari ketiganya aturan mengenai materi muatan yang saat ini berlaku

adalah yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011. Dalam rangka memberikan pemahaman yang lengkap maka uraian di bawah ini akan diuraikan secara keseluruhan aturan materi muatan peraturan perundang-undangan dari ketiga rezim hukum tersebut.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Pengaturan mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Tap MPR III/2000 dapat ditemukan dalam Pasal 3. Walaupun pasal tersebut tidak secara tegas menyebut materi muatan namun dapat disimpulkan pengaturan dalam pasal tersebut pada pokoknya menjabarkan secara singkat materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam Pasal 2 Tap MPR III/2000. Berikut selengkapnya materi muatan jenis peraturan perundang yang dimaksud.

- a. Undang-Undang Dasar 1945

Merupakan hukum dasar tertulis negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Materi muatan UUD 1945 berarti berkenaan dengan dasar dan garis besar hukum penyelenggaraan negara yang antara lain meliputi: Bentuk dan Kedaulatan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, dan lain sebagainya.

- b. Ketetapan MPR

Pasal 3 ayat (2) Tap MPR III/2000 menegaskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari sini diketahui materi muatan dari ketetapan MPR adalah segala sesuatu yang ditetapkan dalam sidang MPR yang berisi pengembalian kedaulatan rakyat.

- c. Undang-Undang

Materi muatan dari suatu undang-undang adalah berisi pengaturan untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam hal ini ketika Undang-Undang Dasar mengamanatkan untuk diadakan pengaturan lebih lanjut dalam suatu undang-undang, maka pembentuk undang-undang

harus membentuk suatu undang-undang yang materi muatannya adalah aturan lebih lanjut dari apa yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Maka atas dasar amanat pasal tersebut maka badan legislatif wajib membentuk suatu undang-undang yang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai “pemerintahan daerah”.

d. Perpu

Pasal 3 ayat (4) Tap MPR III/2000 tidak menyatakan secara tegas materi muatan dari Perpu. Pasal tersebut hanya menegaskan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibuat oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut: Peraturan pemerintah pengganti undang-undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut. Materi muatan Perpu dengan demikian segala pengaturan terkait hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Dikarenakan Pasal 2 Tap MPR III/2000 meletakkan hierarki undang-undang dan Perpu tidak sederajat maka tidak mungkin disimpulkan materi muatan perpu sama dengan materi muatan undang-undang. Walaupun sebetulnya jika membaca Pasal 3 ayat (4) Tap MPR III/2000 setelah melalui persidangan dan DPR menerima Perpu tersebut, maka Perpu tersebut akan menjadi undang-undang.

e. Peraturan Pemerintah

Peraturan pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah adalah pengaturan lebih lanjut dari undang-undang atau pelaksanaan perintah pengaturan dalam bentuk peraturan pemerintah atas amanat suatu undang-undang.

- f. Keputusan Presiden
Keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. Materi muatan Keppres berarti pengaturan pelaksanaan administrasi dan administrasi pemerintahan.
 - g. Peraturan Daerah
Materi muatan peraturan daerah adalah pengaturan lebih lanjut aturan hukum di atasnya dan dalam rangka menampung kondisi khusus di daerah yang bersangkutan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (7) Tap MPR III/2000 yang menetapkan peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Berbeda dengan Tap MPR III/2000 yang tidak menyatakan secara tegas materi muatan jenis peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 10 Tahun 2004 terdapat satu bab yang mengatur secara khusus mengenai materi muatan, tepatnya pada Bab III Materi Muatan. Dalam bab tersebut terdapat 7 pasal yang dimuat dari Pasal 8–14.
- a. Undang-undang
Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang:
 - 1) mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; keuangan negara,

- 2) diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.
 - b. Perpu
Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.
 - c. Peraturan Pemerintah
Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
 - d. Peraturan Presiden
Materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah.
 - e. Peraturan Daerah
Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - f. Peraturan Desa/ yang Setingkat
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.
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan hukum positif yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab III mengenai Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tepatnya dari Pasal 10–15.
 - a. Undang-Undang
Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi:
 - 1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- 2) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
 - 3) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - 4) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - 5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Perpu
Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang.
 - c. Peraturan Pemerintah
Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
 - d. Peraturan Presiden
Materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
 - e. Perda
Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Materi muatan undang-undang berisi: (1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; (3) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (4) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau (5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan peraturan presiden berisi materi yang

diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Materi muatan peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.



Bab 7

Fungsi Peraturan Perundang-undangan

A. FUNGSI UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Berbicara mengenai fungsi UUD 1945 dapat dirujuk apa yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai jantung dan jiwa negara. Undang-undang dasar suatu negara memberi tahu kepada kita tentang apa maksud bentuk negara, bagaimana cita-citanya dengan bernegara, apa yang ingin dilakukannya, serta asas-asas kehidupan yang terdapat di dalamnya. Dengan undang-undang dasar, suatu negara sebagai komunitas memiliki tujuan yang jelas dan akan memandu menuju apa yang dicita-citakan (Satjipto Rahardjo, 2009: 81–81). Fungsi UUD 1945 dengan demikian sebagai panduan untuk memandu Bangsa Indonesia dalam mencapai tujuannya sebagaimana telah ditetapkan dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945.

Undang-Undang Dasar 1945 dalam perspektif teori jenjang norma diketahui masuk dalam kelompok norma aturan dasar negara atau aturan pokok negara. Sebagai norma dalam kelompok tersebut ia berfungsi menjadi sumber dan dasar bagi penyusunan norma hukum dalam kelompok norma undang-undang formal, dan norma aturan pelaksana/aturan otonom. Selain dapat dilihat dari sudut teoretis, fungsi peraturan perundang-undangan dapat pula dilihat dari sudut normatif. Pada perspektif ini, UU No. 12 Tahun 2011 meletakkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian fungsi UUD 1945 adalah sebagai hukum dasar yang artinya norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. FUNGSI UNDANG-UNDANG ATAU PERPU

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 kedudukan undang-undang dapat dikatakan sejajar dengan Perpu, hal ini pun dipertegas dengan materi muatan Perpu yang sama dengan materi muatan undang-undang, sehingga sangat logis apabila keduanya memiliki fungsi yang sama. Mengenai fungsi dari undang-undang atau Perpu dapat disimpulkan pula dari materi muatan keduanya. Fungsi dari keduanya dengan demikian antara lain sebagai berikut.

1. Mengadakan pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Diketahui bahwa Undang-Undang Dasar 1945 berisi aturan pokok atau aturan dasar negara yang bersifat umum. Oleh sebab itu untuk melaksanakannya diperlukan aturan lebih lanjut dalam bentuk norma dalam undang-undang. Sehingga baik secara eksplisit maupun implisit UUD 1945 memerintahkan untuk mengadakan suatu pengaturan lebih lanjut norma dalam UUD 1945 ke dalam undang-undang. Cukup banyak norma dalam pasal di UUD 1945 yang menegaskan perlunya pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang, di antaranya sebagai berikut.

- a. Pasal 2 ayat (1): Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan *diatur lebih lanjut dengan undang-undang*.
- b. Pasal 6 ayat (2): Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden *diatur lebih lanjut dengan undang-undang*.
- c. Pasal 6A ayat (5): Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden *lebih lanjut diatur dalam undang-undang*.
- d. Pasal 11 ayat (3): Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional *diatur dengan undang-undang*.
- e. Pasal 12: Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya *ditetapkan dengan undang-undang*.
- f. Pasal 15: Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang *diatur dengan undang-undang*.
- g. Pasal 16: Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya *diatur dalam undang-undang*.
- h. Dan seterusnya.

2. Melaksanakan perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Apabila diperhatikan praktik legislasi seringkali norma dalam suatu undang-undang mengamanatkan agar dibuat suatu pengaturan lebih lanjut dalam undang-undang. Misalnya Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor) yang mengamanatkan untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut mengenai Komisi Pemberantasan Korupsi atau KPK yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berikut adalah bunyi lengkap Pasal 43 UU Tipikor.

Pasal 43

- (1) Dalam waktu paling lambat 2 (dua) tahun sejak undang-undang ini mulai berlaku, dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
 - (2) Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mempunyai tugas dan wewenang melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - (3) Keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terdiri atas unsur Pemerintah dan unsur masyarakat.
 - (4) *Ketentuan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja, pertanggungjawaban, tugas dan wewenang, serta keanggotaan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Undang-undang.*
3. Sebagai Instrumen Pengesahan Perjanjian Internasional
Perjanjian internasional yang telah disepakati oleh Pemerintah Indonesia tidak dapat begitu saja diberlakukan. Harus melalui mekanisme ratifikasi terlebih dahulu sehingga kemudian perjanjian internasional tersebut berlaku secara efektif. Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional dapat dijadikan dasar untuk menyatakan fungsi undang-undang salah satunya adalah sebagai instrumen ratifikasi perjanjian internasional. Lebih lengkapnya dapat diperhatikan Pasal 10 “Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan: a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara

Republik Indonesia; c. kedaulatan atau hak berdaulat negara; d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup; e. pembentukan kaidah hukum baru; f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri”.

4. Menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian terhadap undang-undang terhadap UUD 1945 atau yang lebih dikenal dengan *judicial review*. Kewenangan tersebut bersifat konstitusional karena diberikan langsung oleh Pasal 24 C UUD 1945. Ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka putusannya harus ditindak lanjuti.

5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

Hukum sebagai suatu sarana untuk mencapai tujuan, ia lahir dari rahim bernama masyarakat. Oleh sebab itu, hukum harus senantiasa mengikuti perkembangan masyarakat agar ia mampu menjadi sarana yang efektif. Kebutuhan masyarakat akan senantiasa mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Maka hukum harus secara responsif mengakomodir kebutuhan hukum dalam masyarakat dimana ia akan bekerja.

Di luar fungsi tersebut Perpu dapat dipandang memiliki fungsi tambahan berupa mengadakan pengaturan yang dibutuhkan dalam hal ikhwal kegentingan memaksa. Hal ini dapat diketahui dari rumusan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan “dalam hal ikhwal kegentingan memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

C. FUNGSI PERATURAN PEMERINTAH

Peraturan pemerintah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang ada di Indonesia. Peraturan Pemerintah materi muatannya adalah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dari konstruksi materi muatan tersebut dapat dipahami bahwa fungsi peraturan pemerintah adalah sebagai instrument untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang. Dalam suatu undang-undang yang dibentuk oleh badan legislative sering dijumpai amanat untuk membentuk suatu peraturan pemerintah dalam rumusan norma yang terdapat dalam suatu undang-undang. Misalnya penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan adalah dalam rangka

melaksanakan berbagai ketentuan yang terdapat dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Hal ini ditegaskan dalam ketentuan menimbang PP No. 23 Tahun 2010 yang menyatakan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (5), Pasal 34 ayat (3), Pasal 49, Pasal 63, Pasal 65 ayat (2), Pasal 71 ayat (2), Pasal 76 ayat (3), Pasal 84, Pasal 86 ayat (2), Pasal 103 ayat (3), Pasal 109, Pasal 111 ayat (2), Pasal 112, Pasal 116, dan Pasal 156 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

D. FUNGSI PERATURAN PRESIDEN

Setidaknya fungsi pembentukan peraturan presiden antara lain mengadakan pengaturan lebih lanjut atas amanat undang-undang, menyelenggarakan atau melaksanakan peraturan pemerintah dan melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

E. FUNGSI PERATURAN DAERAH PROVINSI DAN/ATAU KABUPATEN/KOTA

Fungsi peraturan daerah yaitu pertama menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan kedua menampung kondisi khusus daerah serta ketiga instrument penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

F. FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAINNYA

Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar yuridis keabsahan peraturan perundang-undangan lainnya di luar apa yang telah ditetapkan dalam Pasal 7 undang-undang tersebut. Jenis peraturan perundang-undangan dimaksud mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Segala jenis peraturan perundang-undangan lainnya tersebut berfungsi untuk

menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau guna melaksanakan kewenangan.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki fungsinya masing-masing. Misalnya, peraturan pemerintah pengganti undang-undang dibentuk dalam rangka hal ihwal kegentingan yang memaksa. 'Kegentingan memaksa' dalam rangka pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilakukan apabila diperlukan upaya segera yang tidak dapat dilakukan melalui mekanisme reguler dengan pembentukan undang-undang yang lama padahal suatu kegentingan tersebut harus segera diatasi.



Bab 8

Teknik Penyusunan dan Teknik Analisis Naskah Akademik

A. ARTI PENTING NASKAH AKADEMIK

Naskah akademik memiliki peranan penting dalam penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) dan Rancangan Peraturan Daerah (RPerda), baik RPerda Provinsi maupun RPerda Kabupaten/Kota. Hanya RUU dan RPerda yang memiliki kewajiban untuk disertai naskah akademiknya sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2012) yang menyatakan bahwa “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”.

Sebagai suatu hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya maka naskah akademik harus mengikuti kaidah penelitian atau pengkajian ilmiah yang sesuai dengan metode penelitian hukum. Naskah akademik tidak dapat dibuat secara asal-asalan dan hanya sebagai syarat formal pelengkap dokumen RUU dan RPerda. Naskah akademik merupakan dokumen penelitian atau pengkajian yang di dalamnya terdapat uraian permasalahan serta bagaimana permasalahan itu dapat diselesaikan melalui pembentukan RUU dan RPerda. Selain uraian dan penyelesaian permasalahan, naskah akademik pun memotret kebutuhan hukum masyarakat dan menjelaskan serta mengkonkretkan kebutuhan hukum itu dalam suatu rumusan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 bahwa RUU yang akan dimuat dalam program pembentukan undang-undang harus memuat materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya berupa keterangan mengenai konsepsi RUU yang meliputi: (a) latar belakang dan tujuan penyusunan; (b) sasaran yang ingin diwujudkan; dan (c) jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur harus telah melalui pengkajian dan penyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik. Demikian pula dengan RPerda sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UU No. 12 Tahun 2011 yang memiliki pengaturan yang sama dengan pemuatan materi yang akan diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya berupa keterangan konsepsi RPerda yang meliputi: (a) latar belakang dan tujuan penyusunan; (b) sasaran yang ingin diwujudkan; (c) pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan (d) jangkauan dan arah pengaturan yang dituangkan dalam naskah akademik RPerda.

Dengan demikian jelas, bahwa fungsi naskah akademik sangat penting karena ia merupakan dokumen awal yang digunakan dalam penyusunan RUU dan RPerda. Naskah Akademik secara ideal merupakan petunjuk jalan mengenai mau seperti apa dan bagaimana suatu RUU dan RPerda akan disusun. Untuk itu, fungsi naskah akademik, antara lain:

1. dokumen wajib yang harus disertai dalam usulan perencanaan penyusunan rancangan undang-undang dalam program legislasi nasional (Prolegnas) dan usulan perencanaan penyusunan rancangan peraturan daerah dalam program legislasi daerah (Prolegda);
2. dokumen wajib dalam proses penyusunan RUU yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD, serta RPerda yang berasal dari DPRD atau kepala daerah;
3. dokumen akademik yang akan menjadi rujukan mengenai hal ikhwal terbentuknya suatu RUU dan RPerda ketika telah menjadi undang-undang dan Perda yang akan menjadi referensi bagi pemangku kepentingan dalam meneliti atau mengkaji UU dan Perda yang telah diberlakukan di masyarakat.

Terkait dengan fungsi nomor 3 (tiga), kedudukan naskah akademik sangat penting karena di dalamnya termuat banyak hal, misalnya mengenai latar belakang; identifikasi masalah; metode penelitian/pengkajian; kajian teoretis dan praktik empiris; evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait; landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis, serta jangkauan, arah pengaturan,

dan ruang lingkup materi muatan yang akan menjadi bukti ilmiah yang tersusun secara sistematis, terencana, dan terpadu. Untuk itu, naskah akademik tidak hanya merupakan dokumen untuk memenuhi syarat formil pembentukan RUU dan RPerda namun secara substansi, naskah akademik merupakan dokumen hasil penelitian atau pengkajian yang harus menjadi peta jalan pembentukan RUU dan RPerda sehingga RUU dan RPerda yang dihasilkan berbasis *scientific evidence* bukan hanya semata sebagai penyaluran kepentingan pragmatis pembentuk undang-undang dan Perda.

B. DEFINISI

Dalam beberapa peraturan, pengertian akademik beragam, yaitu sebagai berikut.

1. Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No. G.159. PR. 09. 10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan. Naskah akademik adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi perundang-undangan bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik, holistik, dan futuristik.
2. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Peraturan Presiden ini telah diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M. HH-01. PP. 01. 01. Tahun 2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
4. UU No. 12 Tahun 2011, naskah akademik didefinisikan sebagai 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.

Berdasarkan definisi di atas, maka naskah akademik memiliki unsur-unsur pengertian:

1. naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya;
2. terhadap masalah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah;
3. mengenai pengaturan masalah tersebut dalam RUU, RPerda Provinsi, RPerda Kabupaten/Kota;
4. sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Naskah akademik merupakan dokumen ilmiah yang merupakan hasil penelitian yang di dalamnya termuat latar belakang; identifikasi masalah; tujuan dan kegunaan kegiatan penyusunan naskah akademik; metode; evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan; landasan filosofis, sosiologis, yuridis; jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota. Sebagai sebuah hasil penelitian atau pengkajian maka naskah akademik maka naskah akademik merupakan dokumen yang disusun secara sistematis dengan tujuan untuk memperoleh pengetahuan yang bermanfaat untuk menjawab pertanyaan atau memecahkan masalah dalam kehidupan masyarakat.

Di dalam naskah akademik harus terdapat landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

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. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Sebagai sebuah hasil penelitian/pengkajian yang digunakan sebagai bahan awal penyusunan RUU dan RPerda maka naskah akademik merupakan naskah yang di dalamnya termuat pokok-pokok pikiran atau gagasan awal yang akan dituangkan dalam sebuah naskah rancangan undang-undang atau peraturan daerah.

Apabila penelitian/pengkajian tidak dilakukan secara mendalam maka menurut Hikmahanto Juwana, suatu peraturan perundang-undangan memiliki potensi tidak dapat dilaksanakan, misalnya sebagai berikut (Hikmahanto Juwana dalam Yuliandri, 2007).

1. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesan elit politik, negara asing maupun lembaga keuangan internasional. Di sini peraturan perundangan-undangan dianggap sebagai komoditas, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan yang sebanding dengan negara industri. Sementara itu negara asing atau lembaga keuangan internasional dapat menjadikan syarat peraturan perundang-undangan tertentu untuk memberikan pinjaman atau hibah luar negeri.
2. Peraturan perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum. Sepanjang *trade off* dari pembuatan peraturan perundang-undangan telah didapat maka penegakan hukum bukanlah hal penting. Bahkan peraturan perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang-undangan negara lain yang notabene infrastruktur hukum yang jauh berbeda dari Indonesia.

Secara praktik di lapangan, naskah akademik tidak hanya disusun oleh Pemerintah, DPR RI, DPD RI, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, DPRD provinsi, atau DPRD kabupaten/kota, namun masyarakat pun melakukan inisiasi melakukan penyusunan naskah akademik, misalnya perguruan tinggi dan lembaga swadaya masyarakat. Naskah akademik yang disusun oleh masyarakat ini dapat menjadi sandingan naskah akademik resmi dari lembaga yang berwenang. Naskah akademik ini dapat menjadi media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan yang memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta, atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

C. FUNGSI

Fungsi naskah akademik, yaitu sebagai berikut.

1. Konsep awal yang berisi gagasan-gagasan mengenai urgensi dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; serta jangkauan dan arah pengaturan suatu RUU dan RPerda.
2. Dokumen penelitian/pengkajian yang memuat tentang: a. latar belakang; b. identifikasi masalah; c. tujuan dan kegunaan; d. metode penelitian; kajian teoretis dan praktik empiris; evaluasi dan analisis peraturan perundang-undangan terkait; landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis; jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan undang-undang.
3. Bahan Kementerian Hukum dan HAM, Badan Legislasi (Baleg), Biro Hukum Pemerintah Daerah, dan Badan Legislasi Daerah (Balegda) dalam melakukan penyelarasan terhadap sistematika dan materi muatan hasil penelitian/kajian dari Pemrakarsa.
4. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan.
5. Salah satu dokumen lampiran surat Pemrakarsa dalam mengusulkan daftar RUU yang berasal dari Prolegnas jangka menengah untuk masuk dalam Prolegnas prioritas tahunan.
6. Salah satu dokumen lampiran surat Pemrakarsa dalam menyampaikan usul penyusunan RUU yang termasuk dalam kumulatif terbuka kepada Menteri Hukum dan HAM.

7. Salah satu dokumen lampiran surat Pemrakarsa menyampaikan usulan RUU di luar Prolegnas.
8. Salah satu dokumen yang dipersiapkan oleh Sekretaris panitia antarke-
menterian dan/atau antarnonkementerian yang bertugas dan bertanggung
jawab melakukan penyiapan naskah RUU, Naskah Akademik, dan materi
pendukung lainnya sebagai bahan pembahasan panitia antarkementerian
dan/atau antarnonkementerian.
9. Salah satu dokumen yang disampaikan oleh Pemrakarsa dalam menyam-
paikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan
konsep RUU kepada Menteri Hukum dan HAM.
10. Salah satu dokumen yang disampaikan oleh Pemrakarsa dalam menyam-
paikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan
konsep RUU kepada Menteri Hukum dan HAM.
11. Bahan penjelasan atau keterangan dari Pemrakarsa dalam mempersiapkan
RPerda Provinsi baik RPerda yang berasal dari pimpinan Satuan Kerja
Perangkat Daerah mengikutsertakan biro hukum maupun RPerda yang
berasal dari anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Balegda,
dikoordinasikan oleh Balegda.
12. Dokumen yang akan digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan RUU
dan RPerda.
13. Pedoman dari sudut pandang akademik dalam menjelaskan alasan-alasan
penarikan rumusan norma tertentu di dalam rancangan peraturan per-
undang-undangan di setiap tingkat pembahasan rancangan peraturan
perundang-undangan terkait.
14. Bahan dasar keterangan pemerintah mengenai rancangan peraturan per-
undang-undangan yang disiapkan pemrakarsa untuk disampaikan kepada
Dewan Perwakilan Rakyat.

D. TAHAP PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Pembentukan undang-undang dimulai melalui tahapan perencanaan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perpres No. 87 Tahun 2014), Perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. perencanaan Rancangan Undang-Undang; b. perencanaan Rancangan Peraturan

Pemerintah; c. perencanaan Rancangan Peraturan Presiden; d. perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; e. perencanaan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota; dan f. perencanaan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya dalam Pasal 3 Perpres No. 87 Tahun 2014 diatur bahwa perencanaan RUU meliputi kegiatan: a. penyusunan naskah akademik; b. 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. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 Perpres No. 87 Tahun 2014 maka dalam perencanaan RUU maka langkah pertama yang dilakukan, yaitu melalui penyusunan naskah akademik.

Secara sistematis, ada baiknya tahapan penyusunan naskah akademik dilakukan melalui tahapan berikut:

1. Tahap Persiapan Penyusunan;
2. Tahap Diskusi Publik;
3. Tahap Penyusunan Naskah Awal;
4. Tahap Uji Sahih Naskah Awal;
5. Tahap Evaluasi Naskah;
6. Tahap Penyempurnaan Naskah; dan
7. Tahap Penyelarasan.

1. Tahap Persiapan Penyusunan

Tahap ini dilakukan melalui pembahasan internal di kementerian/ lembaga pemerintahan nonkementerian untuk membahas secara teknis-administratif dan substansi hal-hal apa saja yang terkait dengan penyusunan naskah akademik. Hal-hal teknis administrasi terkait antara lain dengan pendanaan, tim penyusun, tim ahli. Begitu pula secara substansi, tahap ini mulai membahas substansi apa yang akan dituangkan dalam naskah akademik RUU berdasarkan sistematika dan teknik penulisan yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011, termasuk mengumpulkan data yang diperlukan sebagai bahan penyusunan naskah akademik.

2. Tahap Diskusi Publik

Tahap ini dilakukan untuk menampung usulan atau masukan dari para pemangku kepentingan, seperti perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga

swadaya masyarakat terhadap hal-hal yang terkait substansi RUU yang akan dituangkan ke dalam naskah akademik RUU. Tentu ketika menyusun sebuah naskah akademik maka judul RUU yang akan dibuatkan naskah akademiknya telah ada, sehingga pemangku kepentingan akan merespon terhadap isu-isu yang terkait dengan judul besar dari RUU yang akan dibuatkan naskah akademiknya. Sebagai contoh RUU yang dibuat dalam rangka perubahan undang-undang maka implementasi undang-undang yang akan diubah akan menjadi catatan para peserta diskusi publik, termasuk hal-hal baru apa saja yang perlu diatur dalam RUU yang akan dibuatkan naskah akademiknya dalam rangka memenuhi kebutuhan hukum.

Tahap diskusi publik dapat dilakukan berkali-kali sampai dengan banyaknya masukan dari pemangku kepentingan yang akan menjadi bahan dalam penyusunan naskah akademik dan naskah RUU. Tahap ini tentu melibatkan tim teknis dan tim ahli dari kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian yang ditetapkan oleh pimpinan kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian.

3. Tahap Penyusunan Naskah Awal

Setelah bahan yang diperlukan telah terkumpul maka penyusunan dilakukan secara formal, pada tahap persiapan dan diskusi publik tentu telah terdapat gambaran mengenai apa saja yang akan dituangkan dalam naskah akademik dan dalam tahap ini penyusunan naskah akademik dilakukan. Bab perbab disusun secara sistematis sesuai teknik penulisan yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011. Begitu pula substansi/materi yang telah dikumpulkan dalam tahap sebelumnya yang dituangkan dalam draf naskah akademik.

Tahap ini akan menghasilkan suatu draf naskah akademik yang tersusun dalam satu dokumen naskah akademik yang secara teknik maupun substansi telah selesai dibicarakan oleh internal pemrakarsa termasuk tim pendukungnya (tim teknis dan tim ahli). Perdebatan mengenai substansi secara internal dilakukan dalam tahap ini, sehingga dokumen naskah akademik yang telah selesai disusun dianggap telah selesai juga pembahasan di internal dalam tahap penyusunan awal.

4. Tahap Uji Sahih Naskah Akademik

Setelah tahap penyusunan draf awal naskah akademik maka sebaiknya dilakukan uji sahih terhadap naskah akademik yang telah disusun oleh

pemrakarsa kepada pemangku kepentingan, antara lain kementerian/ lembaga terkait, perguruan tinggi, pelaku usaha, lembaga swadaya masyarakat untuk memastikan naskah akademik tersebut telah memenuhi kaidah-kaidah teoritis dan praktis. Tahap uji sah ini dapat dilakukan berkali-kali sampai dirasakan bahwa kesahihan naskah akademik ini, cukup memadai.

5. Tahap Evaluasi Naskah

Hasil uji sah naskah akademik digunakan untuk mengevaluasi naskah akademik yang telah disusun. Dilakukan proses rasionalisasi substansi berdasarkan masukan-masukan dalam kegiatan uji sah. Evaluasi dilakukan melalui pembahasan di internal pemrakarsa dengan tim pendukungnya untuk memastikan bahwa masukan-masukan yang menyempurnakan naskah akademik diakomodir dalam naskah akademik sehingga akan didapat naskah akademik yang baik dan benar.

6. Tahap Penyempurnaan Naskah

Setelah naskah akademik dievaluasi berdasarkan masukan dalam tahap uji sah, maka masukan tersebut dituangkan dalam naskah akademik sebagai penyempurnaan naskah akademik. Dalam tahap ini maka tersusunlah naskah akademik yang siap untuk diajukan ke Kementerian Hukum dan HAM untuk dilakukan tahap penyesuaian.

7. Tahap Penyesuaian

Naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa diajukan ke Menteri Hukum dan HAM untuk dilakukan penyesuaian. Namun demikian, pihak Kementerian Hukum dan HAM sebelum tahap penyesuaian pun harus pula dikoordinasikan dalam penyusunannya. Koordinasi dapat dilakukan dengan melibatkan tim Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap tahapan di atas.

Naskah akademik yang telah disusun oleh pemrakarsa dikirim kepada Menteri Hukum dan HAM untuk proses penyesuaian (Pasal 9 ayat (1) Perpres No. 87 Tahun 2014). Penyesuaian oleh Menteri Hukum dan HAM dilakukan terhadap sistematika dan materi muatan naskah akademik. Penyesuaian dilaksanakan dalam rapat penyesuaian dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan.

Setelah dilakukan penyesuaian, Menteri Hukum dan HAM menyampaikan naskah akademik RUU yang telah selesai disesuaikan kepada Pemrakarsa

disertai dengan penjelasan hasil penyalarsan (Pasal 10 Perpres No. 87 Tahun 2014).

E. TEKNIK/FORMAT PENYUSUNAN

1. Sistematika Naskah Akademik

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

2. Uraian Singkat Setiap Bagian

BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah

tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut.

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut.

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. 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. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa subbab berikut.

- A. Kajian teoretis.
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.
Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.

- D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam undang-undang atau peraturan daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang dan peraturan daerah baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari undang-undang atau peraturan daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari undang-undang dan peraturan daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan undang-undang, peraturan daerah provinsi, atau peraturan daerah kabupaten/kota yang akan dibentuk.

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan

masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

C. Landasan Yuridis

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. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibentuk. Dalam bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya.

Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- A. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah dan frasa;
- B. materi yang akan diatur;
- C. ketentuan sanksi; dan
- D. ketentuan peralihan.

BAB VI PENUTUP

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

- a. Simpulan
Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.
- b. Saran
Saran memuat antara lain:
 - a. Perlunya pemilahan substansi naskah akademik dalam suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan di bawahnya.
 - b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
 - c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan naskah akademik lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan naskah akademik.

LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

F. TEKNIK ANALISIS NASKAH AKADEMIK

Menurut Ann Seidman, Perancangan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam penyusunan Naskah Akademik harus memperhatikan beberapa persyaratan, antara lain sebagai berikut (Ann Seidman, *et.al.*, 2001: 233).

1. Penggunaan bahasa yang dipahami.
2. Adanya ringkasan umum.
3. Merupakan petunjuk bagi pembaca.
4. Menulis kalimat-kalimat yang jelas.
5. Menyebutkan sumber informasi.
6. Mencantumkan kesimpulan.

Adapun teknik yang dapat digunakan antara lain sebagai berikut.

1. Analisis Formil

a. Sistematika/Format

Pertama-tama analisislah sistematika/format naskah akademik yang akan dianalisis. Pedoman analisisnya, yaitu berdasarkan Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 bagian Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Secara mudah dan cepat analisis sistematika/format dapat dilakukan dengan hanya mencocokkan draf naskah akademik dengan melihat Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011.

b. Proses (Perpres No. 87 Tahun 2014)

Kedua, setelah analisis sistematika/format telah dilakukan maka tahap selanjutnya, yaitu analisis proses. Proses penyusunan diatur dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, khususnya Pasal 8 sampai dengan Pasal 10 Perpres No. 87 Tahun 2014.

c. Kewenangan

Hanya kementerian/lembaga pemerintahan nonkementerian yang berwenanglah yang dapat menyusun naskah akademik. Kewenangan itu merujuk pada tugas pokok dan fungsi yang melekat pada masing-masing kementerian/lembaga. Misalnya RUU tentang Mineral dan Batubara tentu naskah akademiknya merupakan kewenangan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral apabila RUU-nya menjadi inisiatif Pemerintah bukan DPR RI.

2. Analisis Materiil/Substansi

a. Analisis Sistematika

1) Analisis Pendahuluan

Pendahuluan naskah akademik terdiri atas subbab latar belakang, identifikasi masalah, dan metode. Latar belakang naskah akademik berisi mengenai fakta yuridis dan fakta empiris yang melatarbelakangi perlu disusunnya naskah akademik. Fakta empiris merujuk pada peraturan perundang-undangan yang *existing* yang mengatur berbagai ketentuan, sedangkan fakta empiris memotret bagaimana praktik lapangan atau praktik bekerjanya hukum.

Antara fakta normatif dan fakta empiris itu terdapat suatu ketimpangan atau adanya kesenjangan. Kesenjangan inilah yang menjadi latar belakang sehingga perlu dilakukan suatu penyusunan

naskah akademik. Sedangkan identifikasi masalah merujuk pada poin-poin permasalahan yang ada baik secara tekstual maupun secara kontekstual atas berlakunya atau belum berlakunya suatu undang-undang. Masalah-masalah itu disusun secara berurutan menjadi bagian yang diidentifikasi dan dituangkan dalam Bab I ini. Selanjutnya metode merujuk pada cara penyusunan naskah akademik dalam menyusun naskah akademik, metode ini sebaiknya terdiri atas jenis/spesifikasi penelitian, jenis dan sumber data penelitian, teknik pengumpulan data penelitian, sifat penelitian, dan teknik analisis penelitian.

2) Analisis Teoretis dan Praktik Empiris

Analisis yang dilakukan dalam tahap analisis teoretis dan praktik empiris ialah pemastian bahwa teori-teori yang digunakan dalam naskah akademik telah benar secara ilmu pengetahuan. Teori merupakan alur logika yang berisi konsep, definisi, dan proposisi yang masih abstrak. Dalam ilmu hukum teori sering digunakan sebagai pisau analisis untuk membedah persoalan-persoalan yang ada. Untuk itu, teori-teori yang dituangkan penyusun dalam suatu naskah akademik harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pilihan teori itu di antara banyaknya teori lain yang ada dalam khasanah ilmu pengetahuan.

Kemudian mengenai praktik empiris berkaitan dengan kenyataan lapangan atas penerapan teori-teori yang sebelumnya telah ada, misalnya Lon L. Fuller mengemukakan mengenai teori kegagalan undang-undang maka secara empiris bagaimanakah praktik di lapangan atas teori ini dalam lapangan isu hukum yang sedang dianalisis. Misalnya norma A dalam undang-undang yang telah ada gagal karena norma itu tidak dapat memenuhi kesanggupan sasaran norma, yaitu masyarakat.

Si analis naskah akademik yang memastikan bahwa antara landasan teori dan praktik empiris telah sesuai dengan kaidah-kaidah teoretis dan penerapannya secara empiris dalam isu yang sedang disusun ke dalam suatu naskah akademik.

3) Analisis Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Terkait

Dalam tahap ini, akan dianalisis mengenai relevansi dan sinergisitas peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam

naskah akademik oleh penyusun terkait dengan isu rancangan undang-undang yang naskah akademiknya telah disusun tersebut. Peraturan perundang-undangan yang terkait dimulai dari UUD 1945 yang merupakan norma dasar sampai dengan berbagai undang-undang sektor lain yang terkait. Sebaiknya peraturan di bawah undang-undang tidak perlu dituangkan ke dalam evaluasi peraturan perundang-undangan. Evaluasi peraturan perundang-undangan berupa garis besar pengaturan peraturan perundang-undangan dan keterkaitan serta gesekan apa yang terjadi dengan RUU yang naskah akademiknya telah disusun itu. Evaluasi ini dapat dilakukan untuk memastikan praktik konflik norma, kontestasi norma, atau distorsi norma antara RUU dengan berbagai peraturan perundang-undangan terkait.

4) Analisis Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Analisis terhadap naskah akademik pada bagan landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis menjadi bagian yang cukup berat. Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945. Untuk itu seorang analis yang sedang menganalisa naskah akademik harus memahami mengenai pertimbangan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafa bangsa Indonesia dalam suatu RUU yang naskah akademiknya sedang dianalisis.

Begitu pula dengan landasan sosiologis yang sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Dengan demikian, gambaran fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara atas suatu isu hukum dalam RUU yang naskah akademiknya telah disusun tertuang secara baik. Kehadiran hukum sebagai wahana untuk merekayasa sosial keadaan

masyarakatnya sekaligus sebagai wahana untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakatnya. Untuk itu, fakta-fakta empiris terpotret dengan baik dalam naskah akademik yang menjadi urgensi suatu RUU untuk kemudian dibentuk menjadi UU.

Ketiga landasan yuridis yang 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. Untuk itu, dalam suatu naskah akademik harus tertuang gambaran permasalahan yang dalam kajian landasan yuridis terdapat pertimbangan bahwa terbentuknya peraturan maka permasalahan hukum yang dapat diselesaikan.

Beberapa analisis dalam bagian landasan yuridis ini dalam rangka memastikan bahwa persoalan hukum itu, antara lain peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada, dapat tertuang dengan baik dalam naskah akademik.

5) Analisis Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan

Dalam naskah akademik harus ada jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan. Jangkauan merujuk pada sejauh mana RUU yang disusun akan mengatur. Tentu jangkauannya harus sesuai dengan hal-hal yang menjadi bagiannya. Sedangkan arah pengaturan merujuk pada kemana RUU yang disusun akan dibawa. Ruang lingkup materi muatan merujuk pada substansi apa saja yang akan diatur. Hal ini telah berwujud sistematika RUU yang didalamnya telah menjelaskan materi muatan yang diusulkan.

Terhadap suatu naskah akademik yang telah jadi, diperlukan analisis yang mendalam mengenai naskah akademik yang akan diproses. Analisis yang dapat dilakukan, yaitu melalui analisis formil dan analisis substansi. Kedua

analisis ini dilakukan agar baik secara formil maupun secara materiil, suatu naskah akademik telah memenuhi kaidah-kaidah, misalnya kaidah kebenaran ilmiah.

Berdasarkan paparan sebagaimana diuraikan pada bab tersebut, maka adapun simpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut.

1. Naskah akademik merupakan dokumen vital dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan karena suatu RUU tidak dapat dibentuk tanpa adanya suatu naskah akademik.
2. Naskah akademik harus menjadi dokumen penelitian/pengkajian yang sah bukan hanya dokumen pelengkap formil agar suatu RUU dapat diproses secara administratif dalam tahap-tahap pembentukan RUU.
3. Sebagai bentuk pemastian kesahihan penelitian/pengkajian naskah akademik maka sepatutnya naskah akademik dianalisis secara komprehensif, meliputi analisis formil dan analisis substansi.
4. Analisis formil terdiri atas analisis sistematika, proses, dan kewenangan, sedangkan analisis substansi atau materiil meliputi analisis pendahuluan, landasan teoretis dan empiris, evaluasi peraturan perundang-undangan terkait, landasan filosofis-sosiologis-yuridis, dan jangkauan-arrah pengaturan-ruang lingkup materi muatan.



Bab 9

Kewenangan, Proses, dan Teknik Penyusunan Perundang-undangan

A. PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN HARUS SESUAI DENGAN CITA HUKUM

Tujuan dan fungsi negara Indonesia didirikan dapat ditemukan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945). Pada bagian tersebut dinyatakan bahwa tujuan negara adalah:

“Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*) telah menuntukan bagaimana cara untuk dapat mewujudkan tujuan negara tersebut. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menjadi penanda bahwa hukum merupakan salah satu cara yang konstitusional untuk mencapai tujuan tersebut. Artinya konstitusi telah mendudukan hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan negara. Selanjutnya UUD 1945 juga memberikan amanat agar dalam mencapai tujuan tersebut harus senantiasa dipandu oleh Pancasila. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*) Bangsa Indonesia.

Menurut Esmi Warassih, cita hukum dapat dipahami sebagai konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat (Esmi Warassih, 2011: 39). Senada dengan Esmi Warassih, Gustav Radbruch dalam tulisannya yang berjudul “*Einführung in die Rechtswissenschaft*” berpendapat bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstitutif. Tanpa cita hukum, maka produk hukum yang dihasilkan akan kehilangan maknanya (Esmi Warassih, 2011: 39; Satjipto Rahardjo, 2014: 13–21). Pemahaman yang demikian membawa pada suatu kesimpulan Pancasila menjadi dasar validasi atau keabsahan hukum (baca: peraturan perundang-undangan) yang dibentuk oleh otoritas yang berwenang. Ketika produk hukum yang dihasilkan bertentangan dengan sendirinya aturan tersebut dapat dipandang tidak memiliki daya regulatif dan dapat dipandang tidak konstitusional.

Otoritas legislatif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus secara cermat memastikan peraturan yang dibuat senapas dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Pemegang kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan memegang amanat konstitusional untuk menginternalisasikan peraturan perundang-undangan yang dibuat dengan menjadikan Pancasila sebagai sesuatu yang menjiwai aturan yang dihasilkan.

Selain itu, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 juga telah menetapkan bahwa negara Indonesia adalah negara yang demokratis. Karakteristik demokratis ini juga harus selalu dipertimbangkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan sehingga produk hukum yang dihasilkan menjadi aturan hukum yang demokratis. Bertalian dengan hal tersebut terdapat model pembentukan hukum yang demokratis.

Setidaknya untuk membentuk produk perundang-undangan yang demokratis terdapat 3 (tiga) tahapan utama yang harus dilalui. Tahapan tersebut yaitu sosiologis, politis dan yuridis. Ketiga tahapan tersebut sebagai berikut.

1. Tahapan Sosiologis

Secara makro proses penyusunan suatu produk hukum (peraturan) dalam tahapan sosiologis berlangsung dalam masyarakat dan ditentukan oleh tersedianya, bahan-bahan di dalamnya. Dalam konteks sosiologis, faktor masyarakat merupakan tempat timbulnya suatu kejadian, permasalahan atau tujuan sosial. Namun demikian, permasalahan baru akan menjadi

permasalahan kebijaksanaan (*policy problem*) bila problem-problem itu dapat membangkitkan orang banyak untuk melakukan tindakan terhadap problem-problem itu (Esmi Warassih, 2011: 42).

2. Tahapan Politis

Tahapan ini berusaha mengidentifikasi problem dan kemudian merumuskan lebih lanjut. Di sini, seluruh ide atau gagasan yang berhasil diidentifikasi dalam proses sosiologis itu dipertajam lebih lanjut dalam wacana yang lebih kritis oleh kekuatan yang ada dalam masyarakat. Tahapan politis inilah yang sangat menentukan, apakah ide atau gagasan itu perlu dilanjutkan atau diubah untuk selanjutnya memasuki tahap yuridis. Konteks pemahaman politis ini sangat menentukan bagi lahirnya suatu peraturan, karena harus disadari bahwa peraturan hukum itu merupakan salah satu alat yang penting untuk menyalurkan dan mewujudkan tujuan-tujuan kebijaksanaan pemerintah (Esmi Warassih, 2011: 42–43).

3. Tahapan Yuridis

Tahapan ini merupakan tahapan lanjutan dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis. Di mana setelah problem berhasil diidentifikasi melalui tahapan sosiologis, kemudian tahapan politis menyimpulkan tahapan tersebut layak diatur dalam aturan hukum, maka tahapan yuridis merupakan tahapan mempositifkan aturan hukum yang berisi pengaturan atau kebijaksanaan pemerintah atau suatu masalah hukum yang dihadapi oleh masyarakat.

Ketiga tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di atas merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-lepaskan satu sama lain. Ketika pembentuk undang-undang menginginkan amanat konstitusi tercapai yakni peraturan perundang-undangan yang demokratis maka konsekuensi logisnya seluruh tahapan tersebut dilalui secara baik. Selain itu tahapan sosiologis memberikan pemahaman pula bahwa metode penelitian yang digunakan untuk mendapatkan problem-problem masyarakat sesuai dengan kenyataan yang ada menuntut agar penggunaan metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum nondoktrinal dengan pendekatan empiris ataupun sosiolegal, sehingga ke depannya perlu ada perkembangan penggunaan metode penelitian dalam menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan, yang tidak lagi hanya berdasar pada penelitian hukum normatif karena penelitian hukum normatif tidak akan mampu menangkap problem hukum dalam perspektif kenyataan sehari-hari di masyarakat.

Hal yang perlu diketahui selanjutnya adalah pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini tunduk pada rezim hukum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu hal yang esensial dari keberadaan undang-undang tersebut adalah terdapatnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Keberadaan asas dalam Pasal 5 tersebut harus dicermati. Hal ini semata karena kedudukan asas sebagai jantung peraturan perundang-undangan.

Salah satu asas yang penting adalah asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Asas tersebut mengandung pengertian bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang. Dengan demikian, sini diketahui bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus oleh otoritas pembentuk yang berwenang.

B. KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia terjadi perubahan yang sangat mendasar di bidang ketatanegaraan. Salah satu perubahan tersebut adalah munculnya pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Terdapat pemisahan antar ketiga cabang kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Terkait dengan kewenangan pembentukan undang-undang dalam UUD 1945 Pasca Amandemen diatur dalam Pasal 20. Selengkapnya berikut ini adalah bunyi redaksional pasal tersebut.

Pasal 20

- “(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.”

Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 telah menetapkan otoritas untuk membentuk undang-undang ada di tangan kekuasaan legislatif. Dalam hal ini konstitusionalitas kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain didasarkan pada Pasal 20, apabila ditelusuri lebih lanjut terdapat pasal dalam UUD 1945 yang menjadi dasar yuridis untuk menyatakan kewenangan pembentukan undang-undang menjadi kewenangan DPR. *Pertama*, Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi merupakan salah satu fungsi yang dimiliki oleh DPR. Dengan adanya fungsi tersebut diketahui keberadaan DPR berfungsi membuat undang-undang. Selanjutnya yang *kedua*, Pasal 21 UUD 1945 menyatakan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. Seluruh anggota DPR dengan demikian memiliki hak konstitusional berupa mengajukan suatu usul rancangan undang-undang.

Pasal 22A UUD 1945 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Atas amanat tersebut maka kemudian badan legislatif membentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sebagaimana dinyatakan dalam ketentuan mengingat undang-undang tersebut. Dapat diidentifikasi pasal di dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang menunjukkan bahwa kewenangan membentuk undang-undang dimiliki oleh DPR. Salah satunya Pasal 22 UU No. 12 Tahun 2011. Diketahui setiap undang-undang lahir melalui tahapan penyusunan prolegnas. Dalam kaitannya dengan itu, hasil penyusunan prolegnas harus disepakati dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Bahkan prolegnas tersebut ditetapkan dengan keputusan DPR. Ini menunjukkan kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang. Selanjutnya Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011 secara implisit mendudukkan bahwa memang kewenangan membentuk undang-undang adalah otoritas legislatif. Pasal tersebut menyatakan “Apabila dalam satu masa sidang DPR dan

Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan”.

Terdapat peraturan yang lebih teknis yang dapat dijadikan dasar kewenangan membentuk undang-undang adalah kewenangan DPR. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib (Tatib 1/2014) yang menegaskan DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Salah satu fungsi DPR adalah fungsi legislasi. Terkait dengan fungsi ini, Pasal 5 ayat (1) Tatib 1/2014 menyatakan fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Pasal berikutnya dalam Tatib 1/2014 yang juga menjadi dasar wewenang DPR dalam membentuk undang-undang adalah Pasal 6 Tatib 1/2014. Dalam pasal tersebut ditegaskan wewenang dari DPR. Lengkapnya adalah sebagai berikut.

Pasal 6

“DPR berwenang:

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
- d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;

- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
- n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.”

2. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau yang sering disingkat dengan Perpu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diakui dan kedudukannya setingkat dengan undang-undang. Hal ini dapat diketahui dari rumusan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kewenangan untuk menetapkan Perpu merupakan kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Presiden. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 22 UUD 1945. Untuk lebih lengkapnya dapat dicermati bunyi pasal tersebut berikut ini.

Pasal 22

- “(1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.”

Redaksi pasal tersebut menerangkan, Perpu dapat ditetapkan oleh Presiden apabila dalam keadaan hal ihwal kegentingan memaksa. Mengenai makna keadaan tersebut UUD 1945 tidak menjelaskannya. Dalam Penjelasan Pasal 22 UUD 1945 sebelum amandemen hal tersebut dinyatakan sebagai berikut.

Pasal 22

“Pasal ini mengenai *noodverordeningsrecht* Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting, yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini, yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh Dewan Perwakilan Rakyat.”

Pengertian “hal ihwal kegentingan memaksa” tersebut tidak selalu ada hubungannya dengan keadaan bahaya, tetapi cukup kiranya apabila menurut keyakinan presiden terdapat keadaan mendesak, dan keadaan itu perlu segera diatur dengan peraturan yang mempunyai derajat undang-undang. Pengaturan terhadap keadaan tersebut tidak dapat ditangguhkan sampai adanya sidang Dewan Perwakilan Rakyat yang akan membicarakan pengaturan keadaan tersebut (Maria Farida, 2013: 192).

Pasal 1 angka 4 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dasar hukum yang lebih teknis mengenai kewenangan pembentukan Perpu terdapat dalam Pasal 57 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

3. Kewenangan Pembentukan Peraturan Pemerintah

Peraturan pemerintah merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat di Indonesia. Fungsi peraturan tersebut adalah sebagai instrumen untuk mengadakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan undang-undang. A. Hamid S. Attamimi, mengemukakan beberapa karakteristik peraturan pemerintah sebagai berikut.

- a. Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dulu ada undang-undang yang menjadi induknya.
- b. Peraturan pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
- c. Ketentuan peraturan pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
- d. Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas.
- e. Ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan. Peraturan pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata (Maria Farida Indarti, 2013: 195).

Kewenangan untuk membuat peraturan pemerintah merupakan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 kepada Presiden melalui Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Selanjutnya UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 juga menyatakan demikian.

4. Kewenangan Pembentukan Peraturan Presiden

Fungsi pembentukan peraturan Presiden antara lain mengadakan pengaturan lebih lanjut atas amanat undang-undang, menyelenggarakan atau melaksanakan peraturan pemerintah dan melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Dasar hukum kewenangan Presiden untuk membentuk peraturan jenis ini adalah Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan Presiden juga dapat didasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011 dan Pasal 114 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014.

5. Kewenangan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota

Fungsi peraturan daerah, yaitu pertama menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan kedua menampung kondisi khusus daerah serta ketiga instrumen penjabaran peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan bagi pemerintah daerah untuk menetapkan Perda provinsi dan/atau kabupaten/kota didasarkan pada Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang menegaskan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. selanjutnya dinyatakan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Berdasarkan Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014) Pemerintahan Daerah, Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Hal senada juga dinyatakan oleh UU No. 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 menyatakan Peraturan Daerah Provinsi dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

C. PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Proses Pembentukan Undang-Undang

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam undang-undang tersebut pembentukan peraturan perundang-undangan dimaknai sebagai pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dengan demikian proses pembentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan termasuk juga undang-undang harus melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, berikut ini tahapan selengkapannya.

a. Perencanaan Penyusunan Undang-Undang

Pasal 16 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan melalui prolegnas. Prolegnas berisi skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Penyusunan prolegnas sebagai instrumen perencanaan penyusunan undang-undang disusun secara terpadu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR khusus menangani bidang legislasi.

Penyusunan Prolegnas yang berisi mengenai daftar rancangan undang-undang didasarkan atas: perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; perintah undang-undang lainnya; sistem perencanaan pembangunan nasional; rencana pembangunan jangka panjang nasional; rencana pembangunan jangka menengah; rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pasal 19 UU No. 12 Tahun 2011 pada pokoknya menerangkan Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur tersebut yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam naskah akademik.

Aturan lebih lanjut mengenai Prolegnas yang disusun oleh Pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 pada Pasal 3 dinyatakan perencanaan rancangan undang-undang meliputi kegiatan:

- 1) penyusunan naskah akademik;
- 2) penyusunan Prolegnas jangka menengah;
- 3) penyusunan Prolegnas prioritas tahunan;
- 4) perencanaan penyusunan rancangan undang-undang kumulatif terbuka; dan
- 5) perencanaan penyusunan rancangan undang-undang di luar Prolegnas.

Sementara itu, aturan mengenai penyusunan dan penetapan serta penyebarluasan Prolegnas juga diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat

Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib tepatnya dalam Pasal 106–110.

b. Penyusunan Undang-Undang

Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR atau Presiden atau berasal dari DPD yang diajukan kepada DPR. Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai naskah akademik. Ketentuan kewajiban mengenai penyertaan naskah akademik dalam RUU tidak berlaku bagi rancangan undang-undang mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, namun rancangan undang-undang tersebut harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta rancangan undang-undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Khusus untuk rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD hanyalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

c. Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Tahapan ketiga dari proses pembentukan undang-undang adalah pembahasan dan pengesahan undang-undang. Pada tahapan pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Khusus pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan pertimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. Keikutsertaan DPD tersebut dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I yang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas. Selain itu DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas sebagai berikut.

1) Pembicaraan Tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus; Pada dasarnya Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut.

- a) Pengantar musyawarah, di tahapan ini DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari DPR; DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR; Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.
- b) Pembahasan daftar inventarisasi masalah, daftar inventarisasi masalah diajukan oleh Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR; atau DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.
- c) Penyampaian pendapat mini, disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: fraksi; DPD, jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD, Presiden.

2) Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan: a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I; b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Setelah rancangan undang-undang melalui proses pembahasan di tingkat I dan II, kemudian proses berikutnya adalah pengesahan rancangan undang-undang. Dalam Pasal 72 UU No. 12 Tahun 2011 ditegaskan bahwa rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan

oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Penyampaian rancangan undang-undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Selanjutnya Pasal 73 menetapkan rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

d. Pengundangan Undang-Undang

Pengundangan merupakan tahapan akhir pembentukan Undang-Undang. Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia berdasarkan Pasal 82 UU No. 12 Tahun 2011 selain itu harus diundangkan pula dalam Berita Negara Republik Indonesia.

2. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perlu diingat, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam “hal ihwal kegentingan yang memaksa”, oleh karena itu proses pembentukannya agak berbeda dengan pembentukan suatu undang-undang. Selama ini undang-undang sellau dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam keadaan normal atau menurut Perubahan UUD 1945 dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, serta disahkan oleh Presiden, sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat karena adanya suatu “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” (Maria Farida Indarti, 2013: 80). Karena keadaan tersebutlah proses pembentukan perpu menjadi lebih singkat atau sederhana dibandingkan dengan undang-undang. Alur proses pembentukannya dengan kata lain menjadi lebih ringkas sebab untuk mengatasi kegentingan yang memaksa. Tahapan pembentukan Perpu adalah sebagai berikut:

- a. Penyusunan Rancangan Perpu dan Penetapan Perpu oleh Presiden
Pada saat Presiden berkeyakinan terdapat hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden dapat menetapkan perpu. Pada tahapan pertama menurut Pasal 58 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014, Presiden menugaskan

penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut sebagai Pemrakarsa. Untuk kemudian menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait. Selanjutnya Pasal 59 mengamanatkan agar Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang telah selesai disusun disampaikan oleh menteri kepada Presiden untuk ditetapkan.

b. Pengajuan Perpu yang Ditetapkan Presiden untuk Mendapatkan Persetujuan DPR

Menurut Pasal 52 UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang. DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang. Namun apabila sebaliknya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku yang kemudian disertai dengan tindakan dari DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang didalamnya mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna.

3. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah (PP)

Seperti disampaikan di atas bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Rangkaian proses pembentukan PP adalah sebagai berikut.

a. Tahapan Perencanaan Peraturan Pemerintah

Proses perencanaan peraturan pemerintah secara garis besar diatur dalam Pasal 24–29 UU No. 12 Tahun 2011. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah yang memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Pada tahapan perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah yang dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.

Peraturan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan program penyusunan PP diatur dalam Pasal 27–30 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014. Berikut bunyi selengkapnya pasal-pasal tersebut.

Pasal 27

- “(1) Menteri menyiapkan perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (2) Perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian undang-undang.”

Pasal 28

“Menteri menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 kepada kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian.”

Pasal 29

- “(1) Menteri menyelenggarakan rapat koordinasi antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah disampaikan.
- (2) Rapat koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diselenggarakan untuk finalisasi daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (3) Daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.”

Pasal 30

- “(1) Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah kepada Menteri.
- (2) Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.
- (3) Dalam menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemrakarsa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden.
- (4) Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun Peraturan Pemerintah.
- (5) Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan Peraturan Pemerintah di luar daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa melaporkan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut kepada Menteri.”

b. Penyusunan Peraturan Pemerintah

Aturan hukum yang mengatur mengenai tahapan penyusunan PP dalam UU No. 12 Tahun 2011 hanya ditemukan dalam 1 (satu) pasal, yaitu Pasal 54. Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan

Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Atas amanat Pasal 54 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011, dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 diatur tata cara penyusunan rancangan PP yang dimuat dalam Pasal 62–63.

c. Penetapan Rancangan Peraturan Pemerintah

Terkait dengan tata cara penetapan rancangan PP diatur dalam Pasal 114 Perpres No. 87 Tahun 2014. Pasal tersebut pada pokoknya menjelaskan Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah telah disusun berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Naskah Rancangan Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh Presiden Peraturan Pemerintah dengan membubuhkan tanda tangan. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh Presiden. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet menyampaikan naskah yang telah dibubuhi nomor dan tahun kepada Menteri untuk diundangkan.

d. Pengundangan Peraturan Pemerintah

Setelah Rancangan Peraturan Pemerintah ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah oleh Presiden maka tahapan selanjutnya adalah tahapan pengundangan. Kewajiban untuk mengundangan Peraturan Pemerintah terdapat dalam Pasal 81 No. 12 Tahun 2011. Dalam Pasal 148 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 diterangkan bahwa menteri mengundangan Peraturan Pemerintah dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, kemudian penjelasan atas Peraturan Pemerintah tersebut ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

4. Proses Pembentukan Peraturan Presiden

Telah disampaikan di atas proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berikut ini adalah tahap pembentukan Peraturan Presiden.

a. Perencanaan Peraturan Presiden

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya menerangkan perencanaan penyusunan Peraturan

Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden. Tata cara perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden diatur dalam Pasal 31–32 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 yang bunyinya sebagai berikut.

Pasal 31

“Ketentuan mengenai tata cara perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 30 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden.”

Pasal 32

- “(1) Dalam hal perencanaan program penyusunan Peraturan Presiden dalam rangka melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan, Pemrakarsa terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden.
- (2) Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan Peraturan Presiden untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan, Pemrakarsa melaporkan usul penyusunan Rancangan Peraturan Presiden tersebut kepada Menteri.”

b. Penyusunan Peraturan Presiden

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menetapkan aturan tahapan penyusunan Peraturan Presiden dalam Pasal 55 yang menegaskan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antar nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjutnya dapat ditemukan dalam Pasal 64–66 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 64

- “Pemrakarsa menyusun Rancangan Peraturan Presiden yang berisi materi:
- yang diperintahkan oleh Undang-Undang;
 - untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah; atau
 - untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan.”

Pasal 65

“Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, kecuali ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (2) huruf a.”

Pasal 66

- “(1) Dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Presiden bersifat mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, Pemrakarsa secara serta merta dapat langsung melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Presiden dengan melibatkan Menteri, menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait.
- (2) Hasil pembahasan Rancangan Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan.”

c. Penetapan Rancangan Peraturan Presiden menjadi Peraturan Presiden

Terkait dengan tata cara penetapan rancangan Perpres diatur dalam Pasal 114 Perpres No. 87 Tahun 2014. Secara garis besar pasal tersebut menerangkan Presiden menetapkan Rancangan Rancangan Peraturan Presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Naskah Rancangan Peraturan Presiden tersebut kemudian ditetapkan oleh Presiden menjadi Peraturan Presiden dengan membubuhkan tanda tangan. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh tersebut. Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau Sekretaris Kabinet menyampaikan naskah yang telah dibubuhi nomor dan tahun tersebut kepada Menteri untuk diundangkan.

d. Pengundangan

Pasal 82 UU No. 12 Tahun 2011 menyebutkan Peraturan Presiden merupakan salah satu jenis peraturan yang perlu diundangkan dalam Lembaran Negara

Republik Indonesia. Dalam Pasal 148 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 diterangkan bahwa menteri mengundang Peraturan Presiden dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, kemudian penjelasan atas Peraturan Presiden tersebut ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

5. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota

Perlu ditegaskan kembali bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berikut ini tahapan proses pembentukan peraturan daerah provinsi.

a. Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi

Perencanaan peraturan daerah provinsi diatur dalam Pasal 32–38 UU No. 12/2011. Secara normatif telah diatur perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi. Prolegda tersebut memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi tersebut kemudian setelah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Undang-undang juga telah menetapkan Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi. Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi. Dalam penyusunan Prolegda Provinsi penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas: perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah.

Selanjutnya Pasal 36 UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan Penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh DPRD Provinsi melalui alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.

Pada akhirnya, hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi. Prolegda Provinsi tersebut ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

b. Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 56–62 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur tata cara penyusunan Perda provinsi. Norma pada pasal-pasal tersebut menerangkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi; pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tersebut dapat dicermati dalam Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Sedangkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat ditemukan dalam Bagian Keenam

tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Perpres No. 87 Tahun 2014.

c. Pra-Pembahasan dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Aturan hukum mengenai mekanisme pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi diatur dalam Pasal 75–76 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembahasan rancangan Perda provinsi melibatkan DPRD Provinsi dan Gubernur. Dengan kata lain pembahasannya dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Pembahasan bersama tersebut dilakukan melalui beberapa tingkat pembicaraan yakni dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pembahasan rancangan peraturan daerah provinsi diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014. Dalam Perpres tersebut diatur mengenai proses sebelum RUU Perda tersebut dibahas, yakni terdapat tahapan persiapan pembahasan (pra-pembahasan). Pasal yang mengatur mengenai persiapan pembahasan RUU Perda provinsi juga membagi persiapan pembahasan RUU Perda Provinsi yang berasal dari Gubernur dengan yang dari DPRD Provinsi.

Tahapan pra-pembahasan untuk rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur diatur dalam Pasal 94–97 Perpres No. 87 Tahun 2014. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi untuk dilakukan pembahasan. Surat pengantar Gubernur tersebut paling sedikit memuat latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Kemudian diatur juga bahwa Pemrakarsa memperbanyak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sesuai jumlah yang diperlukan dalam rangka pembahasan rancangan perda tersebut.

Gubernur membentuk tim dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di DPRD Provinsi. Tim diketuai oleh Sekretaris Daerah Provinsi

atau pejabat yang ditunjuk oleh Gubernur. Ketua tim pembahasan tersebut harus melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk mendapatkan arahan dan keputusan.

Selanjutnya untuk tahapan pra-pembahasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 98–100 Perpres No. 87 Tahun 2014. Apabila rancangan berasal dari DPRD Provinsi maka rancangan tersebut harus disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPRD Provinsi kepada gubernur untuk dilakukan pembahasan. Setidaknya surat pengantar pimpinan DPRD Provinsi tersebut memuat: latar belakang dan tujuan penyusunan sasaran yang ingin diwujudkan dan materi pokok yang diatur, yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi disusun berdasarkan Naskah Akademik, Naskah Akademik disertakan dalam penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi. Dalam rangka pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD Provinsi, Sekretariat DPRD Provinsi memperbanyak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sesuai jumlah yang diperlukan.

Setelah tahapan pra-pembahasan dilalui tahapan selanjutnya adalah tahapan pembahasan rancangan Perda provinsi yang diatur dalam Pasal 103–108 Perpres No. 87 Tahun 2014. Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur dibahas oleh DPRD Provinsi dan Gubernur untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu sebagai berikut.

- 1) Pembicaraan tingkat I
 - a) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berasal dari Gubernur dilakukan dengan: penjelasan Gubernur dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah, pandangan umum fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan tanggapan dan/atau jawaban Gubernur terhadap pandangan umum fraksi.
 - b) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi berasal dari DPRD dilakukan dengan: penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Balegda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; pendapat Gubernur terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi; dan tanggapan dan/atau jawaban fraksi terhadap pendapat Gubernur. Pembahasan

dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Gubernur atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya.

2) Pembicaraan tingkat II

a) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan: penyampaian laporan pimpinan komisi/pimpinan gabungan komisi/pimpinan panitia khusus yang berisi pendapat fraksi dan hasil pembahasan; dan permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

b) Pendapat akhir Gubernur.

Pasal 76 UU No. 12 Tahun 2011 juga mengatur mengenai mekanisme penarikan kembali atas Rancangan Perda sebelum pembahasan dimulai. Rancangan Perda pun dapat ditarik pada masa sedang dibahas apabila ada persetujuan bersama DPRD Provinsi dan Gubernur.

d. Penetapan Rancangan Perda Provinsi Menjadi Perda Provinsi Sekaligus Pengundangannya

Aturan teknis mengenai penetapan rancangan perda provinsi menjadi Perda provinsi diatur dalam Pasal 115–119 Perpres No. 87 Tahun 2014. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Terhadap Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan Pimpinan DPRD Provinsi, Sekretaris Daerah Provinsi menyiapkan naskah Peraturan Daerah Provinsi dengan menggunakan lambang negara pada halaman pertama. Rancangan Peraturan Daerah Provinsi kemudian ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan.

Penandatanganan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi oleh Gubernur dilakukan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Naskah Peraturan Daerah Provinsi yang telah ditandatangani oleh Gubernur dibubuhi nomor dan tahun oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Penomoran Peraturan Daerah Provinsi menggunakan nomor bulat.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahan bagi Peraturan Daerah Provinsi berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir naskah Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan Peraturan Daerah Provinsi ke dalam Lembaran Daerah Provinsi.

Sekretaris Daerah Provinsi membubuhkan kalimat pengesahan Naskah Peraturan Daerah Provinsi yang telah dibubuhi kalimat pengesahan dibubuhi nomor dan tahun serta diundangkan oleh Sekretaris Daerah Provinsi. Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui kepada menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri untuk mendapatkan nomor register Peraturan Daerah Provinsi sebelum diundangkan oleh Sekretaris Daerah Provinsi.

Pembentukan peraturan daerah tingkat kabupaten/kota melalui tahapan atau proses sebagai berikut.

1) Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi Kabupaten/Kota

Dasar hukum tahapan perencanaan Perda kabupaten/kota diatur dalam Pasal 39–41 UU No. 12 Tahun 2011. Sama halnya dengan perencanaan Perda provinsi, perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota juga dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota. Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 UU No. 12 Tahun 2011 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam Prolegda Kabupaten/Kota dapat dimuat daftar kumulatif terbuka mengenai pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Kecamatan atau nama lainnya dan/atau pembentukan, pemekaran, dan penggabungan Desa atau nama lainnya.

2) Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Mekanisme mengenai tata cara penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota sama halnya dengan tata cara penyusunan Perda provinsi sehingga sebetulnya ketentuan mengenai tata cara penyusunan perda provinsi yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 berlaku pula bagi penyusunan Perda kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat ditemukan dalam

Bagian Keenam tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota Perpres No. 87 Tahun 2014.

3) Pra Pembahasan dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Aturan mengenai pembahasan bagi RUU Perda Kabupaten/Kota sama dengan aturan pembahasan RUU Perda Provinsi. Hal ini ditegaskan pada Pasal 77 UU No. 12 Tahun 2011, karena aturan pembahasan RUU Perda provinsi secara *mutatis mutandis* berlaku pula bagi RUU Perda Kabupaten/Kota. Seperti disampaikan di awal dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, dikenal adanya tahapan pra pembahasan dan pembahasan RUU Perda Provinsi. Menurut Pasal 101–102 Perpres tersebut, aturan tahapan pra pembahasan dan pembahasan RUU Perda Provinsi secara *mutatis mutandis* juga berlaku bagi RUU Perda Kabupaten/Kota.

4) Penetapan RUU Perda Kabupaten/Kota menjadi Perda Kabupaten/Kota serta Pengundangannya

Aturan teknis mengenai penetapan rancangan Perda provinsi menjadi Perda provinsi yang diatur dalam Pasal 115–119 Perpres No. 87 Tahun 2014 secara *mutatis mutandis* juga berlaku bagi penetapan Perda kabupaten/kota.

D. TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan harus mengikuti atau sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tertuang dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU No. 12 Tahun 2011 di dalamnya terdapat beberapa lampiran. Lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun 2011. Salah satu lampirannya mengatur mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam lampiran tersebut dijabarkan 4 (empat) hal penting yang dirumuskan dalam empat bab berikut.

1. Kerangka Peraturan Perundang-undangan

Bagian ini diuraikan dalam Bab I pada lampiran II. Diketahui bahwa kerangka peraturan perundang-undangan terdiri dari Judul, Pembukaan (Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, Konsiderans, Dasar Hukum, Diktum), Batang Tubuh (Ketentuan Umum, Materi Pokok yang Diatur, Ketentuan Pidana dan Peralihan jika diperlukan

dan Ketentuan Penutup), Penutup dan Penjelasan, serta Lampiran apabila diperlukan.

2. Hal-Hal Khusus

Pada bab hal-hal khusus ini dijelaskan mengenai beberapa hal, antara lain pendelegasian kewenangan yang dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, selain itu diuraikan pula mengenai petunjuk penyusunan bab penyidikan dalam peraturan perundang-undangan. Hal khusus yang dijelaskan pula teknik penyusunannya adalah pencabutan peraturan perundang-undangan yang dipandang tidak diperlukan lagi dan harus diganti. Hal khusus keempat yang diberikan pedoman dalam Lampiran II adalah mengenai perubahan peraturan perundang-undangan. Kelima mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dan lain sebagainya.

3. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan

Hukum dan bahasa adalah dua entitas yang tidak dapat dipisah-lepaskan. Tanpa bahasa, hukum tidak akan mampu dipahami secara baik. Pada dasarnya konsepsi mengenai hukum ada di dalam konsepsi intelektual masing-masing orang, yang dapat disebut *law in minds*. Namun supaya hukum yang wujud awalnya *law in minds* tersebut dapat dipahami oleh semua orang maka kemudian ia perlu dituangkan dalam wujud yang lebih nyata, yaitu peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini konsepsi hukum menjadi *law in the books*.

Dalam konteks antara hukum dan bahasa sering memunculkan berbagai masalah. Bahasa yang awalnya digunakan untuk memudahkan seseorang memahami hukum, sering kontraproduktif. Sering kali bahasa yang digunakan menimbulkan ketidakjelasan atau bahkan multitafsir. Untuk itu kemudian perlu adanya pedoman mengenai ragam bahasa peraturan perundang-undangan. Berkenaan dengan hal tersebut dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 dijabarkan dalam Bab II mengenai ragam bahasa peraturan perundang-undangan.

4. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Pada Bab IV Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 berisi mengenai contoh bentuk rancangan undang-undang, rancangan undang-undang penetapan Perpu menjadi undang-undang, rancangan undang-undang pengesahan perjanjian

internasional, rancangan undang-undang perubahan undang-undang, rancangan undang-undang pencabutan undang-undang, rancangan undang-undang pencabutan Perpu, rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden, rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan daerah provinsi dan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.

Sebagai catatan akhir dari bab ini. Terhadap tiap-tiap jenis peraturan perundang-undangan, hanya lembaga/pejabat yang berwenang yang memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan pun harus melalui proses baku yang telah ditentukan. Tiap-tiap peraturan perundang-undangan memiliki proses yang berbeda dalam pembentukannya. Namun, dari berbagai perbedaan kewenangan dan proses, terdapat kesamaan teknik penyusunan antara jenis peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain.

Berdasarkan paparan sebagaimana diuraikan pada bab di atas, maka adapun simpulan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut.

1. Pembentukan peraturan perundang-undangan terikat pada asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. Oleh sebab itu, berlakunya suatu peraturan perundang-undangan juga didasarkan pada kewenangan lembaga atau pejabat yang membentuk. UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib di antaranya telah menetapkan lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan.
2. Di Indonesia diakui berbagai jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dinyatakan dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011. Untuk membentuk berbagai jenis peraturan perundang-undangan tersebut harus melalui proses yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Setidaknya pengaturan mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014

tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, dan lain sebagainya. Aturan mengenai proses pembentukan harus ditaati agar memenuhi syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan.

3. Terdapat pedoman mengenai teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun 2011 sehingga wajib dijadikan sebagai *guidance* dalam menyusun peraturan perundang-undangan.



Bab 10

Ragam Bahasa dan Pola Kalimat Peraturan Perundang-undangan yang Efektif

A. KARAKTERISTIK BAHASA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ragam bahasa dan pola kalimat yang digunakan memiliki karakteristik yang berbeda yang sedikit banyak berbeda dengan ragam bahasa dan pola kalimat pada umumnya. Sebagai contoh sederhana penggunaan kata atau gabungan kata “dan/atau” merupakan penggunaan yang tidak lazim dalam Bahasa Indonesia yang baik dan benar.

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

Corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan inilah yang mendasari perlunya ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan dipelajari secara khusus.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ragam bahasa diatur secara khusus dalam Lampiran Bab III tentang Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan yang menjadi pedoman bagi para perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam Bab III Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan mengenai berbagai hal yang terkait dengan ragam bahasa peraturan perundang-undangan

sehingga kesalahan penggunaan corak bahasa dan pola kalimat dapat dihindari oleh perancang peraturan perundang-undangan. Kesalahan dalam menyusun kalimat yang sesuai dengan ragam bahasa dan pola kalimat peraturan perundang-undangan dapat berdampak pada ketidakjelasan pengertian, ketidaklugasan, ketidakbakuan, dan ketidakserasian peraturan perundang-undangan.

B. BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Ciri-ciri bahasa peraturan perundang-undangan antara lain:

1. lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
2. bercorak hemat, hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
3. objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
4. membakukan makna kata, ungkapan, atau istilah yang digunakan secara konsisten;
5. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
6. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan
7. penulisan huruf awal dari kata, frasa, atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis peraturan perundang-undangan dan rancangan peraturan perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

1. Kelugasan dan Kepastian untuk Menghindari Kesamaan Arti atau Kerancuan

Bahasa yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan harus lugas dan pasti. Lugas berarti kalimat yang digunakan sebagai rumusan norma harus mengenai hal-hal yang pokok-pokok saja atau tidak berbelit-belit dan berbunga-bunga, sedangkan pasti berarti kalimat yang digunakan sebagai rumusan norma harus sudah tetap; tidak boleh tidak; tentu; mesti. Kelugasan dan kepastian rumusan norma yang membuat bahasa peraturan perundang-undangan menjadi jelas.

Contoh penggunaan kalimat peraturan perundang-undangan yang lugas dan pasti, misalnya sebagai berikut.

- (1) Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang.
- (2) Keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri.

Contoh norma dalam kedua ayat di atas tercermin kalimat peraturan perundang-undangan yang lugas dan pasti sehingga kalimat tersebut sudah sangat jelas dan tidak memerlukan penjelasan lebih rinci untuk memaknai substansinya.

Hal ini berbeda dengan rumusan norma di bawah ini.

- (1) Izin Panas Bumi memiliki jangka waktu paling lama 37 (tiga puluh tujuh) tahun.
- (2) Menteri dapat memberikan perpanjangan Izin Panas Bumi untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan.

Rumusan kalimat di atas ini cenderung tidak lugas dan tidak pasti. Frasa “memiliki jangka waktu paling lama 37 (tiga puluh tujuh) tahun” memerlukan penjelasan lebih rinci bagi pembaca, misalnya apakah dapat diberikan untuk waktu 15 tahun, 21 tahun, 25 tahun, dan seterusnya. Selanjutnya untuk kalimat “Menteri dapat memberikan perpanjangan Izin Panas Bumi untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan” pun memerlukan penjelasan lebih rinci, misalnya apakah paling lama 20 (dua puluh) tahun setiap kali perpanjangan merupakan perpanjangan setelah 37 (tiga puluh tujuh) tahun sehingga 37 tahun + 20 tahun + 20 tahun + dan seterusnya? Apakah 37 tahun sudah termasuk perpanjangan?

Ketidakjelasan dan ketidakpastian kalimat peraturan perundang-undangan menjadi penyebab timbulnya masalah multitafsirnya suatu rumusan peraturan perundang-undangan. Padahal, persoalan multitafsir peraturan perundang-undangan harus dihindari. Hal ini sebagaimana karakteristik dari peraturan perundang-undangan yang harus *lex scripta*, *lex stricta*, dan *lex certa*. Artinya peraturan perundang-undangan harus tertulis (*lex scripta*), harus pasti, baku (*lex stricta*), dan harus jelas (*lex certa*).

2. Bercorak Hemat atau Hanya Kata yang Diperlukan yang Dipakai

Bahasa peraturan perundang-undangan harus hemat atau tidak boros kata, frasa, dan kalimat. Penggunaan kata harus cermat dan hati-hati. Hanya kata yang diperlukan sajalah yang dipakai dalam membentuk kalimat yang berisi rumusan norma. Kata-kata yang dianggap tidak perlu dan cenderung pemborosan harus dibuang.

Berikut merupakan contoh bahasa peraturan perundang-undangan yang bercorak hemat.

- a. Penyelesaian perselisihan dalam masyarakat dilakukan secara damai.
- b. Penyelesaian secara damai sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengutamakan musyawarah untuk mufakat.
- c. Hasil musyawarah mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengikat para pihak.

Kalimat dalam 3 (tiga) ayat di atas merupakan kalimat yang hemat. Penggunaan kata-kata terbatas pada kata yang diperlukan saja. Hal ini tentu berbeda apabila, rumusannya dituangkan sebagai berikut.

- (1) Penyelesaian sengketa perselisihan atau konflik dalam masyarakat dilakukan atau ditangani secara damai untuk kebaikan para pihak agar tidak terjadi permusuhan dalam masyarakat.
- (2) Penyelesaian perselisihan atau konflik secara damai atau baik-baik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengutamakan musyawarah untuk mufakat sesuai dengan budaya bangsa Indonesia.
- (3) Hasil atau keputusan dari musyawarah untuk tujuan mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan kekuatan hukum mengikat para pihak sehingga bagi yang melanggar kesepakatan harus dihukum.

Contoh rumusan norma di atas merupakan contoh rumusan yang boros yang perlu dihindari dalam merumuskan suatu rumusan bahasa peraturan perundang-undangan. Agar dapat hemat dalam merumuskan kalimat peraturan perundang-undangan maka beberapa hal yang dapat dilakukan, yaitu:

- a. Sebelum merumuskan kalimat tentukan kata-kata kunci yang menjadi pokok dari rumusan yang akan dibuat, misalnya seorang perancang peraturan perundang-undangan akan menulis mengenai kewajiban perusahaan perkebunan untuk izin usaha dalam kegiatan usaha perkebunan maka kata kuncinya yaitu: “perusahaan perkebunan”, “izin”, “wajib”, “kegiatan usaha perkebunan”. Berdasarkan kata kunci tersebut maka dapat dituangkan rumusan: “Setiap perusahaan perkebunan yang akan melakukan kegiatan usaha perkebunan wajib memiliki izin usaha perkebunan”.
- b. Perumusan kalimat harus fokus pada poin-poin yang akan dirumuskan dalam kalimat, tidak melebar pada kata-kata yang tidak terkait langsung dengan rumusan.

- c. Kalimatnya harus efektif. Hemat merupakan salah satu ciri dari kalimat efektif, selain fokus, utuh, terpaut, dan sejajar. Kalimat efektif merupakan kalimat yang mampu membuat isi atau maksud yang disampaikan oleh perancang peraturan perundang-undangan tergambar lengkap dalam pikiran si pembaca atau pesan yang diterima oleh pembaca sama dengan yang dikehendaki oleh perancang peraturan perundang-undangan.

3. Objektif dan Menekan Rasa Subjektif (Tidak Emosi dalam Mengungkapkan Tujuan atau Maksud)

Sisi subjektivitas atau emosional dalam mengungkapkan maksud dan tujuan dalam kalimat peraturan perundang-undangan menjadi salah satu persoalan pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam praktik, sisi subjektivitas ini dipengaruhi antara lain oleh latar belakang pemikiran/ideologi, asal lembaga (egosektoral), suasana batin yang dipengaruhi oleh ketidaksukaan atas situasi dan kondisi, dan upaya menyimpang karena adanya penyelundupan kepentingan dirinya atau orang lain.

Perilaku subjektivitas dan emosional dalam menyusun kalimat atau rumusan norma dalam peraturan perundang-undangan harus dihilangkan. Kepentingan bangsa dan negara harus menjadi kepentingan objektif dari si perancang peraturan perundang-undangan. Upaya-upaya tidak netral karena adanya egosektoral yang hanya memikirkan agar kementerian/lembaga tertentu sajalah yang diuntungkan dari suatu pengaturan tanpa mempertimbangkan kementerian/lembaga lain merupakan bentuk kesubjektifan dan keemosionalan perancang. Lebih berbahaya apabila si perancang telah tergadai dengan penyimpangan untuk memasukkan norma hukum karena adanya janji atau pemberian hadiah (gratifikasi) atas usahanya dalam memasukkan rumusan yang menguntungkan pihak tertentu.

Perancang peraturan perundang-undangan harus berpikir jernih, lurus, netral, dan menjadikan kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara sebagai pihak yang harus diperjuangkan dalam pekerjaannya menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

4. Membakukan Makna Kata, Ungkapan, atau Istilah yang Digunakan secara Konsisten

Kata, ungkapan atau istilah harus digunakan secara konsisten. Teknik untuk membakukan makna kata, ungkapan atau istilah agar konsisten yaitu melalui

penyebutan dan pemberian definisi atas kata, ungkapan atau istilah dalam bagian Ketentuan Umum suatu peraturan perundang-undangan.

Konsistensi makna kata, ungkapan, atau istilah, misalnya sebagaimana dirumuskan sebagai berikut.

“Konflik Sosial, yang selanjutnya disebut Konflik, adalah perseteruan dan/atau benturan fisik dengan kekerasan antara dua kelompok masyarakat atau lebih yang berlangsung dalam waktu tertentu dan berdampak luas yang mengakibatkan ketidakamanan dan disintegrasi sosial sehingga mengganggu stabilitas nasional dan menghambat pembangunan nasional”.

Berdasarkan rumusan di atas maka konflik sosial harus secara konsisten dimaknai sebagai konflik sebagaimana terdefinisi dalam rumusan definisi di atas. Setiap kata ‘konflik’ dalam pasal-pasal selanjutnya harus dimaknai sebagai konflik sosial sebagaimana terdefinisi, bukan konflik yang lain, misalnya sengketa bisnis dan sengketa antarnegara.

5. Memberikan Definisi atau Batasan Pengertian Secara Cermat

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa makna kata, ungkapan, dan istilah harus digunakan secara konsisten dan untuk membuat kata, ungkapan dan istilah agar konsisten dilakukan dengan membuat suatu definisi dalam bagian Ketentuan Umum. Definisi dalam bagian Ketentuan Umum harus dibuat secara cermat. Cermat artinya saksama, teliti, dan hati-hati.

Definisi atau batasan pengertian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: “(1) kata, frasa, atau kalimat yang mengungkapkan makna, keterangan, atau ciri utama dari orang, benda, proses, atau aktivitas; batasan (arti); (2) rumusan tentang ruang lingkup dan ciri-ciri suatu konsep yang menjadi pokok pembicaraan atau studi”.

Definisi juga diartikan sebagai perumusan yang singkat, padat, jelas dan tepat yang menerangkan ‘apa sebenarnya suatu hal itu’ sehingga dapat dengan jelas dimengerti dan dibedakan dari semua hal lain (Poespoprodjo, hlm. 67).

Nicholas Rescher membagi tujuan membuat definisi menjadi 2 (dua) tujuan, yaitu sebagai berikut (Nicholas Rescher, 1964).

- a. Tujuan umum, antara lain sebagai berikut.
 - 1) Memfasilitasi komunikasi dengan membantu proses komunikasi yang berlangsung menjadi sederhana dan lebih tepat, atau dengan

kata lain mempersingkat ekspresi suatu pernyataan yang panjang dan kompleks sifatnya. Contoh: WHO, singkatan dari *World Health Organization*.

- 2) Definisi dibuat untuk memperkenalkan kata baru dalam bahasa.
 - 3) Definisi juga dapat memberikan suatu arti baru terhadap kata yang sudah lama, contoh: kata Bibi, dahulu didefinisikan sebagai adik kandung ayah atau ibu perempuan, namun saat ini bisa mempunyai arti pembantu rumah tangga.
 - 4) Definisi adalah suatu cara yang terbaik dan paling efektif untuk menjamin ketepatan dan kebenaran dari penggunaan kata tersebut.
- b. Tujuan khusus, terdiri atas sebagai berikut.
- i. Definisi yang tepat (*precising definition*), yaitu definisi yang biasa digunakan dalam bahasa mempunyai arti dan tujuan khusus atau tertentu, contoh: Dewasa adalah orang yang berusia 21 tahun ke atas, dan definisi ini berimplikasi atau mempunyai tujuan khusus pada penetapan hukuman dalam peradilan.
 - ii. Definisi yang bersifat teoretis (*theoretical definition*), definisi ini tidak saja merupakan penjelasan sederhana dari suatu kata tetapi juga merupakan suatu penjelasan yang bersifat teoretis yang didapat dari ilmu pengetahuan/ penelitian dan juga kehidupan sehari-hari.

Selanjutnya, ada 5 (lima) tujuan membuat definisi, yaitu sebagai berikut (Irving M. Copi, 1974).

1. Menambah perbendaharaan kata.
Bahasa merupakan suatu instrumen yang rumit dan terus berkembang sehingga dimungkinkan satu kata akan berkembang mempunyai arti baru atau suatu kejadian akan menimbulkan suatu istilah baru yang memperkaya perbendaharaan bahasa.
2. Menghilangkan kerancuan atau ambiguitas.
Hal ini penting karena dengan menggunakan suatu kata yang rancu nantinya akan mengakibatkan argumen yang dikeluarkan juga menjadi rancu.
3. Memperjelas arti suatu kata.
Dengan membuat definisi maka kita tidak akan ragu-ragu lagi dalam menggunakan kata yang bersangkutan sehingga argumen yang dikeluarkan akan tepat dan benar.

4. Menjelaskan secara teoretis.

Definisi dibuat untuk menjelaskan teori yang didapat dari hasil penelitian yang telah dilakukan. Contoh: H₂O adalah unsur kimia untuk air.

5. Mempengaruhi tingkah laku.

Sering definisi dibuat untuk mempengaruhi pikiran, perbuatan, atau mengendalikan emosi seseorang. Contoh: Kejujuran adalah kelurusan hati, perbuatan baik. Dengan membaca kata kejujuran orang dapat dipengaruhi untuk menjadi orang jujur.

Agar definisi yang dibuat baik maka definisi memenuhi syarat-syarat sebagai berikut.

- a. Definisi tidak boleh membentuk lingkaran, atau dengan kata lain apa yang didefinisikan tidak boleh masuk ke dalam definisi. Contoh: Ilmu Hukum adalah ilmu yang menerangkan hukum.
- b. Definisi tidak boleh terlalu luas dan terlalu sempit, contoh: Pemerintah adalah organisasi yang menjalankan roda negara dan pemerintahan (terlalu luas) dan Menteri Hukum dan HAM adalah pejabat yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keimigrasian (terlalu sempit).
- c. Definisi harus mengacu pada atribut esensial yang dimiliki atau terdapat dalam *definiendum*, contoh: mobil tidak dapat didefinisikan hanya dengan menyebutkan bentuk dan bahan pembuatnya tetapi juga harus diungkapkan kegunaannya.
- d. Definisi harus jelas, harus menghindari kerancuan dan kesamar-samaran, contoh: undang-undang adalah setumpuk peraturan atau polisi adalah satu pegawai berseragam.
- e. Definisi harus literal, definisi yang diberikan biasanya tidak sesuai dengan *definiendum*-nya kurang lengkap informasinya sehingga *definiens* tidak mencerminkan *definiendum*, contoh: Polisi adalah pelayan masyarakat.
- f. Definisi tidak boleh dalam bentuk kaimat negatif, contoh: Penjara adalah suatu keadaan yang tidak bebas.
- g. Definisi harus dievaluasi senetral mungkin, ini ada kaitannya dengan *loaded definition*.
- h. Definisi yang dibuat harus terus konsisten dengan definisi yang sudah berlaku, contoh: ramada adalah rumah yang tidak ber dinding, sedangkan definisi rumah adalah bangunan kecil, dan bangunan adalah suatu struktur

yang ditutup dengan dinding dan atap, jadi ramada adalah rumah yang tidak berdinding tidak konsisten.

- i. Definisi harus dapat dibolak-balikkan dengan hal yang didefinisikan, contoh: Perempuan adalah wanita dan wanita adalah perempuan.

Definisi yang dibuat secara baik dan cermat akan memudahkan sasaran norma atau subjek hukum yang terkena aturan untuk memahami hal-hal yang ada dalam suatu peraturan perundang-undangan.

6. Penulisan Kata yang Bermakna Tunggal atau Jamak Selalu Dirumuskan dalam Bentuk Tunggal

Baik kata tunggal maupun kata jamak harus selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal, misalnya buku-buku ditulis buku, murid-murid ditulis murid. Tujuan penulisan ini dimaksudkan untuk menghemat penggunaan kata dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kaidah Bahasa Indonesia yang secara normal menempatkan kata tunggal dan jamak secara konsisten, misalnya murid-murid dan buku-buku ditulis apa adanya maka dalam bahasa peraturan perundang-undangan buku-buku ditulis buku dan murid-murid ditulis murid.

7. Penulisan Huruf Awal dari Kata, Frasa, atau Istilah yang Sudah Didefinisikan atau Diberikan Batasan Pengertian, Nama Jabatan, Nama Profesi, Nama Institusi/Lembaga Pemerintah/Ketatanegaraan, dan Jenis Peraturan Perundang-undangan dan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam Rumusan Norma Ditulis dengan Huruf Kapital

Berbeda dengan kelaziman dalam kaidah Bahasa Indonesia, bahasa peraturan perundang-undangan memiliki corak yang sangat berbeda dengan kaidah Bahasa Indonesia dalam kelaziman. Corak tersebut, yaitu sebagai berikut.

- a. Huruf awal dari kata, frasa, atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Pasal 1

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya.

Pasal 8

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
 - a. peraturan perundang-undangan; dan
 - b. AUPB.
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Pasal 12

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Wewenang melalui Atribusi apabila:
 - a. diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang;
 - b. merupakan Wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
 - c. Atribusi diberikan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh Wewenang melalui Atribusi, tanggung jawab Kewenangan berada pada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang bersangkutan.
- (3) Kewenangan Atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.

Berdasarkan contoh di atas, seluruh frasa “Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan” ditulis huruf kapital pada setiap awal kata walaupun posisinya tidak di awal kalimat, begitupula dengan kata: Wewenang, Atribusi, Kewenangan” yang pada tiap-tiap awal kata ditulis huruf kapital. Hal ini didasari bahwa kata tersebut merupakan kata yang didefinisikan dalam Pasal 1 sehingga di mana pun ia berada baik di awal, di tengah, maupun di akhir kalimat di pasal-pasal selanjutnya atau setelah ia didefinisikan ditulis dengan awal kata huruf kapital.

Tentu hal ini berbeda dengan kaidah bahasa Indonesia yang lazim karena hal ini merupakan corak bahasa peraturan perundang-undangan. Perbedaan corak ini menjadi penanda bahwa bahasa peraturan perundang-

undangan memiliki karakteristik yang berbeda dengan Bahasa Indonesia yang lazim dipelajari.

- b. Nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan ditulis dengan huruf kapital

Contoh:

Pasal 1

- (1) Perawat adalah seseorang yang telah lulus pendidikan tinggi Keperawatan, baik di dalam maupun di luar negeri yang diakui oleh Pemerintah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Organisasi Profesi Perawat adalah wadah yang menghimpun Perawat secara nasional dan berbadan hukum sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (3) Pemerintah Pusat yang selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan.

Pasal 3

Pengaturan Keperawatan bertujuan:

- a. meningkatkan mutu Perawat;
- b. meningkatkan mutu Pelayanan Keperawatan;
- c. memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada Perawat dan Klien; dan
- d. meningkatkan derajat kesehatan masyarakat

Pasal 9

- (1) Pendidikan Tinggi Keperawatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 diselenggarakan oleh perguruan tinggi yang memiliki izin penyelenggaraan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Perguruan tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berbentuk universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, atau akademi.
- (3) Perguruan tinggi dalam menyelenggarakan Pendidikan Tinggi Keperawatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus menyediakan

Fasilitas Pelayanan Kesehatan sebagai Wahana Pendidikan serta berkoordinasi dengan Organisasi Profesi Perawat.

Pasal 10

- (1) Perguruan tinggi Keperawatan diselenggarakan oleh Pemerintah atau masyarakat sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Perguruan tinggi Keperawatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tridarma perguruan tinggi.

Pasal 12

- (1) Dalam rangka menjamin mutu lulusan, penyelenggara pendidikan tinggi Keperawatan hanya dapat menerima mahasiswa sesuai dengan kuota nasional.
- (2) Ketentuan mengenai kuota nasional penerimaan mahasiswa diatur dengan Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendidikan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Berdasarkan contoh di atas, kata Perawat, Organisasi Profesi Perawat, Pemerintah, Menteri yang masing-masing merupakan nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan ditulis dengan huruf kapital di mana pun posisi kata tersebut baik di awal kalimat, di tengah kalimat, maupun di akhir kalimat.

- c. Rancangan peraturan perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital

Contoh:

Pasal 17

Ketentuan lebih lanjut mengenai Jabatan Administrasi dan kompetensi yang dibutuhkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 diatur dengan Peraturan Pemerintah

Pasal 19

Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepegangatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas, serta persyaratan lain yang dibutuhkan Jabatan Pimpinan Tinggi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan contoh di atas, frasa Peraturan Pemerintah ditulis huruf kapital walaupun sesungguhnya dalam kaidah bahwa Indonesia seharusnya

Peraturan Pemerintah ditulis dengan peraturan pemerintah, namun mengingat bahasa peraturan perundang-undangan memiliki corak yang khas, kaidah Bahasa Indonesia dikecualikan dalam penulisan bahasa peraturan perundang-undangan.

Selain penjabaran bahasa peraturan perundang-undangan sebagaimana dibahas di atas, terdapat pula jabaran operasional lainnya sebagaimana tercantum dalam Bab III Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dari angka 244 sampai dengan 254, yaitu sebagai berikut.

1. 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.
2. 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.

3. 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.

4. 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 melakukan percetakan blanko;
 - b. jumlah blanko yang dicetak; dan
 - c. jumlah dokumen yang diterbitkan.
5. Untuk mempersempit pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata tidak meliputi.

Contoh:

Anak buah kapal tidak meliputi koki magang.

6. Tidak memberikan arti kepada kata atau frasa yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari.

Contoh:

Pertanian meliputi pula perkebunan, peternakan, dan perikanan. Rumusan yang baik: Pertanian meliputi perkebunan.

7. 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.

8. Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, tidak boleh menggunakan frasa tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi, atau tanpa menyimpang dari.
9. Untuk menghindari perubahan nama kementerian, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada urusan pemerintahan dimaksud.

Contoh:

Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

10. Penyerapan kata, frasa, atau istilah bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan jika:
 - a. mempunyai konotasi yang cocok;
 - b. lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia;
 - c. mempunyai corak internasional;
 - d. lebih mempermudah tercapainya kesepakatan; atau
 - e. lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.

Contoh:

- a. devaluasi (penurunan nilai uang);
- b. devisa (alat pembayaran luar negeri).

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

Contoh:

- a. penghinaan terhadap peradilan (*contempt of court*);
- b. penggabungan (*merger*).

C. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH

Pilihan kata atau istilah atau diksi merupakan pilihan kata atau istilah yang tepat dan selaras (dalam penggunaannya) untuk mengungkapkan gagasan sehingga diperoleh efek tertentu seperti yang diharapkan.

Fungsi pilihan kata atau istilah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. membuat pembaca menjadi lebih paham mengenai apa yang ingin disampaikan oleh penyusun peraturan perundang-undangan;
2. membuat komunikasi menjadi lebih efektif;
3. melambangkan ekspresi yang ada dalam gagasan tertulis;
4. membentuk ekspresi ataupun gagasan yang tepat sehingga dapat mudah diterima pembaca.

Pilihan kata atau istilah peraturan perundang-undangan telah secara baku ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Pilihan kata atau istilah terhadap suatu situasi dan kondisi perumusan norma dalam suatu kalimat terdapat secara rinci dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Perancang peraturan perundang-undangan harus mengikuti kaidah yang telah ditentukan tersebut.

Pilihan kata dan istilah peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan sebagai berikut.

1. Gunakan kata paling, untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu.

Contoh:

... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Contoh untuk Perda:

... dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

2. Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:
 - a. Waktu, gunakan frasa paling singkat atau paling lama untuk menyatakan jangka waktu.

Contoh 1:

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Contoh 2:

Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan DPR diterima.

- b. Waktu, gunakan frasa paling lambat atau paling cepat untuk menyatakan batas waktu.

Contoh:

Surat permohonan izin usaha disampaikan kepada dinas perindustrian paling lambat tanggal 22 Juli 2011.

- 1) Jumlah uang, gunakan frasa paling sedikit atau paling banyak.
 - 2) Jumlah non-uang, gunakan frasa paling rendah dan paling tinggi.
3. Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali. Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 29

Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, Pihak Pelapor, pejabat, dan pegawainya tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana, atas pelaksanaan kewajiban pelaporan menurut Undang-Undang ini.

4. Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 1

Penumpang adalah setiap orang yang berada di atas alat angkut, kecuali awak alat angkut.

5. Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Pasal 77

- (1) Selain penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, RUPS dapat juga dilakukan melalui media telekonferensi, video

konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat.

6. Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata jika, apabila, atau frasa dalam hal.
 - a. Kata jika digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kausal (pola karena-maka).

Contoh:

Jika suatu perusahaan melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, izin perusahaan tersebut dapat dicabut.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 41

(3) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.

- b. Kata apabila digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.

Contoh:

Apabila anggota Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti dalam masa jabatannya karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4), yang bersangkutan digantikan oleh anggota pengganti sampai habis masa jabatannya.

- c. Frasa dalam hal digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka).

Contoh:

Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

Pasal 33

(2) Dalam hal sarana hortikultura dalam negeri tidak mencukupi atau tidak tersedia, dapat digunakan sarana hortikultura yang berasal dari luar negeri.

7. Frasa pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan atau ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

8. Untuk menyatakan sifat kumulatif, gunakan kata dan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos Pasal 30 Penyelenggara pos wajib menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan kiriman.

9. a. Untuk menyatakan sifat alternatif, gunakan kata atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 19

- (1) Perubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 22

- a. Dalam hal tidak ada korps musik atau gendang dan/atau sangkala pengibaran atau penurunan bendera negara diiringi dengan lagu kebangsaan oleh seluruh peserta upacara.
- b. Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frasa dan/atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Pasal 69

- (1) Pelayanan kesehatan hewan meliputi pelayanan jasa laboratorium veteriner, pelayanan jasa laboratorium pemeriksaan dan pengujian veteriner, pelayanan jasa medik veteriner, dan/atau pelayanan jasa di pusat jasa kesehatan hewan atau pos kesehatan hewan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 31

(2) Penghormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. penghormatan dengan bendera negara;
- b. penghormatan dengan lagu kebangsaan; dan/atau
- c. bentuk penghormatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

10. Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 72

(1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

11. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang. Contoh: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pasal 313

(1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.

12. Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Pasal 90

Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi.

Contoh 2:

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

Pasal 28

- (2) Penduduk yang tidak mampu melaksanakan pelaporan sendiri terhadap peristiwa kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh instansi pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain.
13. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 8

- (1) Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku.

Contoh 2:

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

Pasal 17

- (1) Setiap penduduk wajib memiliki NIK.
14. Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik

Pasal 6

- (1) Untuk mendapatkan izin menjadi Akuntan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:
- a. memiliki sertifikat tanda lulus ujian profesi akuntan publik yang sah;

- b. berpengalaman praktik memberikan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
 - c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
 - e. tidak pernah dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin Akuntan Publik;
 - f. tidak pernah dipidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - g. menjadi anggota Asosiasi Profesi Akuntan Publik yang ditetapkan oleh Menteri; dan
 - h. tidak berada dalam pengampunan.
15. Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pasal 135

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Perikanan dan Tanda Pencatatan Kegiatan Perikanan

Pasal 11

- (1) Setiap pemegang IUP atau TPKP dilarang:
- a. melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat terlarang seperti bahan kimia, bahan peledak, obat bius, arus listrik, dan menggunakan alat tangkap dengan ukuran mata jaring kurang 2,5 cm atau alat tangkap dengan ukuran mata bilah kurang dari 1 cm.

D. TEKNIK PENGACUAN

Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun, untuk menghindari pengulangan rumusan digunakan teknik pengacuan.

Adapun kaidah teknik pengacuan, yaitu sebagai berikut.

1. Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau peraturan perundang-undangan yang lain dengan menggunakan frasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 72

- a. Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dilaksanakan oleh penyidik BNN.
- b. Penyidik BNN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNN.

Contoh 2:

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

Pasal 5

- a. Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a, penyelenggara mengadakan koordinasi dengan instansi vertikal dan lembaga pemerintah nonkementerian.
 - b. Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkaitan dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi penyelenggaraan administrasi kependudukan.
2. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal, ayat, atau huruf yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal, ayat demi ayat, atau huruf demi huruf yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frasa sampai dengan.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar, serta pendirian dan kepemilikan Bank Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

Contoh 2:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Pasal 57

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Contoh 3:

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pasal 37

- f. Perusahaan yang di dalamnya terdapat kepentingan dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf e.
3. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal atau ayat yang berurutan, tetapi ada ayat dalam salah satu pasal yang dikecualikan, pasal atau ayat yang tidak ikut diacu dinyatakan dengan kata kecuali.

Contoh:

- a. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 berlaku juga bagi calon hakim, kecuali Pasal 7 ayat (1).
- b. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) berlaku juga bagi tahanan, kecuali ayat (4) huruf a.
4. Kata pasal ini tidak perlu digunakan jika ayat yang diacu merupakan salah satu ayat dalam pasal yang bersangkutan.

Pasal 8

- (1)
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini berlaku untuk 60 (enam puluh) hari.
5. Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat yang angkanya lebih kecil.

Contoh:

Pasal 15

- (1)
- (2)
- (3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 12, dan Pasal 13 ayat (3) diajukan kepada Menteri Pertambangan.

6. Pengacuan dilakukan dengan mencantumkan secara singkat materi pokok yang diacu.

Contoh:

Izin penambangan batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh

7. Pengacuan hanya dapat dilakukan ke peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
8. Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 15

Pejabat atau pegawai PPATK yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

9. Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu dan tidak menggunakan frasa pasal yang terdahulu atau pasal tersebut di atas.
10. Pengacuan untuk menyatakan berlakunya berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan secara rinci, menggunakan frasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
11. Untuk menyatakan peraturan pelaksanaan dari suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, gunakan frasa dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam ... (jenis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan) ini.

Contoh:

Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dinyatakan

masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini.

12. Jika peraturan perundang-undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, gunakan frasa dinyatakan tetap berlaku, kecuali

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dinyatakan tetap berlaku, kecuali Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.

13. Naskah peraturan perundang-undangan diketik dengan jenis huruf *Bookman Old Style*, dengan huruf 12, di atas kertas F4.

Demikianlah ragam bahasa peraturan perundang-undangan yang merupakan pedoman bagi perancang peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Selain ragam bahasa, maka akan dibahas mengenai pola kalimat peraturan perundang-undangan.

E. POLA KALIMAT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kalimat adalah: 1. kesatuan ujar yang mengungkapkan suatu konsep pikiran dan perasaan; 2. perkataan; 3. *ling* satuan bahasa yang secara relatif berdiri sendiri, mempunyai pola intonasi final dan secara aktual ataupun potensial terdiri atas klausa. Kalimat disusun berdasarkan unsur-unsur yang berupa kata, frasa, dan/atau klausa. Unsur-unsur kalimat tersebutlah yang menjadi pembangun utama sebuah paragraf.

Unsur-unsur tersebut antara lain berupa subjek (S), predikat (P), objek (O), keterangan (K), dan pelengkap (Pel). Satu kalimat utuh minimal hanya memiliki unsur-unsur subjek (S) dan predikat (P) dan jika sebuah kalimat tidak ada unsur tersebut maka kata-kata tersebut bukanlah kalimat melainkan frasa.

Unsur kalimat akan membentuk suatu pola kalimat yang terdiri dari gabungan beberapa atau bahkan semua unsur-unsur seperti subjek, predikat, objek, keterangan, dan pelengkap tetapi seperti yang sudah dikatakan sebelumnya bahwa minimal sebuah kalimat harus memiliki subjek dan predikat saja.

Bahasa Indonesia memiliki 8 (delapan) dasar pola kalimat yang sering sekali kita temui baik dalam bentuk tulisan maupun lisan. Pola tersebut di antaranya meliputi sebagai berikut.

1. Subjek + Predikat (S P)

Kalimat yang memiliki unsur S P adalah kalimat yang paling sederhana. Kalimat ini memiliki unsur subjek dan predikat.

Contoh:

- a. Setiap orang bekerja.
- b. Narapidana belajar.

2. Subjek + Predikat + Objek (S P O)

Contoh:

- a. Polisi menembak maling.
- b. Presiden menandatangani undang-undang.

3. Subjek + Predikat+ Pelengkap (S P Pel)

Contoh:

- a. Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat tiba yang paling pertama.
- b. Presiden bermain musik di atas panggung.

4. Subjek + Predikat + Pelengkap + Keterangan (S P Pel K)

Contoh:

- a. Shinta memilih yang paling bagus dengan teliti.
- b. Tuti tiba yang paling terakhir dengan sangat lambat.

5. Subjek + Predikat + Objek + Pelengkap (S P O Pel)

Contoh:

- a. Ayah membaca koran yang sudah terbit lama.
- b. Shinta memakai baju yang berwarna merah.

6. Subjek + Predikat + Keterangan (S P K)

Contoh:

- a. Mereka pulang dengan hati yang gembira ria.
- b. Agi tidur dengan lelap.

7. Subjek + Predikat + Objek + Keterangan (S P O K)

Contoh:

- a. Harimau menerkam mangsanya dengan sangat ganas.
- b. Ayah membakar sampah hingga habis.

8. Subjek + Predikat + Objek + Pelengkap + Keterangan (S P O Pel K)

Contoh:

- a. Dimas mengejar seorang wanita yang dicintai sejak lama.
- b. Ayah membaca berita yang sedang hangat di teras rumah.

Secara teori, pola kalimat subjek + predikat merupakan pola kalimat yang paling sederhana, namun dalam praktik penyusunan peraturan perundang-undangan suatu kalimat tidak hanya dilihat terpolanya kalimat tersebut dalam suatu kalimat yang baik dan benar namun kalimat tersebut mengandung materi atau substansi yang berisi:

1. perintah (*gebod*);
2. larangan (*verbod*);
3. pengizinan (*toestemming*); dan
4. pembebasan (*vrijstelling*).

Seperti apa pun pola kalimatnya berdasarkan kaidah bahasa Indonesia namun dalam pola kalimat peraturan perundang-undangan substansi norma hukumlah yang menjadi penting. Sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan berikut.

Pasal 53

- (1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mendorong terbentuknya kelembagaan Pelaku Usaha Perkebunan.

Dalam kalimat Pasal 53 ayat (1) di atas terdapat norma yang berisi perintah kepada Pemerintah dan pemerintah daerah untuk berbuat sesuai dengan kewenangannya.

Selanjutnya, sebagai contoh dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial.

Pasal 14

Status Keadaan Konflik ditetapkan apabila Konflik tidak dapat dikendalikan oleh Polri dan terganggunya fungsi pemerintahan.

Kalimat dalam Pasal 14 merupakan norma hukum yang berisi pembolehan yaitu dibolehkannya suatu keadaan dengan status keadaan konflik apabila keadaan tersebut tidak dapat dikendalikan. Apabila dianalisis secara pola kalimat sesuai struktur kalimat dalam bahasa Indonesia maka kalimat dalam Pasal 14

tersebut merupakan kalimat yang tidak baik dan benar, namun secara pola kalimat peraturan perundang-undangan, pola kalimat itu menjadi hal yang lazim.

Demikian pembahasan ringkas mengenai ragam bahasa, pilihan kata, atau istilah, teknik pengacuan, dan pola kalimat peraturan perundang-undangan.

Ragam bahasa peraturan perundang-undangan meliputi bahasa peraturan perundang-undangan, pilihan kata atau istilah peraturan perundang-undangan, dan teknik pengacuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ragam bahasa diatur secara khusus dalam Lampiran Bab III tentang Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan yang menjadi pedoman bagi para perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Pola kalimat peraturan perundang-undangan sebaiknya tunduk pada pola kalimat dalam kaidah tata Bahasa Indonesia, namun pola kalimat peraturan perundang-undangan memiliki corak tersendiri yang kalimat yang di dalamnya berisi substansi perintah (*gebod*), larangan (*verbod*), pengizinan (*toestemming*), dan pembebasan (*vrijstelling*).



Bab 11

Dinamika Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang- undangan

Setelah Indonesia mengalami perubahan fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan dan negara pada tahun 1998 melalui sebuah gerakan reformasi, lahir berbagai konsep baru penyelenggaraan pemerintahan dan negara dengan dibentuknya berbagai legislasi dan regulasi oleh berbagai lembaga negara berwenang. Upaya mewujudkan Indonesia baru setelah sekian lama pemerintahan Orde Baru memimpin Indonesia dengan pemerintahan yang sentralistik, lahir keinginan rakyat agar adanya desentralisasi kewenangan dari pusat ke daerah.

Berbagai kewenangan pun didesentralisasikan sebagai tuntutan reformasi 1998. Penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi terjadi di berbagai lini urusan pemerintahan. Dasar hukum yang pertama kali dibentuk pasca reformasi untuk melaksanakan otonomi daerah, yaitu Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran, yaitu Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998, meliputi:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II secara proporsional perlu diwujudkan dengan pembagian sumber daya nasional yang berkeadilan dan adanya perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
3. Pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan.

4. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efisien, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada koperasi, usaha kecil, dan menengah.
5. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
6. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.
7. Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat.

Sebagai bentuk kongkretisasi dari Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 maka dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan perluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum Perubahan, antara lain dikemukakan bahwa oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Sebagai undang-undang yang lahir pascareformasi, permasalahan implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pun muncul, sehingga 5 (lima) tahun kemudian, yaitu 2004, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Salah satu perubahannya, yaitu adanya perangkat hukum baru bernama Peraturan Desa yang diatur eksistensinya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Perangkat hukum baru berupa peraturan desa ini dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memperkuat pengaturan sebelumnya yang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diatur sebagai berikut.

- (1) Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi
 - a. peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - b. peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 7 tersebut maka peraturan desa menjadi bagian dari peraturan daerah yang hierarkinya berada di bawah peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Peraturan desa/peraturan yang setingkat adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya. 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.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, ketentuan mengenai pembentukan peraturan desa/peraturan yang setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Hal ini menimbulkan persoalan mengenai tidak adanya kesatuan secara nasional mengenai pembentukan peraturan desa/peraturan yang setingkat. Hal ini berbeda dengan tata cara pembentukan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undangan, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden,

dan peraturan daerah yang diatur tata cara persiapannya pembentukannya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005.

Untuk memberikan pedoman pembentukan peraturan desa maka Menteri Dalam Negeri pun menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Pedoman Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri ini terbit karena diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang merupakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2006, jenis peraturan perundang-undangan pada tingkat desa meliputi peraturan desa dan peraturan kepala desa. Materi muatan peraturan desa, yaitu seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sedangkan, materi muatan peraturan kepala desa yaitu penjabaran pelaksanaan peraturan desa yang bersifat pengaturan. Namun demikian, selain *regeling* terdapat pula *bechikiing* di tingkat desa yang disebut keputusan kepala desa. Materi muatan keputusan kepala desa, yaitu penjabaran pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa yang bersifat penetapan.

Adapun tahapan pembentukan peraturan desa, dimulai dari tahap persiapan dan pembahasan. Rancangan peraturan desa diprakarsai oleh pemerintah desa dan dapat berasal dari usul inisiatif badan perwakilan desa (BPD). Masyarakat berhak memberikan masukan baik secara tertulis maupun lisan terhadap rancangan peraturan desa. Masukan secara tertulis maupun lisan dari masyarakat dapat dilakukan dalam proses penyusunan rancangan peraturan desa. Rancangan peraturan desa ini dibahas secara bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD. Rancangan peraturan desa yang berasal dari Pemerintah Desa, dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama BPD.

Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan, dan penataan ruang yang telah disetujui bersama dengan BPD, sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 3 (tiga) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota untuk dievaluasi. Kemudian hasil evaluasi rancangan peraturan desa ini disampaikan oleh Bupati/Walikota kepada Kepala

Desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak rancangan peraturan desa tersebut diterima. Apabila Bupati/Walikota belum memberikan hasil evaluasi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Kepala Desa dapat menetapkan Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) menjadi Peraturan Desa. Evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ini dapat didelegasikan kepada Camat.

Setelah dibahas dan dievaluasi, rancangan peraturan desa yang telah disetujui bersama oleh Kepala Desa dan BPD disampaikan oleh Pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi peraturan desa. Penyampaian Rancangan Peraturan Desa dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian atas rancangan peraturan desa yang telah disetujui bersama Kepala Desa dan BPD wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya rancangan peraturan desa tersebut. Peraturan desa wajib mencantumkan batas waktu penetapan pelaksanaan. Peraturan desa sejak ditetapkan, dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Desa tersebut. Peraturan Desa yang dibentuk tidak boleh berlaku surut.

Setelah proses penetapan peraturan desa oleh Kepala Desa, peraturan desa disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat sebagai bahan pembinaan dan pengawasan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Peraturan Desa dan peraturan pelaksanaannya wajib disebarluaskan kepada masyarakat oleh Pemerintah Desa.

Era legislasi dan regulasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pun berakhir sejak 2011. Pada tahun 2011 terbit Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pada tahun 2014 terbit Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat perubahan fundamental dengan tidak memasukkan peraturan desa/peraturan setingkat lainnya ke dalam hierarki yang sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 masuk ke jenis peraturan daerah. Sebagaimana telah

dibahas sebelumnya bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, peraturan desa/peraturan setingkat lainnya masuk ke hierarki sebagai peraturan daerah dengan jenis peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa/peraturan setingkat lainnya.

Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

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

Adapun peraturan desa masuk ke dalam Pasal 8, yaitu sebagai jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan:

“Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Politik hukum eksistensi peraturan desa pun kemudian berubah ketika diterbitkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang di dalamnya secara khusus mengatur mengenai peraturan desa. Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 diatur bahwa jenis peraturan di desa terdiri atas peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa. Terobosan pengaturan mengenai peraturan desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, yaitu dengan pula adanya peraturan bersama kepala desa. Hal ini merupakan hal yang baru dalam khasanah peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Di tingkat pemerintah pusat, memang lazim dikenal dengan peraturan bersama, misalnya peraturan menteri bersama, namun istilah peraturan bersama ini bukanlah istilah yang dikenal dan diakui dalam peraturan perundang-undangan. 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 desa masing-masing dalam kerja sama antardesa. Secara kongkret peraturan bersama kepala desa ini dilaksanakan dalam pembentukan badan usaha milik desa yang didirikan dan dikelola atas kerja sama 2 (dua) desa.

Secara khusus pengaturan mengenai peraturan desa diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri, misalnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa. Peraturan Menteri ini merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 89 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Dalam Peraturan Menteri ini, peraturan di desa meliputi peraturan desa, peraturan bersama kepala desa, dan peraturan kepala desa. Peraturan Desa berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan bersama Kepala Desa berisi materi kerjasama desa. Adapun Peraturan Kepala Desa berisi materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama kepala desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagai jenis peraturan perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan tunduk pula pada tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD dalam rencana kerja Pemerintah Desa. Lembaga kemasyarakatan, lembaga adat dan lembaga desa lainnya di desa dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Desa dan atau BPD untuk rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa. Setelah perencanaan, disusunlah rancangan Peraturan Desa yang diprakarsai oleh Pemerintah Desa. Rancangan Peraturan Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa dan dapat dikonsultasikan kepada camat untuk mendapatkan masukan.

Rancangan Peraturan Desa yang dikonsultasikan diutamakan kepada masyarakat atau kelompok masyarakat yang terkait langsung dengan substansi materi pengaturan. Masukan dari masyarakat desa dan camat digunakan Pemerintah Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa yang telah dikonsultasikan disampaikan Kepala Desa kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama.

BPD dapat menyusun dan mengusulkan rancangan Peraturan Desa. Rancangan Peraturan Desa dapat diusulkan oleh anggota BPD kepada pimpinan BPD untuk ditetapkan sebagai rancangan Peraturan Desa usulan BPD. Rancangan Peraturan Desa yang diusulkan BPD kecuali untuk Rancangan Peraturan Desa tentang rencana pembangunan jangka menengah Desa, Rancangan Peraturan Desa tentang rencana kerja Pemerintah Desa, rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa dan Rancangan Peraturan Desa tentang laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa.

Selanjutnya, BPD mengundang Kepala Desa untuk membahas dan menyepakati rancangan Peraturan Desa. Dalam hal terdapat rancangan Peraturan Desa prakarsa Pemerintah Desa dan usulan BPD mengenai hal yang sama untuk dibahas dalam waktu pembahasan yang sama, maka didahulukan rancangan Peraturan Desa usulan BPD sedangkan Rancangan Peraturan Desa usulan Kepala Desa digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Rancangan Peraturan Desa yang belum dibahas dapat ditarik kembali oleh pengusul, namun Rancangan Peraturan Desa yang telah dibahas tidak dapat ditarik kembali kecuali atas kesepakatan bersama antara Pemerintah Desa dan BPD.

Rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati bersama disampaikan oleh pimpinan BPD kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal kesepakatan. Selanjutnya, rancangan Peraturan Desa yang telah disepakati bersama wajib ditetapkan oleh Kepala Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan Desa dari pimpinan BPD. Rancangan Peraturan Desa yang telah dibubuhi tanda tangan Kepala Desa disampaikan kepada Sekretaris Desa untuk diundangkan. Dalam hal Kepala Desa tidak menandatangani Rancangan Peraturan Desa, Rancangan Peraturan Desa tersebut wajib diundangkan dalam Lembaran Desa dan sah menjadi Peraturan Desa.

Pengundangan dilakukan oleh Sekretaris Desa di dalam Lembaran Desa. Lembaran desa ini merupakan perangkat formil baru berupa dokumen pencatatan administrasi peraturan desa yang ada dalam pengaturan mengenai desa, khususnya pengundangan peraturan desa. Dalam khasanah ilmu pengetahuan peraturan perundang-undangan selama ini hanya dikenal lembaran negara, tambahan lembaran negara, berita negara, lembaran daerah, dan tambahan lembaran daerah. Sebagaimana peraturan perundang-undangan di atasnya, peraturan Desa dinyatakan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sejak diundangkan. Setelah pengundangan, dilakukan tindakan penyebarluasan peraturan desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan BPD sejak penetapan rencana penyusunan rancangan Peraturan Desa, penyusunan Rancangan Peraturan Desa, pembahasan Rancangan Peraturan Desa, hingga Pengundangan Peraturan Desa. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Atas suatu rancangan peraturan desa tertentu, dilakukan pula evaluasi dan klarifikasi. Rancangan Peraturan Desa tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi Pemerintah Desa yang telah dibahas dan disepakati oleh Kepala Desa dan BPD, disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota Melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 (tiga) hari sejak disepakati untuk dievaluasi. Dalam hal Bupati/Walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu, Peraturan Desa tersebut berlaku dengan sendirinya.

Hasil evaluasi rancangan Peraturan Desa diserahkan oleh Bupati/Walikota paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya rancangan Peraturan tersebut oleh Bupati/Walikota. Dalam hal Bupati/Walikota telah memberikan hasil evaluasi, Kepala Desa wajib memperbaikinya. Kepala Desa memperbaiki rancangan peraturan desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Kepala Desa dapat mengundang BPD untuk memperbaiki rancangan peraturan desa. Hasil koreksi dan tindak lanjut disampaikan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota melalui camat. Dalam hal Kepala Desa tidak menindaklanjuti hasil evaluasi dan tetap menetapkan menjadi Peraturan Desa, Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa dengan Keputusan Bupati/Walikota.

Peraturan Desa yang telah diundangkan disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati/Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari sejak diundangkan untuk diklarifikasi. Bupati/Walikota melakukan klarifikasi Peraturan Desa dengan

membentuk tim klarifikasi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterima. Hasil klarifikasi dapat berupa:

- a. hasil klarifikasi yang sudah sesuai dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- b. hasil klarifikasi yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal hasil klarifikasi Peraturan Desa tidak bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota menerbitkan surat hasil klarifikasi yang berisi hasil klarifikasi yang telah sesuai. Dalam hal hasil klarifikasi bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi Bupati/Walikota membatalkan Peraturan Desa tersebut dengan Keputusan Bupati/Walikota.

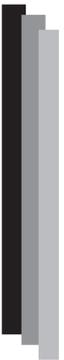
Selain peraturan desa, peraturan di desa berupa peraturan bersama kepala desa pun mengikuti tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan secara formal. Dimulai dari tahap perencanaan yang ditetapkan bersama oleh dua Kepala Desa atau lebih dalam rangka kerja sama antar-Desa. Perencanaan penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa ditetapkan setelah mendapatkan rekomendasi dari musyawarah desa. Penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa ini dilakukan oleh Kepala Desa pemrakarsa.

Rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa yang telah disusun, wajib dikonsultasikan kepada masyarakat desa masing-masing dan dapat dikonsultasikan kepada camat masing-masing untuk mendapatkan masukan. Masukan dari masyarakat desa dan camat digunakan Kepala Desa untuk tindak lanjut proses penyusunan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa. Setelah disusun, dilakukan pembahasan rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa yang dilakukan oleh 2 (dua) Kepala Desa atau lebih.

Kepala Desa yang melakukan kerja sama antardesa menetapkan Rancangan Peraturan Desa dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal disepakati. Rancangan Peraturan Bersama Kepala Desa yang telah dibubuhi tanda tangan diundangkan dalam Berita Desa oleh Sekretaris Desa masing-masing desa. Peraturan Bersama Kepala Desa mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak tanggal diundangkan dalam Berita Desa pada masing-masing Desa. Setelah itu, Peraturan Bersama Kepala Desa disebarluaskan kepada masyarakat Desa masing-masing.

Selain peraturan bersama kepala desa, terdapat peraturan kepala desa yang tanpa melalui perencanaan. Peraturan kepala desa penyusunannya dilakukan oleh Kepala Desa. Materi muatan Peraturan Kepala Desa meliputi materi pelaksanaan Peraturan di Desa dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya, Peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Berita Desa oleh Sekretaris Desa.

Selain peraturan sebagaimana dibahas sebelumnya, terdapat pula peraturan adat. Lalu bagaimana keberlakuan peraturan adat yang tidak tertulis dalam kehidupan masyarakat desa? Idealnya peraturan adat yang tidak tertulis ini dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan tingkat desa, seperti peraturan desa. Bahkan setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk di tingkat desa oleh Kepala Desa dan BPD harus disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di desa sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Bab 12

Problem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

A. LAW MAKING PROCESS PROBLEM

Permasalahan pertama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu masalah formil dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Masalah formil pembentukan ini terkait dengan penyimpangan atas proses baku yang seharusnya ditaati secara tertib dan absolut.

Sebagaimana dijelaskan terdahulu bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri atas, tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan atau pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Permasalahan dalam *law making process* menyangkut adanya penyimpangan prosedur tahapan sebagaimana tahapan yang disebutkan di atas. Di tahap perencanaan, permasalahan yang mungkin terjadi, yaitu ketidaktaatan Kementerian/Lembaga Pemerintahan Nonkementerian untuk memasukkan melalui proses pengusulan, pembahasan, dan penetapan rancangan peraturan perundang-undangan ke dalam dokumen program penyusunan peraturan perundang-undangan, baik program legislasi nasional, maupun program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden.

Dalam perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden, Menteri Hukum dan HAM menyiapkan perencanaan programnya. Perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah yang disusun berdasarkan hasil inventarisasi pendelegasian undang-undang.

Menteri Hukum dan HAM kemudian menyampaikan daftar perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden kepada kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian. Kemudian melalui koordinasi

Menteri Hukum dan HAM, diselenggarakan rapat koordinasi antar-kementerian dan/atau antarnonkementerian dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal daftar perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah disampaikan. Rapat koordinasi diselenggarakan untuk finalisasi daftar perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Daftar perencanaan program penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang merupakan hasil inventarisasi pendelegasian undang-undang, sesungguhnya tidak begitu banyak terdapat penyimpangan. Namun, selain dasar pembentukan hasil inventarisasi pendelegasian undang-undang, dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa (menteri/pimpinan lembaga negara nonkementerian) dapat menyusun rancangan peraturan pemerintah di luar perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah kepada Menteri Hukum dan HAM. Penyusunan rancangan peraturan pemerintah ini berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung. Dalam menyusun rancangan peraturan pemerintah, Pemrakarsa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai alasan perlunya disusun peraturan pemerintah. Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan peraturan pemerintah di luar daftar perencanaan program penyusunan peraturan pemerintah, Pemrakarsa melaporkan penyusunan rancangan peraturan pemerintah tersebut kepada Menteri Hukum dan HAM.

Terhadap proses perencanaan penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden ini, masalah yang paling lazim ditemui ialah ketidaktaatan pembentuk untuk secara konsisten melaksanakan jangka waktu pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sesuai waktu yang ditentukan oleh peraturan induknya (yang menjadi dasar pembentukan).

Contoh undang-undang yang telah mendelegasikan pengaturan lebih lanjut undang-undang ke dalam peraturan pemerintah yang waktu maksimal pembentukannya disimpangi oleh kementerian/lembaga sebagai pemrakarsa, yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Dalam Pasal 117 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan diatur bahwa peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang ini ditetapkan paling lama (dua) tahun sejak undang-undang ini diundangkan. Namun, sampai dengan 2017 atau lebih dari dua tahun sejak undang-undang ini diundangkan, hanya terdapat satu peraturan pemerintah yang terbentuk, yaitu Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 2015 tentang Penghimpunan Dana Perkebunan. Padahal, ada 7 (tujuh) amanah ketentuan lebih lanjut undang-undang ini diatur dalam peraturan pemerintah.

Selain mengenai tahapan pembentukan, permasalahan *law making process* terdapat pula dalam penerapan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi asas kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Dari berbagai asas ini, asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas keterbukaan menjadi dua asas yang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sering menjadi masalah.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan dimaknai dengan penjelasan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan ini diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sedangkan materi muatan diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus berpedoman pada hal ini.

Beberapa undang-undang yang semestinya materi muatannya merupakan materi muatan peraturan pemerintahan atau peraturan presiden, misalnya perundang-undangan di bidang kesehatan. Di bidang kesehatan dan rumpunnya, terdapat Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan. Masifnya perundang-undangan yang mengatur rumpun yang sama menjadi undang-undang sesungguhnya menjadi masalah dalam *law making process*. Sejatinya, dalam rangka efisiensi dan efektivitas pengaturan maka dapat hanya dibentuk satu undang-undang yang dilaksanakan oleh berbagai peraturan pemerintah dan peraturan presiden.

Begitu pula dengan undang-undang lain, seperti Undang-Undang Nomor 40 tahun 2009 tentang Kepemudaan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka, berbagai profesi yang diatur dalam undang-undang

seperti undang-undang mengenai guru dan dosen, undang-undang mengenai ke-insinyuran, undang-undang mengenai akuntan publik, undang-undang mengenai advokat, undang-undang mengenai jabatan notaris yang tentunya menjadi perdebatan mengenai urgensi pengaturannya dalam sebuah undang-undang.

Untuk materi muatan peraturan pemerintah atau peraturan presiden kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan relatif lebih baik karena kedua peraturan ini merupakan peraturan pelaksanaan yang menjadi delegasi secara langsung ataupun tidak langsung dari peraturan di atasnya, terutama peraturan presiden yang memiliki akrobasi yang luas untuk dibentuk tanpa harus adanya delegasi dari peraturan di atasnya karena sifat dari peraturan presiden yang menjadi dasar hukum dalam membuat kebijakan presiden sebagai kepala pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945.

Potensi terbesar ketidaksesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan terdapat dalam peraturan menteri. Menteri sebagai pembantu Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUD NRI 1945 secara normatif hanya dapat membentuk peraturan menteri yang merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasar kewenangannya. Kedua dasar pembentukan ini terbatas pada ketentuan-ketentuan administrasi semata, ia tidak dapat membentuk norma baru bahkan mengambil alih kewenangan pengaturan yang berada di dalam kekuasaan Presiden.

Sebagai contoh, dalam Pasal 170 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara diatur ketentuan sebagai berikut: “Pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Namun, dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Melalui Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri, yaitu pada Pasal 17 yang mengatur bahwa: “Pemegang Kontrak Karya Mineral Logam dapat melakukan penjualan hasil pengolahan ke luar negeri dalam jumlah tertentu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Menteri ini setelah melakukan perubahan bentuk perusahaan pertambangannya menjadi IUPK Operasi Produksi dan membayar bea keluar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta memenuhi batasan minimum pengolahan sebagaimana dimaksud dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini”.

Berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral ini, terdapat norma hukum baru yang menyatakan bahwa Pemegang Kontrak Karya Mineral Logam dapat melakukan penjualan hasil pengolahan ke luar negeri dalam jumlah tertentu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Menteri ini merupakan bentuk norma baru yang secara kewenangan pembentukan norma ini, bukan menjadi kewenangan dari Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, namun merupakan kewenangan Presiden.

Selain, permasalahan penerapan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pun menjadi persoalan pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal menurut Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur mengenai ketentuan partisipasi masyarakat. Dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Dalam Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat yang ketika rancangan peraturan perundang-undangan disahkan/ditetapkan menjadi peraturan perundang-undangan akan menjadi sasaran penerapan hukum maka sudah menjadi keharusan ketika masyarakat terlibat dalam setiap tahapan pembentukan, kecuali penetapan/pengesahan dan pengundangan. Namun, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan penyebarluasan masyarakat harus terlibat secara aktif. Hingga saat ini, keterbukaan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri di tingkat pusat, serta peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota masih menjadi persoalan tersendiri dalam keterbukaannya.

Berbagai permasalahan ini merupakan permasalahan *law making process problem* yang dapat dihindari apabila ketataatan pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengikuti standar baku serta asas-asas pembentukan

peraturan perundang-undangan yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

B. INTERPRETATION PROBLEM

Interpretation problem atau permasalahan penafsiran peraturan perundang-undangan menjadi salah satu masalah peraturan perundang-undangan. Penafsiran atas teks hukum atau peraturan perundang-undangan, sesungguhnya menjadi suatu keniscayaan dalam pengetahuan hukum. Untuk itu, dikenal berbagai macam metode penafsiran atau interpretasi dalam hukum.

Penafsiran teks hukum atau peraturan perundang-undangan yang lazim dikenal, yaitu penafsiran *letterlijk* (*what does the word mean*) penafsiran gramatikal (*what does it linguistically mean*), penafsiran historis (*what is historical background of the formulation of the text*), penafsiran sistematis, penafsiran teleologis, penafsiran restriktif dan ekstentif, penafsiran futuristis, dan penafsiran komperatif.

Berbagai metode penafsiran di atas menjadi pembenaran bahwa teks hukum atau peraturan perundang-undangan perlu ditafsirkan secara benar. Untuk itu, terhadap para penafsir maka potensi terjadi perbedaan penafsiran sangatlah terbuka lebar. Perbedaan penafsiran ini didasari oleh perbedaan pemahaman yang dilatarbelakangi pemikiran subjektif masing-masing penafsir, termasuk latar belakang sejarah dan sosial. Berangkat dari subjektivitas penafsir, dia harus menafsir suatu teks hukum sebagai realitas objektif. Ia harus berpikir dan bersikap *open minded* dan bebas prasangka.

Dalam tataran praktik penerapan peraturan perundang-undangan, perbedaan penafsiran terjadi di dalam dua forum formal, yaitu forum akademik dan forum pengadilan. Dalam forum formal, berbagai perbedaan penafsiran atas teks hukum atau peraturan perundang-undangan dilihat dari sudut pandang akademik, yaitu upaya mencari kebenaran ilmiah. Hal ini berbeda dengan perbedaan penafsiran yang berada di forum pengadilan yang berupaya mencari kebenaran yuridis normatif.

Forum pengadilan atas perbedaan memaknai teks diarahkan pada perbedaan penafsiran mengenai suatu norma bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak. Pilihan forumnya pun telah diatur secara Konstitusional yaitu forum pengujian atas undang-undang terhadap UUD NRI 1945 diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi, sedangkan

forum pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Indikasi tingginya tingkat permasalahan penafsiran atas teks hukum dapat dilihat salah satunya dengan tinggi atau rendahnya jumlah pengujian atas peraturan perundang-undangan baik di Mahkamah Konstitusi maupun di Mahkamah Agung. Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi dari tahun ke tahun yang teregistrasi, yaitu tahun 2013 sebanyak 109 perkara, tahun 2014 sebanyak 140 perkara, tahun 2015 sebanyak 140 perkara, dan tahun 2016 sebanyak 111 perkara. Banyaknya perkara yang diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dapat dimaknai secara dua sisi, yaitu positif yaitu adanya partisipasi publik yang besar untuk memastikan undang-undang sesuai dengan UUD NRI 1945, di sisi lain ini merupakan kegagalan pembentukan undang-undang karena dianggap bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Penafsiran ini kemudian ditafsirkan secara resmi oleh hakim-hakim konstitusi melalui penafsiran konstitusi. Artinya, perbedaan penafsiran para pihak akan melahirkan penafsiran tunggal yang legitimasi oleh Mahkamah Konstitusi. Itulah sebabnya, mengapa Mahkamah Konstitusi disebut sebagai *The Sole of Interpreter of Constitution*.

C. IMPLEMENTATION PROBLEM

Implementation problem atau permasalahan penerapan peraturan perundang-undangan merupakan permasalahan yang sangat mempengaruhi efektivitas suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan pada dasarnya berlaku ketika peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Untuk itu, dalam Bab Ketentuan Penutup suatu peraturan perundang-undangan ada satu pasal yang berisi pernyataan, misalnya undang undang-undang: “Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan”.

Walaupun demikian, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan kemungkinan berlaku surutnya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam Lampiran angka ke-156 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 201, dinyatakan bahwa jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut.

1. Ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan.

2. Rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan.
3. Awal dari saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut tercantum dalam Prolegnas, Prolegda, dan perencanaan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya.

Keberlakuan sejak tanggal pengundangan ini dinamakan keberlakuan yuridis. Namun demikian, keberlakuan pada saat tanggal pengundangan ini dapat disimpangi. Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan sebagaimana dinyatakan dalam angka ke-151 Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, penyimpangan terhadap saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan dinyatakan secara tegas dengan:

1. Menetapkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan itu yang berbeda saat mulai berlakunya.

Contoh: Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 2011.

2. Menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada peraturan perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi.

Contoh: Saat mulai berlakunya Undang-Undang ini akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

3. Dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frasa setelah ... (tenggang waktu) terhitung sejak tanggal diundangkan.

Contoh: Undang-Undang ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.

Selain keberlakuan yuridis sejak tanggal pengundangan dengan berbagai penyimpangan itu, terdapat pula keberlakuan filosofis dan keberlakuan sosiologis. Keberlakuan filosofis merujuk pada keberlakuan peraturan perundang-undangan dengan adanya penciptaan rasa keadilan, penciptaan kesejahteraan umum, penciptaan kedamaian dan ketenteraman, serta kebahagiaan ketika

peraturan perundang-undangan itu diberlakukan ke masyarakat. Sedangkan keberlakuan sosiologis menyangkut pada kesiapan, kesukarelaan, dan ketaatan masyarakat secara sadar atas peraturan perundang-undangan yang diberlakukan tersebut. Masyarakat secara sadar menjalankan peraturan perundang-undangan, sehingga bekerjanya peraturan perundang-undangan efektif dalam lingkungan sosial dengan kedayagunaannya dan kehasilgunaannya.

Permasalahan penerapan peraturan perundang-undangan ada pada tataran filosofis dan sosiologis. Bila penerapan secara yuridis berlaku sejak tanggal diundangkan dan dengan bahasa keras bahwa “suka tidak suka, mau tidak mau” maka masyarakat harus taat peraturan perundang-undangan secara memaksa. Bahkan semua masyarakat harus dianggap tahu adanya peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan secara yuridis. Pada dasarnya saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan adalah sama bagi seluruh bagian peraturan perundang-undangan dan seluruh wilayah negara Republik Indonesia atau seluruh wilayah provinsi, kabupaten/kota untuk peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota.

Persoalannya apakah peraturan perundang-undangan yang diundangkan ini dapat diterapkan secara adil, berdaya guna, dan berhasil guna. Tujuan keadilan serta kedayagunaan dan kehasilgunaan peraturan perundang-undangan ini ditemui di beberapa peraturan perundang-undangan yang gagal. Kegagalan penerapan ini dapat diukur dengan kuantitas peraturan perundang-undangan yang diajukan pengujian ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi, atau dibatalkan oleh Pemerintah yang berada di level atasnya. Pembatalan oleh Pemerintah yang secara vertikal lebih tinggi ini dimungkinkan sebelum ada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-X III/2015 tentang perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI 1945. Dalam Putusan ini Mahkamah Konstitusi menyatakan kewenangan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk membatalkan peraturan daerah provinsi serta kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Bukti kegagalan penerapan peraturan perundang-undangan, misalnya ada sekitar 3.143 peraturan daerah sampai dengan tahun 2016 yang dianggap dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Tujuan dari pembatalan Perda ini adalah memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi, sedangkan peraturan daerah yang dibatalkan tersebut merupakan aturan yang dinilai menghambat

pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat investasi, dan kemudahan berusaha. Pembatalan peraturan daerah ini menjadi salah satu indikasi kegagalan dalam implementasi peraturan daerah yang tidak mampu memperkuat daya saing bangsa di era kompetisi, bahkan menjadi instrumen hukum yang menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi, menghambat investasi, dan kemudahan berusaha.

Permasalahan di atas merupakan permasalahan penerapan peraturan perundang-undangan. Belum lagi berbagai materi peraturan daerah yang dianggap menjadi sumber permasalahan baru bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Di beberapa daerah sempat terwacanakan adanya berbagai peraturan daerah yang mengatur mengenai kawasan berbasis agama, selain di Daerah Istimewa Aceh yang memang karena kekhususannya bersifat desentralisasi asimetri. Selain itu, ada juga wacana peraturan daerah tentang pembolehan poligami bagi pegawai negeri sipil dengan membayar denda kepada pemerintah daerah.

Berbagai permasalahan di atas menjadi bukti kegagalan implementasi peraturan perundang-undangan. Kegagalan implementasi ini perlu dilakukan perbaikan sistematis dengan perubahan paradigma pembentukan peraturan perundang-undangan dari paradigma peraturan perundang-undangan sebagai program produktivitas ke paradigma peraturan perundang-undangan sebagai program efektivitas. Selama ini, indikator keberhasilan pembentukan peraturan perundang-undangan lebih berorientasi pada jumlah (produktivitas) peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, padahal yang paling penting ialah bagaimana peraturan perundang-undangan dapat berlaku efektif dengan kapasitas dan kualitas yang mumpuni untuk menyelesaikan berbagai persoalan kongkret di masyarakat.

D. CAPACITY PROBLEM

Capacity problem atau permasalahan kapasitas sumber daya manusia menjadi salah satu persoalan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sumber daya manusia dalam hal ini meliputi sumber daya manusia perancang peraturan perundang-undangan, sumber daya manusia pembentuk peraturan perundang-undangan, sumber daya pelaksana peraturan perundang-undangan, dan sumber daya penegak peraturan perundang-undangan.

Pertama, permasalahan kapasitas perancang peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 98 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur

bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Dalam Penjelasan Pasal 98 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Perancang Peraturan Perundang-undangan” adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peranan penting perancang peraturan perundang-undangan ini diakui dengan penempatan perancang sebagai jabatan fungsional. Untuk menjadi pegawai negara dengan jabatan fungsional ini tentu dipersyaratkan dengan berbagai macam hal, misalnya keikutsertaan dalam pendidikan dan pelatihan penyusunan dan perancangan peraturan perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Para perancangan dididik dan dilatih selama waktu tertentu dengan jenjang karier fungsional yang juga tergantung dengan angka kredit yang diperoleh sesuai ketentuan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

Perancang peraturan perundang-undangan memiliki peran sentral dan merancang bangun suatu bangunan peraturan perundang-undangan. Ia berperan sebagai arsitek yang mendesain suatu bangunan sehingga menghasilkan karya yang baik dan indah. Namun demikian, tidak hanya sebatas perancang atau tukang bangunan semata, perancang peraturan perundang-undangan juga bertindak sebagai ahli pikir mengenai isi bangunan suatu peraturan perundang-undangan. Ia tidak hanya merangkai kata-kata menjadi sebuah norma hukum yang dituangkan dalam pasal dan ayat, namun mutu dari pasal dan ayat itu pun, ia harus analisis secara tajam. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas perundang-undangan menjadi alat ukur pertama untuk memastikan pasal dan ayat tersebut baik atau tidak baik. Selanjutnya, pendekatan *scientific evidence* untuk memastikan bahwa kata-kata yang ditulis dalam pasal dan ayat memang benar secara ilmu pengetahuan. Lebih lanjut, ia akan menjadi penguji apakah pasal dan ayat yang dirumuskan ini mengandung potensi konflik norma dengan peraturan perundang-undangan di atasnya (vertikal) dan peraturan perundang-undangan setingkat (horizontal).

Tugas dan fungsi perancang peraturan perundang-undangan memang sangat berat. Untuk itu, berbagai pendidikan dan pelatihan harus diberikan kepada perancang. Bila kemampuan men-*drafting* bersifat statis maka kemampuan

dan pengetahuan mengenai ilmu pengetahuan lain yang bersifat teoretis sangatlah dinamis. Pengetahuan yang luas inilah yang penting agar suatu rancangan peraturan perundang-undangan memenuhi kualifikasi substansi yang baik, tidak hanya dari aspek teknis penulisannya semata.

Kedua, sumber daya pembentuk peraturan perundang-undangan. Pembentuk peraturan perundang-undangan, meliputi Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden/Pimpinan Lembaga Negara, Menteri/Kepala Lembaga Nonkementerian, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur, dan Bupati/Walikota. Pembentuk peraturan perundang-undangan ini baik secara atribusi maupun delegasi memiliki kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Kapasitas pembentuk peraturan perundang-undangan mempengaruhi kualitas suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Tentu dalam praktik pembentuk ini dibantu oleh perangkat yang berada di bawahnya. Namun, politik hukum pembentuk peraturan perundang-undanganlah yang menjadi arahan bagi perangkat di bawahnya untuk merumuskannya dalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan.

Di level peraturan menteri, kewenangan pembentukan peraturan menteri oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tertentu, sangat berkaitan dengan kapasitas dan kualitas menteri. Skala pengaturan yang spesifik (bidang kementerian tertentu) dan kontrol langsung dari menteri dalam pembentukan suatu peraturan menteri menjadi dasar kualitas sumber daya pembentuk. Ada beberapa peraturan menteri yang membuat gaduh, misalnya Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 5 Tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 6 Tahun 2017 tentang Tata Cara dan Persyaratan Pemberian Rekomendasi Pelaksanaan Penjualan Mineral ke Luar Negeri Hasil Pengolahan dan Pemurnian, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 8 Tahun 2017 tentang Kontrak Bagi Hasil *Gross Split*, dan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 42 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pengusahaan Pada Kegiatan Usaha di Sektor Energi dan Sumber Daya Mineral.

Berbagai peraturan menteri ini menimbulkan kegaduhan di masyarakat, baik dari pelaku usaha minyak dan gas bumi, pelaku usaha mineral, maupun

dari masyarakat sipil seperti lembaga swadaya masyarakat dan perguruan tinggi. Permasalahan ini dipengaruhi oleh kapasitas pembentuk peraturan menteri yang membuat aturan yang dianggap bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan secara vertikal, tidak memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha, serta menciptakan norma hukum di luar kewenangannya sebagai pembantu presiden.

Ketiga, sumber daya pelaksana peraturan perundang-undangan. Sumber daya pelaksana peraturan perundang-undangan, dalam hal ini aparat sipil negara sebagai operator regulasi dalam konteks kapasitas berpotensi gagal dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan konsekuen. Penyebab utamanya yaitu mentalitas dari aparat sipil negara. Mentalitas koruptif oknum aparat sipil negara menjadi salah satu penyebab gagalnya peraturan perundang-undangan bekerja di masyarakat.

Berbagai perizinan yang lahir karena peraturan perundang-undangan, dapat menjadi komodifikasi untuk mengejar keuntungan pribadi dan kelompok oknum aparat sipil negara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Padahal, peraturan perundang-undangan telah memberikan kriteria yang jelas atas suatu persyaratan dalam terbitnya sebuah izin, namun persyaratan ini dapat diakrobasi secara semaunya oleh oknum aparat sipil negara yang koruptif. Inilah yang dinamakan salah satu permasalahan kapasitas sumber daya manusia dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan kapasitas pelaksana peraturan perundang-undangan lainnya ialah kekurangpahaman pelaksana peraturan perundang-undangan atas seluruh ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi tugas pokok dan fungsinya dalam menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu.

Keempat, kapasitas sumber daya manusia penegak peraturan perundang-undangan. Penegak peraturan perundang-undangan ini ialah aparat penegak hukum yang menjadi bagian dari sistem peradilan pidana dan juga penegak sanksi administratif. Penegak peraturan perundang-undangan dalam sistem peradilan pidana, meliputi kepolisian, kejaksaan dan/atau Komisi Pemberantasan Korupsi, dan pengadilan.

Permasalahan utama dalam penegakan hukum atas pelanggaran atau kejahatan peraturan perundang-undangan ialah permasalahan penyalahgunaan wewenang dan kelemahan pemahaman peraturan perundang-undangan. Potensi

korupsi oleh penegak hukum bukan menjadi hal yang aneh di negara ini. Oknum aparat penegak hukum mulai dari polisi, jaksa, dan hakim ditangkap dengan berbagai macam bentuk korupsi dalam perkara yang sedang ditanganinya. Oknum ini memanfaatkan kekuasaan dan kewenangannya untuk mencari keuntungan secara melawan hukum atas perkara yang ditanganinya.

Selain permasalahan korupsi, permasalahan pemahaman substansi oleh aparat penegak hukum atas materi muatan peraturan perundang-undangan menjadi persoalan tersendiri. Walaupun sarana untuk menemukan kebenaran dapat dilakukan dengan menggali dari berbagai keterangan ahli, namun sebagai pemegang kendali penegakan hukum, pemahaman yang luas atas peraturan perundang-undangan dengan berbagai aspeknya menjadi hal yang penting dalam menegakkan kebenaran dan keadilan.

Permasalahan penegakan sanksi administratif pun menjadi pintu masuk bagi oknum yang berwenang untuk menyalahgunakan kekuasaan dan kewenangannya atas pelanggaran administrasi yang dilakukan oleh pemegang izin yang diberikannya. Komodifikasi pemberian sanksi dapat terjadi apabila kapasitas sumber daya manusia pemberi sanksi administrasi memiliki mentalitas koruptif, kolusif, dan nepotis.

Berbagai permasalahan di atas menjadi permasalahan peraturan perundang-undangan, baik tahap pembentukan sampai dengan penegakannya. Baik permasalahan produk hukumnya, maupun permasalahan kapasitas sumber daya manusianya.



Daftar Pustaka

BUKU/DISERTASI/TESIS/JURNAL/MAKALAH

- Adhari, Ade. 2015. *Kebijakan Hukum Pidana Mengenai Kodifikasi Hukum Pelaksanaan Pidana Nasional*. Thesis, Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- _____. *Gagasan Negara Hukum Indonesia*. [Http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf).
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Negara)*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Attamimi, A. Hamid S. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*. Disertasi Universitas Indonesia.
- Cruz, Peter de. 2013. *Perbandingan Sistem Hukum: Common Law, Civil Law dan Socialist Law*. Bandung: Nusamedia.
- Fahmal, H.A. Muin. 2008. *Peran Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. Total Media, Cet. ke-2.
- Fuller, Lon L. 1969. *The Morality of Law*. London: Yale University Pres.
- Friedmann, W. 1994. *Teori & Filsafat Hukum, Susunan II*. Penerjemah: Muhammad Arifin. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Friedman, Lawrence M. 1969. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Graham, Kim, Benita Strickland. 2012. *Modern Natural Law Theory*. Diunduh dari <http://www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=17585321&searchTerm=graham+s>.
- Haldemann, Frank. *Gustav Radbruch vs Hans Kelsen: A Debate on Nazi Law*. Ratio Juris. Vol. 18 No. 2 June 2005 (162-78), Blackwell Publishing Ltd. 2005, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden 02148, USA.
- Halim, Hamzah. 2009. *Persekongkolan Rezim Politik Lokal: Studi Atas Relasi Antara Relasi Eksekutif dan Legislatif*. Pukap, Tamalanrea Makassar.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Irving, Copi, M. 1976. *Introduction to Logic*, 2nd ed. The Macmillan Company, New York.
- Jordan, J.S. (Ed). 1998. *Systems Theories and A Priori Aspects of Perception*. Amsterdam: Elsevier Science. Ch. 3.
- Kasirer, Nicholas. 1990. *Canada's Criminal Law Codification Viewed and Reviewed*. McGill Law Journal, McGill University.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Trans. Anders Wedberg. New Brunswick, ([1925] 2006), NJ: Transaction Publishers.
- Manan, Bagir. 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju.
- Mertokusumo, Sudikno. 2010. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mustofa, Bachsan. 2003. *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton & Co.

- Nonet, Phillippe dan Philip Selznic. 1978. *Law and Society in Transition Toward Responsive Law*. New York: New York and Woe.
- Otto, Jan Michael, 2012. *Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang*. Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: Universitas Indonesia, Universitas Leiden, Universitas Groningen.
- Rahardjo, Satjipto. 2010. *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rescher, Nicholas. 1964. *Introduction to Logic*. New York: St. Martinis Press.
- Seidmenn, Aan, *et.al.* 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Jakarta: ELIPS.
- Syamsuddin Makmun. 2009. *Psikologi Kependidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Sidharta, B. Arief. 2008. *Apakah Filsafat dan Filsafat Ilmu Itu?*. Bandung: Pustaka Sutra.
- _____. *Jentera (Jurnal Hukum)*. Edisi 3 Tahun II. November 2004: 124-12.
- _____. 2013. *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum: Buku I Akar Filosofis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Shepherd L. Witman dan John J. Wuest. 1963. *Comparative Government*. New Jersey: Littlefield, Adams & Co.
- S. Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 1, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Jakarta: Kanisius.
- _____. 2007. *Ilmu Perundang-undangan 2, Proses dan Teknik Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius.
- Poespoprodjo, W., E.K.T. Gilarso. 1999. *Logika Ilmu Menalar: Dasar-Dasar Berpikir Tertib, Logis, Kritis, Analitis, Dialektis*. Cet. 1. Bandung: Pustaka Grafika.
- Warassih, Esmi. 2011. *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum yang Tak Kunjung Tegak: Apa yang Salah dengan Kerja Penegakan Hukum di Negeri ini?*. Dalam Komisi Yudisial Republik Indonesia, *Dialektika Pembaruan Sistem Hukum Indonesia*, Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial, Cetakan Pertama, Juli 2012.

Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan terhadap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Press.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, KEPUTUSAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Raktar Nomor III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

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

KAMUS

Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam Jaringan (Daring). [Http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/](http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/kbbi/).



Lampiran

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 12 TAHUN 2011

TENTANG

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang:

- a. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat 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;
- c. bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Mengingat:

Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
DAN
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan:

UNDANG-UNDANG TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
6. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

7. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
9. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
10. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
11. 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.
12. 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, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
13. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
14. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
15. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 2

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.

Pasal 3

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (3) Penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya.

Pasal 4

Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang ini meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.

BAB II ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

BAB III
JENIS, HIERARKI,
DAN MATERI MUATAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pasal 9

- (1) Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
- (2) Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Pasal 10

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
 - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Pasal 11

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Pasal 12

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

Pasal 13

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

Pasal 14

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

Pasal 15

- (1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
 - a. Undang-Undang;
 - b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
- (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

BAB IV

PERENCANAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bagian Kesatu

Perencanaan Undang-Undang

Pasal 16

Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.

Pasal 17

Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Pasal 18

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

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

Pasal 19

- (1) Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- (2) Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
 - c. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik.

Pasal 20

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
- (5) 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.

Pasal 21

- (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.

- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 22

- (1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.
- (2) Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPR.

Pasal 23

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
 - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Bagian Kedua

Perencanaan Peraturan Pemerintah

Pasal 24

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah.

Pasal 25

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Pasal 26

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (2) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Pasal 27

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya.

Pasal 28

- (1) Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah.
- (2) Rancangan Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat berdasarkan kebutuhan Undang-Undang atau putusan Mahkamah Agung.

Pasal 29

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

Bagian Ketiga Perencanaan Peraturan Presiden

Pasal 30

Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden.

Pasal 31

Ketentuan mengenai perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 29 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Peraturan Presiden.

Bagian Keempat Perencanaan Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 32

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan dalam Prolegda Provinsi.

Pasal 33

- (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - d. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Pasal 34

- (1) Penyusunan Prolegda Provinsi dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegda Provinsi dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.

Pasal 35

Dalam penyusunan Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1), penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan atas:

- a. perintah Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

Pasal 36

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

- (3) Penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pasal 37

- (1) Hasil penyusunan Prolegda Provinsi antara DPRD Provinsi dan Pemerintah Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) disepakati menjadi Prolegda Provinsi dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD Provinsi.
- (2) Prolegda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPRD Provinsi.

Pasal 38

- (1) Dalam Prolegda Provinsi dapat dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. akibat putusan Mahkamah Agung; dan
 - b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPRD Provinsi atau Gubernur dapat mengajukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di luar Prolegda Provinsi:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
 - b. akibat kerja sama dengan pihak lain; dan
 - c. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan biro hukum.

Bagian Kelima

Perencanaan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 39

Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dalam Prolegda Kabupaten/Kota.

Pasal 40

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

Pasal 41

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

Bagian Keenam

Perencanaan Peraturan Perundang-undangan Lainnya

Pasal 42

- (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing.
- (2) Perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh lembaga, komisi, atau instansi masing-masing untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

BAB V

PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bagian Kesatu

Penyusunan Undang-Undang

Pasal 43

- (1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.
- (3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
 - c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

- (5) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 44

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 45

- (1) Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:
 - a. otonomi daerah;
 - b. hubungan pusat dan daerah;
 - c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
 - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 46

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

Pasal 47

- (1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
- (2) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.

- (3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 48

- (1) Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.
- (2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.
- (3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang.
- (4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Pasal 49

- (1) Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.
- (2) Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
- (3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 50

- (1) Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- (2) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR.

- (3) DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.
- (4) Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Pasal 51

Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh DPR dan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Bagian Kedua Penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 52

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

- (8) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pasal 53

Ketentuan mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

Bagian Ketiga Penyusunan Peraturan Pemerintah

Pasal 54

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah diatur dengan Peraturan Presiden.

Bagian Keempat Penyusunan Peraturan Presiden

Pasal 55

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden diatur dalam Peraturan Presiden.

Bagian Kelima Penyusunan Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 56

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.

- (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.
- (3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
 - b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
 - c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 57

- (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 58

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

Pasal 59

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

Pasal 60

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

Pasal 61

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur.

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

Pasal 62

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Bagian Keenam

Penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 63

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

BAB VI

TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 64

- (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- (3) Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

BAB VII

PEMBAHASAN DAN PENGESAHAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Bagian Kesatu

Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pasal 65

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.

- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan:
 - a. otonomi daerah;
 - b. hubungan pusat dan daerah;
 - c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
 - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
 - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.
- (3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.
- (4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.
- (5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pasal 66

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

Pasal 67

Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 terdiri atas:

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

Pasal 68

- (1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 - a. pengantar musyawarah;
 - b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan
 - c. penyampaian pendapat mini.
- (2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:
 - a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;
 - b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;

- c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau
 - d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden.
- (3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:
- a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau
 - b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).
- (4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:
- a. fraksi;
 - b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2); dan
 - c. Presiden.
- (5) Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
- (6) Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Pasal 69

- (1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:
- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
 - b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.
- (2) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

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

Pasal 70

- (1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPR.

Pasal 71

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
 - a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
 - b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
 - c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Bagian Kedua

Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Pasal 72

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

- (2) Penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 73

- (1) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.
- (2) Dalam hal Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pasal 74

- (1) Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.
- (2) Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah suatu Undang-Undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

BAB VIII

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

Bagian Kesatu

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 75

- (1) Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur.

- (2) Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.
- (3) Tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dalam rapat komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi diatur dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Pasal 76

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

Bagian Kedua

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 77

Ketentuan mengenai pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dan Pasal 76 berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bagian Ketiga

Penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

Pasal 78

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi.
- (2) Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 79

- (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur.

- (2) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut disetujui bersama, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tersebut sah menjadi Peraturan Daerah Provinsi dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah Provinsi sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah.

Bagian Keempat
Penetapan Rancangan Peraturan Daerah
Kabupaten/Kota

Pasal 80

Ketentuan mengenai penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 dan Pasal 79 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

BAB IX
PENGUNDANGAN

Pasal 81

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

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

Pasal 82

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

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

Pasal 83

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

Pasal 84

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

Pasal 85

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 86

- (1) Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.
- (3) Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Pasal 87

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

BAB X
PENYEBARLUASAN

Bagian Kesatu
**Penyebarluasan Prolegnas, Rancangan Undang-Undang,
dan Undang-Undang**

Pasal 88

- (1) Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

Pasal 89

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

Pasal 90

- (1) Penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.
- (2) Penyebarluasan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 91

- (1) Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (2) Terjemahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan terjemahan resmi.

Bagian Kedua
Penyebarluasan Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi
atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota,
dan Peraturan Daerah Provinsi
atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Pasal 92

- (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, hingga Pengundangan Peraturan Daerah.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Pasal 93

- (1) Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.
- (3) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Pasal 94

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

Bagian Ketiga
Naskah yang Disebarluaskan

Pasal 95

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

BAB XI **PARTISIPASI MASYARAKAT**

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

BAB XII **KETENTUAN LAIN-LAIN**

Pasal 97

Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.

Pasal 98

- (1) Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 99

Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

BAB XIII KETENTUAN PENUTUP

Pasal 100

Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Pasal 101

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Pasal 102

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 103

Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Pasal 104

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
Pada tanggal 12 Agustus 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Diundangkan di Jakarta
Pada tanggal 12 Agustus 2011
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,
ttd.

PATRIALIS AKBAR

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 2011 NOMOR 82**

PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

I. UMUM

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang ini diperluas tidak saja Undang-Undang tetapi mencakup pula Peraturan Perundang-undangan lainnya, selain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

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, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1).

Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Perundang-undangan di daerah.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 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.

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.

Pasal 3

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “hukum dasar” adalah norma dasar bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan sumber hukum bagi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 4

Cukup jelas.

Pasal 5

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Huruf d

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

Huruf e

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

Huruf f

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan rumusan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan,

pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 6

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

Huruf e

Yang dimaksud dengan “asas kenusantaraan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf f

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

Huruf g

Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Huruf h

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

Huruf i

Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

Huruf j

Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

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

Pasal 7

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

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.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Huruf g

Termasuk dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh.

Ayat (2)

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 8

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.

Huruf d

Yang dimaksud dengan “tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (2)

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-

Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.

Pasal 13

Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

Pasal 14

Cukup jelas.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Yang dimaksud dengan “sistem hukum nasional” adalah suatu sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 18

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “Perintah 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.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Huruf f

Cukup jelas.

Huruf g

Cukup jelas.

Huruf h

Cukup jelas.

Pasal 19

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “pengkajian dan penyelarasan” adalah 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.

Pasal 20

Cukup jelas.

Pasal 21

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Yang dimaksud dengan “menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum” adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Ayat (6)

Cukup jelas.

Pasal 22

Cukup jelas.

Pasal 23

Ayat (1)

Huruf a

Yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Cukup jelas.

Huruf d

Cukup jelas.

Huruf e

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 24

Cukup jelas.

Pasal 25

Cukup jelas.

Pasal 26

Cukup jelas.

Pasal 27

Cukup jelas.

Pasal 28

Cukup jelas.

Pasal 29

Cukup jelas.

Pasal 30

Cukup jelas.

Pasal 31

Cukup jelas.

Pasal 32

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Daerah Provinsi tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Pasal 33

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “pengkajian dan penyalarsan” adalah 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.

Pasal 34

Cukup jelas.

Pasal 35

Cukup jelas.

Pasal 36

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “instansi vertikal terkait” antara lain instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Cukup jelas.

Pasal 37

Cukup jelas.

Pasal 38

Cukup jelas.

Pasal 39

Cukup jelas.

Pasal 40

Cukup jelas.

Pasal 41

Cukup jelas.

Pasal 42

Cukup jelas.

Pasal 43

Cukup jelas.

Pasal 44

Cukup jelas.

Pasal 45

Cukup jelas.

Pasal 46

Cukup jelas.

Pasal 47

Cukup jelas.

Pasal 48

Cukup jelas.

Pasal 49

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Penugasan menteri disertai penyampaian Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang telah disusun dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Pasal 50

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari tersebut, DPR telah menyelesaikan penyusunan DIM.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 51

Cukup jelas.

Pasal 52

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Ayat (5)

Ayat (6)

Cukup jelas.

Ayat (7)

Cukup jelas.

Ayat (8)

Cukup jelas.

Pasal 53

Cukup jelas.

Pasal 54

Cukup jelas.

Pasal 55

Cukup jelas.

Pasal 56

Cukup jelas.

Pasal 57

Cukup jelas.

Pasal 58

Cukup jelas.

Pasal 59

Cukup jelas.

Pasal 60

Cukup jelas.

Pasal 61

Cukup jelas.

Pasal 62

Cukup jelas.

Pasal 63

Cukup jelas.

Pasal 64

Cukup jelas.

Pasal 65

Cukup jelas.

Pasal 66

Cukup jelas.

Pasal 67

Cukup jelas.

Pasal 68

Cukup jelas.

Pasal 69

Cukup jelas.

Pasal 70

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menyederhanakan mekanisme penarikan kembali Rancangan Undang-Undang.

Pasal 71

Cukup jelas.

Pasal 72

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Tenggang waktu 7 (tujuh) hari dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan Rancangan Undang-Undang ke

Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan pengesahan Undang-Undang oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus Pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 73

Cukup jelas.

Pasal 74

Cukup jelas.

Pasal 75

Ayat (1)

Dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di DPRD Provinsi, Gubernur dapat diwakilkan, kecuali dalam pengajuan dan pengambilan keputusan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 76

Cukup jelas.

Pasal 77

Cukup jelas.

Pasal 78

Cukup jelas.

Pasal 79

Cukup jelas.

Pasal 80

Cukup jelas.

Pasal 81

Dengan diundangkannya Peraturan Perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

Pasal 82

Cukup jelas.

Pasal 83

Cukup jelas.

Pasal 84

Cukup jelas.

Pasal 85

Cukup jelas.

Pasal 86

Cukup jelas.

Pasal 87

Berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang tidak sama dengan tanggal Pengundangan dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Pasal 88

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “penyebarluasan” adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Undang-Undang tersebut atau memahami Undang-Undang yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 89

Cukup jelas.

Pasal 90

Cukup jelas.

Pasal 91

Cukup jelas.

Pasal 92

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “penyebarluasan” adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegda, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Peraturan Daerah tersebut atau memahami Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 93

Cukup jelas.

Pasal 94

Cukup jelas.

Pasal 95

Cukup jelas.

Pasal 96

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Pasal 97

Cukup jelas.

Pasal 98

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “Perancang Peraturan Perundang-undangan” adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak, secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan/atau instrumen hukum lainnya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 99

Cukup jelas.

Pasal 100

Cukup jelas.

Pasal 101

Cukup jelas.

Pasal 102

Cukup jelas.

Pasal 103

Cukup jelas.

Pasal 104

Cukup jelas.

**TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK
INDONESIA NOMOR 5234**

LAMPIRAN I
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN

TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-
UNDANG, RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI,
DAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN/KOTA

1. 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, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.
2. Sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP
MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH
PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Uraian singkat setiap bagian:

1. BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

A. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

B. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.

- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

D. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berdasarkan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. 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. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

2. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

- A. Kajian teoretis.
- B. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.
Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- C. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
 - D. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.
3. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

4. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Landasan Sosiologis.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

C. Landasan Yuridis.

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. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

5. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan.

Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- A. ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- B. materi yang akan diatur;
- C. ketentuan sanksi; dan
- D. ketentuan peralihan.

6. BAB VI PENUTUP

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

A. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

B. Saran

Saran memuat antara lain:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundang-undangan di bawahnya.

2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
 3. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.
7. DAFTAR PUSTAKA
- Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.
8. LAMPIRAN
- RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

LAMPIRAN II
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN

TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

SISTEMATIKA

BAB I KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. JUDUL
- B. PEMBUKAAN
 - 1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - 2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - 3. Konsiderans
 - 4. Dasar Hukum
 - 5. Diktum
- C. BATANG TUBUH
 - 1. Ketentuan Umum
 - 2. Materi Pokok yang Diatur
 - 3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 - 4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 - 5. Ketentuan Penutup
- D. PENUTUP
- E. PENJELASAN (jika diperlukan)
- F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

BAB II HAL-HAL KHUSUS

- A. PENDELEGASIAN KEWENANGAN
- B. PENYIDIKAN
- C. PENCABUTAN
- D. PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
- E. PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG
- F. PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

BAB III RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
- B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH
- C. TEKNIK PENGACUAN

BAB IV BENTUK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PADA UMUMNYA
- B. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG
- C. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG TIDAK MENGGUNAKAN BAHASA INDONESIA SEBAGAI SALAH SATU BAHASA RESMI
- D. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG
- E. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN UNDANG-UNDANG
- F. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
- G. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
- H. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH
- I. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN
- J. BENTUK RANCANGAN PERATURAN MENTERI
- K. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI
- L. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/ KOTA

BAB I

KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- 1. Kerangka Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - A. Judul;
 - B. Pembukaan;
 - C. Batang Tubuh;
 - D. Penutup;

- E. Penjelasan (jika diperlukan);
- F. Lampiran (jika diperlukan).

A. JUDUL

- 2. Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan.
- 3. Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan.

Contoh nama Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan 1 (satu) kata:

- Paten;
- Yayasan;
- Ketenagalistrikan.

Contoh nama Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan frasa:

- Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum;
- Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.

- 4. Judul Peraturan Perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh:

a. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
 NOMOR 6 TAHUN 2011
 TENTANG
 KEIMIGRASIAN

b. PERATURAN DAERAH PROVINSI
 DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA
 NOMOR 8 TAHUN 2007
 TENTANG
 KETERTIBAN UMUM

c. QANUN KABUPATEN ACEH JAYA
 NOMOR 2 TAHUN 2010
 TENTANG
 PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

- d. PERATURAN DAERAH PROVINSI PAPUA
NOMOR 5 TAHUN 2010
TENTANG
KEDUDUKAN PROTOKOLER PIMPINAN DAN ANGGOTA
MAJELIS RAKYAT PAPUA
- e. PERATURAN DAERAH KHUSUS PROVINSI PAPUA
NOMOR 23 TAHUN 2008
TENTANG
HAK ULAYAT MASYARAKAT HUKUM ADAT DAN HAK
PERORANGAN WARGA MASYARAKAT HUKUM ADAT ATAS TANAH
5. Judul Peraturan Perundang-undangan tidak boleh ditambah dengan singkatan atau akronim.
Contoh yang tidak tepat dengan menambah singkatan:
- a. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA (APBN)
- b. PERATURAN DAERAH KOTA PEKANBARU
NOMOR 9 TAHUN 2005
TENTANG
LEMBAGA PEMBERDAYAAN MASYARAKAT KELURAHAN (LPMK)
- Contoh yang tidak tepat dengan menggunakan akronim:
PERATURAN DAERAH KABUPATEN ...
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH (PROLEGDA)
6. Pada nama Peraturan Perundang-undangan perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
Contoh:
- a. UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 2 TAHUN 2011

TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2
TAHUN 2008 TENTANG PARTAI POLITIK

- b. PERATURAN DAERAH KABUPATEN JAYAPURA
NOMOR 14 TAHUN 2009
TENTANG
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH
NOMOR 2 TAHUN 2007 TENTANG POKOK-POKOK
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

7. Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari 1 (satu) kali, di antara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.

Contoh:

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 21 TAHUN 2007
TENTANG
PERUBAHAN KETIGA ATAS PERATURAN PEMERINTAH
NOMOR 24 TAHUN 2004 TENTANG KEDUDUKAN
PROTOKOLER DAN KEUANGAN ANGGOTA
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Contoh Peraturan Daerah:

PERATURAN DAERAH KABUPATEN MINAHASA TENGGARA
NOMOR 3 TAHUN 2011
TENTANG
PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DAERAH
NOMOR 6 TAHUN 2007 TENTANG SUSUNAN ORGANISASI
DAN TATA KERJA DINAS DAERAH
KABUPATEN MINAHASA TENGGARA

8. Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

9. Pada nama Peraturan Perundang-undangan pencabutan ditambahkan kata pencabutan di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 3 TAHUN 2010
TENTANG
PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANGUNDANG
NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002
TENTANG KOMISI PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA KORUPSI

Contoh Peraturan Daerah:

PERATURAN DAERAH PROVINSI KALIMANTAN SELATAN
NOMOR 4 TAHUN 2010
TENTANG
PENCABUTAN PERATURAN DAERAH PROPINSI KALIMANTAN
SELATAN NOMOR 4 TAHUN 2003 TENTANG RETRIBUSI IZIN
TRAYEK DAN IZIN ANGKUTAN KHUSUS DI PERAIRAN
DARATAN LINTAS KABUPATEN ATAU KOTA

10. Pada nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang ditetapkan menjadi Undang-Undang, ditambahkan kata penetapan di depan judul Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frasa menjadi Undang-Undang.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2003
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002
TENTANG PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA TERORISME MENJADI UNDANG-UNDANG

11. Pada nama Peraturan Perundang-undangan pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional, ditambahkan kata pengesahan di depan nama perjanjian atau persetujuan internasional yang akan disahkan.

Contoh:

UNDANG-UNDANG NOMOR 47 TAHUN 2007

TENTANG

PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA
DAN AUSTRALIA TENTANG KERANGKA KERJA SAMA KEAMANAN
(*AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND
AUSTRALIA ON THE FRAMEWORK FOR SECURITY COOPERATION*)

12. Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional bahasa Indonesia digunakan sebagai salah satu teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Indonesia, yang diikuti oleh bahasa asing dari teks resmi yang ditulis dengan huruf cetak miring dan diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 4 TAHUN 2010

TENTANG

PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA
DAN REPUBLIK SINGAPURA TENTANG PENETAPAN GARIS
BATAS LAUT WILAYAH KEDUA NEGARA
DI BAGIAN BARAT SELAT SINGAPURA, 2009
(*TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE
REPUBLIC OF SINGAPORE RELATING DELIMITATION OF THE
TERRITORIAL SEAS OF THE TWO COUNTRIES IN THE WESTERN
PART OF THE STRAIT OF SINGAPORE, 2009*)

13. Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional, bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Inggris dengan huruf cetak miring, dan diikuti oleh terjemahannya dalam bahasa Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 5 TAHUN 2009

TENTANG

PENGESAHAN *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME*
(KONVENSI PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA
MENENTANG TINDAK PIDANA TRANSNASIONAL
YANG TERORGANISASI)

B. PEMBUKAAN

14. Pembukaan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
- c. Konsiderans;
- d. Dasar Hukum; dan
- e. Diktum.

B.1. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa

15. Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan dicantumkan Frasa Dengan Rahmat Tuhan yang Maha Esa yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin.

B.2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan

16. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

Contoh jabatan pembentuk Undang-Undang:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Provinsi:

GUBERNUR JAWA BARAT,

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten:

BUPATI GUNUNG KIDUL,

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Kota:

WALIKOTA DUMAI,

B.3. Konsiderans

17. Konsiderans diawali dengan kata Menimbang.

18. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

19. Pokok pikiran pada konsiderans Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.
- Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
 - Unsur yuridis 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.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

- Menimbang :
- a. bahwa perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, perlu didukung oleh kelembagaan perekonomian yang kokoh dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
 - b. bahwa dalam rangka lebih meningkatkan pembangunan perekonomian nasional dan sekaligus memberikan landasan yang kokoh bagi dunia usaha dalam menghadapi perkembangan perekonomian dunia dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di era globalisasi pada masa mendatang, perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas yang dapat menjamin terselenggaranya iklim dunia usaha yang kondusif;
 - c. bahwa perseroan terbatas sebagai salah satu pilar pembangunan perekonomian nasional perlu diberikan landasan hukum untuk lebih memacu pembangunan nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;

- d. bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru;
- e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas.

Contoh:

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4 Tahun 2009 tentang Sistem Kesehatan Daerah

- Menimbang :
- a. bahwa derajat kesehatan masyarakat yang semakin tinggi merupakan investasi strategis pada sumber daya manusia supaya semakin produktif dari waktu ke waktu;
 - b. bahwa untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat perlu diselenggarakan pembangunan kesehatan dengan batas-batas peran, fungsi, tanggung jawab, dan kewenangan yang jelas, akuntabel, berkeadilan, merata, bermutu, berhasil guna dan berdaya guna;
 - c. bahwa untuk memberikan arah, landasan, dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam pembangunan kesehatan, maka diperlukan pengaturan tentang tatanan penyelenggaraan pembangunan kesehatan.
20. Pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan dianggap perlu untuk dibentuk adalah kurang tepat karena tidak mencerminkan pertimbangan dan alasan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan tersebut. Lihat juga Nomor 24.
 21. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, setiap pokok pikiran dirumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan kesatuan pengertian.
 22. Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata bahwa dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh:

- Menimbang :
- a. bahwa ...;
 - b. bahwa ...;
 - c. bahwa ...;
 - d. bahwa ...;

23. Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut.

Contoh 1: Konsiderans Undang-Undang

Menimbang : a. bahwa ...;

b. bahwa ...;

c. bahwa ...;

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang ...;

Contoh 2: Konsiderans Peraturan Daerah Provinsi

Menimbang : a. bahwa ...;

b. bahwa ...;

c. bahwa ...;

d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang ...;

24. Konsiderans Peraturan Pemerintah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang yang memerintahkan pembentukannya. Lihat juga Nomor 19.

Contoh:

Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2011 tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas.

Menimbang: bahwa untuk mengoptimalkan penggunaan jaringan jalan dan gerakan lalu lintas dalam rangka menjamin keamanan, keselamatan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas dan angkutan jalan, serta untuk melaksanakan ketentuan Pasal 93, Pasal 101, Pasal 102 ayat (3), Pasal 133 ayat (5) dan Pasal 136 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Manajemen dan Rekayasa, Analisis Dampak, serta Manajemen Kebutuhan Lalu Lintas;

25. Konsiderans Peraturan Presiden cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Presiden tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa

pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.

Contoh:

Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2011 tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Penambangan Bawah Tanah.

Menimbang: bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2010 tentang Penggunaan Kawasan Hutan, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Penggunaan Kawasan Hutan Lindung untuk Penambangan Bawah Tanah;

26. Considerans Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Presiden.
27. Considerans Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.

Contoh:

Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Barat Nomor 8 Tahun 2010 tentang Hutan Kota

Menimbang: bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Hutan Kota;

B.4. Dasar Hukum

28. Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat.

Dasar hukum memuat:

- a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
29. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR adalah Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 30. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari Presiden adalah Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

31. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang yang berasal dari DPR atas usul DPD adalah Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
32. Jika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memerintahkan langsung untuk membentuk Undang-Undang, pasal yang memerintahkan dicantumkan dalam dasar hukum.
Contoh:
Mengingat: Pasal 15, Pasal 20, dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.
33. Jika materi yang diatur dalam Undang-Undang yang akan dibentuk merupakan penjabaran dari pasal atau beberapa pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal tersebut dicantumkan sebagai dasar hukum.
Contoh 1 (RUU yang berasal dari DPR):
Mengingat: Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28H ayat (1), ayat (2), ayat (4), Pasal 33 ayat (3), Pasal 34 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.
Contoh 2 (RUU yang berasal dari Presiden):
Mengingat: Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
34. Dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
35. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
36. Dasar hukum pembentukan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
37. Dasar hukum pembentukan Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

38. Dasar hukum pembentukan Peraturan Presiden adalah Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
39. Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.
40. Jika terdapat Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum.

Contoh:

- Mengingat:
1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);

Contoh ini terdapat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

41. Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
42. Peraturan Perundang-undangan yang akan dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku, tidak dicantumkan dalam dasar hukum.
43. Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan Peraturan Perundang-undangan dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.
44. Dasar hukum yang diambil dari pasal atau beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditulis dengan menyebutkan pasal atau beberapa pasal. Frasa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditulis sesudah penyebutan pasal terakhir dan kedua huruf u ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

- Mengingat: Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

45. Dasar hukum yang bukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan tanpa mencantumkan frasa Republik Indonesia.
46. Penulisan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan, diawali dengan huruf kapital.
Contoh: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
47. Penulisan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.
Contoh:
Mengingat: 1. ...;
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216);
48. Penulisan Peraturan Presiden tentang pengesahan perjanjian internasional dan Peraturan Presiden tentang pernyataan keadaan bahaya dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.
49. Penulisan Peraturan Daerah dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Tambahan Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang diletakkan di antara tanda baca kurung.
Contoh:
Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 3 Tahun 2010 tentang Susunan dan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Aceh Jaya (Lembaran Daerah Kabupaten Aceh Jaya Tahun 2010 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Aceh Jaya Nomor 2)
50. Dasar hukum yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, ditulis lebih dulu terjemahannya dalam bahasa

Indonesia dan kemudian judul asli bahasa Belanda dan dilengkapi dengan tahun dan nomor *Staatsblad* yang dicetak miring di antara tanda baca kurung.

Contoh :

Mengingat : 1. ...;

2. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel*,
Staatsblad 1847: 23);

51. Cara penulisan sebagaimana dimaksud dalam nomor berlaku juga untuk pencabutan peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.
52. Jika dasar hukum memuat lebih dari satu Peraturan Perundang-undangan, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh :

Mengingat : 1. ...;

2. ...;

3. ...;

B.5. Diktum

53. Diktum terdiri atas:

- a. kata Memutuskan;
- b. kata Menetapkan; dan
- c. jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan.

54. Kata Memutuskan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.

55. Pada Undang-Undang, sebelum kata Memutuskan dicantumkan Frasa Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA yang diletakkan di tengah margin.

Contoh Undang-Undang:

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

56. Pada Peraturan Daerah, sebelum kata Memutuskan dicantumkan Frasa Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ... (nama daerah) dan GUBERNUR/BUPATI/WALIKOTA ... (nama daerah), yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakkan di tengah margin.

Contoh:

Peraturan Daerah

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH JAWA BARAT
dan
GUBERNUR JAWA BARAT

MEMUTUSKAN:

57. Kata Menetapkan dicantumkan sesudah kata Memutuskan yang disejajarkan ke bawah dengan kata Menimbang dan Mengingat.

Huruf awal kata Menetapkan ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.

58. Jenis dan nama yang tercantum dalam judul Peraturan Perundang-undangan dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan tanpa frasa Republik Indonesia, serta ditulis seluruhnya dengan huruf capital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERIMBANGAN KEUANGAN
ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH.

59. Jenis dan nama yang tercantum dalam judul Peraturan Daerah dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan tanpa frasa Provinsi, Kabupaten/Kota, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN DAERAH TENTANG RETRIBUSI IZIN MEN-
DIRIKAN BANGUNAN.

60. Pembukaan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang, antara lain Peraturan Pemerintah,

Peraturan Presiden, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Menteri, dan peraturan pejabat yang setingkat, secara mutatis mutandis berpedoman pada pembukaan Undang-Undang.

C. BATANG TUBUH

61. Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal.
62. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:
 - a. ketentuan umum;
 - b. materi pokok yang diatur;
 - c. ketentuan pidana (jika diperlukan);
 - d. ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan
 - e. ketentuan penutup.
63. Pengelompokan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain.
64. Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.
65. Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut.

Dengan demikian tidak merumuskan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.
66. Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain ganti kerugian.
67. Pengelompokan materi muatan Peraturan Perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf.
68. Jika Peraturan Perundang-undangan mempunyai materi muatan yang ruang lingkungannya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf.
69. Pengelompokan materi muatan dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi.

70. Urutan pengelompokan adalah sebagai berikut:
- bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
 - bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf;
atau
 - bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.
71. Buku diberi nomor urut dengan bilangan tingkat dan judul yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

BUKU KETIGA
PERIKATAN

72. Bab diberi nomor urut dengan angka Romawi dan judul bab yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

BAB I
KETENTUAN UMUM

73. Bagian diberi nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul.
74. Huruf awal kata bagian, urutan bilangan, dan setiap kata pada judul bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.

Contoh:

Bagian Kesatu
Susunan dan Kedudukan

75. Paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul.
76. Huruf awal dari kata paragraf dan setiap kata pada judul paragraf ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.

Contoh:

Paragraf 1
Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim

77. Pasal merupakan satuan aturan dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas.
78. Materi muatan Peraturan Perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang

masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan.

79. Pasal diberi nomor urut dengan angka Arab dan huruf awal kata pasal ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Pasal 3

80. Huruf awal kata pasal yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Pasal 34

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan Pasal 26 tidak meniadakan kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

81. Pasal dapat dirinci ke dalam beberapa ayat.
82. Ayat diberi nomor urut dengan angka Arab di antara tanda baca kurung tanpa diakhiri tanda baca titik.
83. Satu ayat hendaknya hanya memuat satu norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh.
84. Huruf awal kata ayat yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil.

Contoh:

Pasal 8

- (1) Satu permintaan pendaftaran merek hanya dapat diajukan untuk 1 (satu) kelas barang.
(2) Permintaan pendaftaran merek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebutkan jenis barang atau jasa yang termasuk dalam kelas yang bersangkutan.
85. Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, selain dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, juga dapat dirumuskan dalam bentuk tabulasi.

Contoh:

Pasal 28

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi Presiden, Wakil Presiden, dan pejabat negara yang lain yang disampaikan di dalam atau di luar negeri.

Isi pasal tersebut dapat lebih mudah dipahami jika dirumuskan sebagai berikut:

Contoh rumusan tabulasi:

Pasal 28

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi:

- a. Presiden;
 - b. Wakil Presiden; dan
 - c. pejabat negara yang lain,
- yang disampaikan di dalam atau di luar negeri.
86. Penulisan bilangan dalam pasal atau ayat selain menggunakan angka Arab diikuti dengan kata atau frasa yang ditulis diantara tanda baca kurung.
 87. Jika merumuskan pasal atau ayat dengan bentuk tabulasi, memperhatikan ketentuan sebagai berikut:
 - a. setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan frasa pembuka;
 - b. setiap rincian menggunakan huruf abjad kecil dan diberi tanda baca titik;
 - c. setiap frasa dalam rincian diawali dengan huruf kecil;
 - d. setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma;
 - e. jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur yang lebih kecil, unsur tersebut dituliskan masuk ke dalam;
 - f. di belakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua;
 - g. pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan huruf abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik; angka Arab diikuti dengan tanda baca titik; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup; angka Arab dengan tanda baca kurung tutup; dan
 - h. pembagian rincian tidak melebihi 4 (empat) tingkat. Jika rincian melebihi 4 (empat) tingkat, pasal yang bersangkutan dibagi ke dalam pasal atau ayat lain.
 88. Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif, ditambahkan kata dan yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
 89. Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian alternatif ditambahkan kata atau yang di letakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
 90. Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif dan alternatif, ditambahkan kata dan/atau yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
 91. Kata dan, atau, dan/atau tidak perlu diulangi pada akhir setiap unsur atau rincian.
 92. Tiap rincian ditandai dengan huruf a, huruf b, dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

(1)

- (2) ...:
 - a. ...;
 - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
 - c.

93. Jika suatu rincian memerlukan rincian lebih lanjut, rincian itu ditandai dengan angka Arab 1, 2, dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

- (1)
- (2) ...:
 - a. ...;
 - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
 - c. ...:
 - 1. ...;
 - 2. ...; (dan, atau, dan/atau)
 - 3.

94. Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan huruf a), b), dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

- (1)
- (2) ...:
 - a. ...;
 - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
 - c. ...:
 - 1. ...;
 - 2. ...; (dan, atau, dan/atau)
 - 3. ...:
 - a) ...;
 - b) ...; (dan, atau, dan/atau)
 - c)

95. Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan angka 1), 2), dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

....

(1)

(2) ...:

a. ...;

b. ...; (dan, atau, dan/atau)

c. ...:

1. ...;

2. ...; (dan, atau, dan/atau)

3. ...:

a) ...;

b) ...; (dan, atau, dan/atau)

c)

1) ...;

2) ...; (dan, atau, dan/atau)

3)

C.1. Ketentuan Umum

96. Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal.

Contoh:

BAB I

KETENTUAN UMUM

97. Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.

98. Ketentuan umum berisi:

a. batasan pengertian atau definisi;

b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau

c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Contoh batasan pengertian:

1. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Mimika.

Contoh definisi:

1. Spasial adalah aspek keruangan suatu objek atau kejadian yang mencakup lokasi, letak, dan posisinya.
2. Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Contoh singkatan:

1. Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh terhadap proses perancangan dan pelaksanaan kebijakan serta perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan di lingkungan Pemerintah Kota Dumai.

Contoh akronim:

1. Asuransi Kesehatan yang selanjutnya disebut Askes adalah
2. Orang dengan HIV/AIDS yang selanjutnya disebut ODHA adalah orang yang sudah terinfeksi HIV baik pada tahap belum ada gejala maupun yang sudah ada gejala.

99. Frasa pembuka dalam ketentuan umum undang-undang berbunyi:

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

100. Frasa pembuka dalam ketentuan umum peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang disesuaikan dengan jenis peraturannya.
101. Jika ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.
102. Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.
103. Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Perundang-undangan dirumuskan kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Perundang-undangan yang telah berlaku tersebut.

104. Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Perundang-undangan dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur.

Contoh 1:

- a. Hari adalah hari kalender (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas).
- b. Hari adalah hari kerja (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Contoh 2:

- a. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum (rumusan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup).
 - b. Setiap orang adalah orang perseorangan atau badan hukum (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman).
105. Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu diberi definisi.
106. Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.
107. Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.
108. Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran.
109. Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:
- a. pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;

- b. pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

C.2. Materi Pokok yang Diatur

- 110. Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokkan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum.
- 111. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

Contoh:

- a. pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi, seperti pembagian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:
 - 1. kejahatan terhadap keamanan negara;
 - 2. kejahatan terhadap martabat Presiden;
 - 3. kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya;
 - 4. kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;
 - 5. kejahatan terhadap ketertiban umum dan seterusnya.
- b. pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
- c. pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda.

C.3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)

- 112. Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.
- 113. Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).
- 114. Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku.

115. Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.
116. Jika di dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab per bab, ketentuan pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan peralihan. Jika tidak ada pasal yang berisi ketentuan peralihan, ketentuan pidana diletakkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan penutup.
117. Ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
118. Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian, perlu dihindari:
- a. pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundang-undangan lain. Lihat juga Nomor 98;

Contoh:

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

Pasal 73

Tindak pidana di bidang Administrasi Kependudukan yang dilakukan oleh penduduk, petugas, dan Badan Hukum diancam dengan hukuman pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

- b. pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau
 - c. penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus.
119. Jika ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frasa setiap orang.

Contoh:

Pasal 81

Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan merek yang sama pada keseluruhannya dengan merek terdaftar milik orang lain atau badan hukum lain untuk barang atau jasa sejenis yang diproduksi dan atau diperdagangkan,

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling banyak Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah).

120. Jika ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, subyek itu dirumuskan secara tegas, misalnya, orang asing, pegawai negeri, saksi.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 143

Saksi yang memberi keterangan tidak benar dalam pemeriksaan perkara tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika di muka sidang pengadilan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kota Sawahlunto Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pajak Hiburan Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan/ atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang.

121. Sehubungan adanya pembedaan antara tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi dari perbuatan yang diancam dengan pidana itu sebagai pelanggaran atau kejahatan.

Contoh:

BAB V

KETENTUAN PIDANA

Pasal 33

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ..., dipidana dengan pidana kurungan paling lama ... atau pidana denda paling banyak Rp...,00
 - (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.
122. Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif.

- a. Sifat kumulatif:

Contoh:

Setiap orang yang dengan sengaja menyiarkan hal-hal yang bersifat sadisme, pornografi, dan/atau bersifat perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (7) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

- b. Sifat alternatif:

Contoh:

Setiap orang yang dengan sengaja menyelenggarakan penyiaran tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

- c. Sifat kumulatif alternatif:

Contoh:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

123. Perumusan dalam ketentuan pidana harus menunjukkan dengan jelas unsur-unsur perbuatan pidana bersifat kumulatif atau alternatif.
124. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan, ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1976, kecuali untuk ketentuan pidananya.

125. Ketentuan pidana bagi tindak pidana yang merupakan pelanggaran terhadap kegiatan bidang ekonomi dapat tidak diatur tersendiri di dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi cukup mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur mengenai tindak pidana ekonomi, misalnya Undang-Undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

126. Tindak pidana dapat dilakukan oleh orang-perorangan atau oleh korporasi. Pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:
- badan hukum antara lain perseroan, perkumpulan, yayasan, atau koperasi; dan/atau
 - pemberi perintah untuk melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana.

C.4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)

127. Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang lama terhadap Peraturan Perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:
- menghindari terjadinya kekosongan hukum;
 - menjamin kepastian hukum;
 - memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Pasal 35

Perjanjian Internasional, baik bilateral, regional, maupun multilateral, dalam bidang penanaman modal yang telah disetujui oleh Pemerintah Indonesia sebelum Undang-Undang ini berlaku, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian tersebut.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Area Pasar

Pasal 18

Izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin.

Contoh 3:

Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan

Pasal 38

Orang atau Badan yang telah memiliki izin usaha pemeliharaan kesehatan hewan yang telah ada sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku dan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

128. Ketentuan Peralihan dimuat dalam Bab Ketentuan Peralihan dan ditempatkan di antara Bab Ketentuan Pidana dan Bab Ketentuan Penutup. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab, pasal atau beberapa pasal yang memuat Ketentuan Peralihan ditempatkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang memuat ketentuan penutup.
129. Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru, dapat dimuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 27

Kementerian yang sudah ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini tetap menjalankan tugasnya sampai dengan terbentuknya Kementerian berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah

Pasal 44

(1)

(2) Sebelum RPJMD ditetapkan, penyusunan RKPD berpedoman kepada RPJMD periode sebelumnya.

130. Penyimpangan sementara terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan berlaku juga bagi ketentuan yang diberlakusurutkan.
131. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan diberlakukan surut, Peraturan Perundang-undangan tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai status dari tindakan hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangannya.

Contoh:

Selisih tunjangan perbaikan yang timbul akibat Peraturan Pemerintah ini dibayarkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak saat tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

132. Mengingat berlakunya asas umum hukum pidana, penentuan daya laku surut tidak diberlakukan bagi Ketentuan Pidana.

133. Penentuan daya laku surut tidak dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat, misalnya penarikan pajak atau retribusi.
134. Jika penerapan suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum atau hubungan hukum yang dimaksud, serta jangka waktu atau persyaratan berakhirnya penundaan sementara tersebut.

Contoh:

Izin ekspor rotan setengah jadi yang telah dikeluarkan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang ... masih tetap berlaku untuk jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

135. Rumusan dalam Ketentuan Peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain.

Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam Ketentuan Umum Peraturan Perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan.

Contoh rumusan yang memuat perubahan terselubung:

Pasal 35

- (1) Desa atau yang disebut nama lainnya yang setingkat dengan desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini dinyatakan sebagai desa menurut Pasal 1 huruf a.

C.5. Ketentuan Penutup

136. Ketentuan Penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, Ketentuan Penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir.

137. Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
- b. nama singkat Peraturan Perundang-undangan;
- c. status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.

138. Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan bersifat menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, dan mengangkat pegawai.

139. Bagi nama Peraturan Perundang-undangan yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
- nomor dan tahun pengeluanan peraturan yang bersangkutan tidak dicantumkan;
 - nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian.
140. Nama singkat tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.
Contoh nama singkat yang tidak tepat:
(Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan) Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Karantina Hewan
141. Nama Peraturan Perundang-undangan yang sudah singkat tidak perlu diberikan nama singkat.
Contoh nama singkat yang tidak tepat:
(Undang-Undang tentang Bank Sentral) Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Bank Indonesia.
142. Sinonim tidak dapat digunakan untuk nama singkat.
Contoh nama singkat yang tidak tepat:
(Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara)
Undang-Undang ini dapat disebut dengan Undang-Undang tentang Peradilan Administrasi Negara.
143. Jika materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang lama.
144. Rumusan pencabutan Peraturan Perundang-undangan diawali dengan frasa Pada saat ...(jenis Peraturan Perundang-undangan) ini mulai berlaku, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Perundang-undangan pencabutan tersendiri.
145. Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.
146. Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

147. Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dicabut lebih dari 1 (satu), cara penulisan dilakukan dengan rincian dalam bentuk tabulasi.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Ordonansi Perburuan (*Jachtsordonantie* 1931, *Staatsblad* 1931: 133);
- b. Ordonansi Perlindungan Binatang-Binatang Liar (*Dierenbeschermingsordonantie* 1931, *Staatsblad* 1931: 134);
- c. Ordonansi Perburuan Jawa dan Madura (*Jachtsordonantie Java en Madoera* 1940, *Staatsblad* 1939: 733); dan
- d. Ordonansi Perlindungan Alam (*Natuurbeschermingsordonantie* 1941, *Staatsblad* 1941: 167),
dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

148. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

149. Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frasa ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

150. Pada dasarnya Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku pada saat Peraturan Perundang-undangan tersebut diundangkan.

Contoh:

- a. Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
- b. Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
- c. Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

151. Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut dengan:

- a. menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku;

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 2011.

- b. menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi;

Contoh:

Saat mulai berlakunya Undang-Undang ini akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

- c. dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frasa setelah ... (tenggang waktu) terhitung sejak tanggal diundangkan.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.

152. Tidak menggunakan frasa ... mulai berlaku efektif pada tanggal ... atau yang sejenisnya, karena frasa ini menimbulkan ketidakpastian mengenai saat berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan, yaitu saat diundangkan atau saat berlaku efektif.

153. Pada dasarnya saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan adalah sama bagi seluruh bagian Peraturan Perundang-undangan dan seluruh wilayah negara Republik Indonesia atau seluruh wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota untuk Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

154. Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan dinyatakan secara tegas dengan:

- a. menetapkan ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan itu yang berbeda saat mulai berlakunya;

Contoh:

Pasal 45

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) mulai berlaku pada tanggal

- b. menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda bagi wilayah Negara tertentu.
Contoh:

Pasal 40

(1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) mulai berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura pada tanggal....

- 155. Pada dasarnya mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya.
- 156. Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut:
 - a. ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan;
 - b. rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan;
 - c. awal dari saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut tercantum dalam Prolegnas, Prolegda, dan perencanaan rancangan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- 157. Saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaannya tidak boleh ditetapkan lebih awal daripada saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan yang mendasarinya.
- 158. Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
- 159. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu.

D. PENUTUP

- 160. Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan yang memuat:
 - a. rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota;

- b. penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan;
 - c. pengundangan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - d. akhir bagian penutup.
161. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:
- Contoh:
- Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
162. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Berita Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:
- Contoh:
- Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.
163. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah atau Berita Daerah yang berbunyi sebagai berikut:
- Contoh Peraturan Daerah Provinsi:
- Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Sumatera Barat.
164. Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan memuat:
- a. tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
 - b. nama jabatan;
 - c. tanda tangan pejabat; dan
 - d. nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.
165. Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan.
166. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

- a. untuk pengesahan:

Contoh:

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 22 Juli 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

- b. untuk penetapan:

Contoh:

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 22 Juli 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

167. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan memuat:

- a. tempat dan tanggal Pengundangan;
- b. nama jabatan yang berwenang mengundangkan;
- c. tanda tangan; dan
- d. nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.

168. Tempat tanggal pengundangan Peraturan Perundang-undangan diletakkan di sebelah kiri (di bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan).

169. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh:

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 22 Juli 2011
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
PATRIALIS AKBAR

170. Jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Presiden tidak menandatangani Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang

mengundang yang berbunyi: Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

171. Jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Gubernur atau Bupati/Walikota tidak menandatangani Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang yang berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.
172. Pada akhir bagian penutup dicantumkan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota beserta tahun dan nomor dari Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota.
173. Penulisan frasa Lembaran Negara Republik Indonesia atau Lembaran Daerah ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

Contoh:

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR...

Contoh:

LEMBARAN DAERAH PROVINSI (KABUPATEN/KOTA) ... TAHUN ...
NOMOR ...

E. PENJELASAN

174. Setiap Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diberi penjelasan.
175. Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang (selain Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota) dapat diberi penjelasan jika diperlukan.
176. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.
177. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.

178. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan tersebut terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
179. Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan.
180. Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Perundang-undangan yang diawali dengan frasa penjelasan atas yang ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 3 TAHUN 2011
TENTANG
TRANSFER DANA

181. Penjelasan Peraturan Perundang-undangan memuat penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.
182. Rincian penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal diawali dengan angka Romawi dan ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

- I. UMUM
- II. PASAL DEMI PASAL

183. Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh Peraturan Perundang-undangan.
184. Bagian-bagian dari penjelasan umum dapat diberi nomor dengan angka Arab, jika hal ini lebih memberikan kejelasan.

Contoh:

- I. UMUM
 1. Dasar Pemikiran
...
 2. Pembagian Wilayah
...
 3. Asas-asas Penyelenggara Pemerintahan
...

4. Daerah Otonom
 - ...
 5. Wilayah Administratif
 - ...
 6. Pengawasan
 - ...
185. Jika dalam penjelasan umum dimuat pengacuan ke Peraturan Perundang-undangan lain atau dokumen lain, pengacuan itu dilengkapi dengan keterangan mengenai sumbernya.
186. Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:
- a. tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
 - b. tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;
 - c. tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
 - d. tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
 - e. tidak memuat rumusan pendelegasian
187. Ketentuan umum yang memuat batasan pengertian atau definisi dari kata atau istilah, tidak perlu diberikan penjelasan.
188. Pada pasal atau ayat yang tidak memerlukan penjelasan ditulis frasa cukup jelas yang diakhiri dengan tanda baca titik (.) dan huruf c ditulis dengan huruf kapital. Penjelasan pasal demi pasal tidak digabungkan walaupun terdapat beberapa pasal berurutan yang tidak memerlukan penjelasan.
- Contoh yang tidak tepat:
- Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9 (Pasal 7 s/d Pasal 9)
- Cukup jelas.
- Seharusnya:
- Pasal 7
- Cukup jelas.
- Pasal 8
- Cukup jelas.
- Pasal 9
- Cukup jelas.

189. Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir tidak memerlukan penjelasan, pasal yang bersangkutan cukup diberi penjelasan cukup jelas, tanpa merinci masing-masing ayat atau butir.
190. Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir dan salah satu ayat atau butir tersebut memerlukan penjelasan, setiap ayat atau butir perlu dicantumkan dan dilengkapi dengan penjelasan yang sesuai.

Contoh:

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ayat ini dimaksudkan untuk memberi kepastian hukum kepada hakim dan para pengguna hukum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

191. Jika suatu istilah/kata/frasa dalam suatu pasal atau ayat yang memerlukan penjelasan, gunakan tanda baca petik (“...”) pada istilah/kata/frasa tersebut.

Contoh:

Pasal 25

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

F. LAMPIRAN

192. Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan.

193. Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

194. Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lebih dari satu lampiran, tiap lampiran harus diberi nomor urut dengan menggunakan angka romawi.

Contoh : LAMPIRAN I

LAMPIRAN II

195. Judul lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan atas tanpa diakhiri tanda baca dengan rata kiri.

Contoh:

LAMPIRAN I

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

196. Nama lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh:

TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

197. Pada halaman akhir tiap lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Perundang-undangan ditulis dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma setelah nama pejabat yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Perundang-undangan.

Contoh:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

BAB II

HAL-HAL KHUSUS

A. PENDELEGASIAN KEWENANGAN

198. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah.

199. Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang yang lain, dari Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Provinsi yang lain, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang lain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Pasal 48

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan Undang-Undang.

200. Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas:

- a. ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan
- b. jenis Peraturan Perundang-undangan.

201. Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan

Contoh 1:

Pasal ...

(1)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 87 Tahun 2010 tentang Pajak Reklame

Pasal 18

(1)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengisian dan penyampaian SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan diatur dengan Peraturan Kepala Daerah.

Contoh 3:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah Regional Jawa Timur

Pasal 23

- (1)
- (2)
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

202. Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan

Contoh:

Pasal ...

- (1)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

203. Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan mengenai ... diatur dengan

Contoh:

Pasal ...

- (1)
- (2) Ketentuan mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

204. Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi) digunakan kalimat Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan

Contoh:

Pasal ...

- (1)
- (2) Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

205. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan, gunakan kalimat “Ketentuan mengenai ... diatur dalam”

Contoh:

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

Pasal 57

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

(6)

(7) Ketentuan mengenai pedoman persyaratan dan tata cara untuk mendapatkan KIPAS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Bupati.

206. Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan yang didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, gunakan kalimat “(jenis Peraturan Perundang-undangan) ... tentang Peraturan Pelaksanaan ...”

Contoh: Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

207. Untuk mempermudah dalam penentuan judul dari peraturan pelaksanaan yang akan dibuat, rumusan pendelegasian perlu mencantumkan secara singkat tetapi lengkap mengenai apa yang akan diatur lebih lanjut.

Contoh:

Diambil dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Pasal 76

(1)

(2)

(3)

(4)

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

208. Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dimuat pada ayat terakhir dari pasal yang bersangkutan.

209. Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dapat dipertimbangkan untuk dimuat dalam pasal tersendiri, karena materi pendelegasian ini pada dasarnya berbeda dengan apa yang diatur dalam rangkaian ayat-ayat sebelumnya.
210. Dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko.

Contoh 1:

Pasal ...

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Contoh 2:

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Pasal 24

Hal-hal yang belum diatur dalam Qanun ini sepanjang pengaturan pelaksanaannya, diatur dengan Peraturan Bupati.

211. Pendelegasian kewenangan mengatur dari Undang-Undang kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah nonkementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.
212. Kewenangan yang didelegasikan kepada suatu alat penyelenggara negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara negara lain, kecuali jika oleh Undang-Undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu.
213. Pendelegasian kewenangan mengatur dari suatu Peraturan Perundang-undangan tidak boleh didelegasikan kepada direktur jenderal, sekretaris jenderal, atau pejabat yang setingkat.
214. Pendelegasian langsung kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang.
215. Peraturan Perundang-undangan pelaksanaannya hendaknya tidak mengulangi ketentuan norma yang telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari.
216. Di dalam peraturan pelaksanaan tidak mengutip kembali rumusan norma atau ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi yang mendelegasikan. Pengutipan kembali dapat dilakukan sepanjang rumusan norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengantar (*aanloop*) untuk merumuskan

norma atau ketentuan lebih lanjut di dalam pasal atau beberapa pasal atau ayat atau beberapa ayat selanjutnya.

B. PENYIDIKAN

217. Ketentuan penyidikan hanya dapat dimuat di dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
218. Ketentuan penyidikan memuat pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, atau instansi tertentu untuk menyidik pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
219. Dalam merumuskan ketentuan yang menunjuk pejabat tertentu sebagai penyidik pegawai negeri sipil diusahakan agar tidak mengurangi kewenangan penyidik umum untuk melakukan penyidikan.

Contoh:

Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan ... (nama kementerian atau instansi) dapat diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang (Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) ini.

220. Ketentuan penyidikan ditempatkan sebelum ketentuan pidana atau jika dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak diadakan pengelompokan, ditempatkan pada pasal atau beberapa pasal sebelum ketentuan pidana.

C. PENCABUTAN

221. Jika ada Peraturan Perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan Peraturan Perundang-undangan baru, Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut Peraturan Perundang-undangan yang tidak diperlukan itu.
222. Jika materi dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam Peraturan Perundang-undangan yang lama, di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh Peraturan Perundang-undangan yang lama.
223. Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.
224. Pencabutan melalui Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.

225. Jika Peraturan Perundang-undangan baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan Peraturan Perundang-undangan itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari Peraturan Perundang-undangan yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
226. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, dapat dilakukan dengan peraturan tersendiri dengan menggunakan rumusan ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.
227. Jika pencabutan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri, peraturan pencabutan tersebut pada dasarnya memuat 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:
- a. Pasal 1 memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan.
 - b. Pasal 2 memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan pencabutan yang bersangkutan.

Contoh:

Pasal 1

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

228. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang menimbulkan perubahan dalam Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.
229. Peraturan Perundang-undangan atau ketentuan yang telah dicabut, tetap tidak berlaku, meskipun Peraturan Perundang-undangan yang mencabut di kemudian hari dicabut pula.

D. PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

230. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan:
- a. menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau
 - b. menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan.

231. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan terhadap:
- seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau
 - kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.
232. Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
233. Pada dasarnya batang tubuh Peraturan Perundang-undangan perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:
- Pasal I memuat judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).

Contoh 1:

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sebagai berikut:

- Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
...
- Ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 8 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut: ...
- dan seterusnya ...

Contoh 2:

Pasal I

Ketentuan Pasal ... dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: ...

- Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali, Pasal I memuat, selain mengikuti ketentuan pada Nomor 193 huruf a, juga tahun dan nomor dari Peraturan Perundang-undangan perubahan yang ada serta Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf (abjad) kecil (a, b, c, dan seterusnya).

Contoh:

Pasal I

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) yang telah beberapa kali diubah dengan Undang-Undang:

- a. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);
- b. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);
- c. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);

diubah sebagai berikut:

1. Bab V dihapus.
 2. Ketentuan Pasal 11 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
 3. dan seterusnya ...
- c. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
234. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan ditambahkan atau disisipkan bab, bagian, paragraf, atau pasal baru, maka bab, bagian, paragraf, atau pasal baru tersebut dicantumkan pada tempat yang sesuai dengan materi yang bersangkutan.
- a. Penyisipan Bab

Contoh:

Di antara BAB IX dan BAB X disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB IXA sehingga berbunyi sebagai berikut:

BAB IXA

INDIKASI GEOGRAFI DAN INDIKASI ASAL

- b. Penyisipan Pasal:

Contoh:

Di antara Pasal 128 dan Pasal 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 128A

Dalam hal terbukti adanya pelanggaran paten, hakim dapat memerintahkan hasil-hasil pelanggaran paten tersebut dirampas untuk negara untuk dimusnahkan.

235. Jika dalam 1 (satu) pasal yang terdiri dari beberapa ayat disisipkan ayat baru, penulisan ayat baru tersebut diawali dengan angka Arab sesuai dengan angka ayat yang disisipkan dan ditambah dengan huruf kecil a, b, c, yang diletakkan di antara tanda baca kurung ().

Contoh:

Di antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 18 disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (1a) dan ayat (1b) sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1)
- (1a)
- (1b)
- (2)

236. Jika dalam suatu Peraturan Perundang-undangan dilakukan penghapusan atas suatu bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat, maka urutan bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat tersebut tetap dicantumkan dengan diberi keterangan dihapus.

Contoh 1:

- 1. Pasal 16 dihapus.
- 2. Pasal 18 ayat (2) dihapus sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1)
- (2) Dihapus.
- (3)

Contoh 2:

Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengujian Kendaraan Bermotor dan Retribusi 5. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) dihapus, sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Dihapus.
- (2) Dihapus.
- (3) Lokasi Pengujian dan Penguji ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Perhubungan.

237. Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:
- sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah;
 - materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau
 - esensinya berubah,
- Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut.
238. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna Peraturan Perundang-undangan, sebaiknya Peraturan Perundang-undangan tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada:
- urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir;
 - penyebutan-penyebutan; dan
 - ejaan, jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

E. PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG

239. Batang tubuh Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi Undang-Undang pada dasarnya terdiri dari 2 (dua) pasal, yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:
- Pasal 1 memuat Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang yang diikuti dengan pernyataan melampirkan Perpu sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan Undang-Undang penetapan tersebut.
 - Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang.

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4232) ditetapkan menjadi Undang-Undang, dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

F. PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

240. Batang tubuh Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional pada dasarnya terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat pengesahan perjanjian internasional dengan memuat pernyataan melampirkan salinan naskah asli dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh untuk perjanjian multilateral:

Pasal 1

Mengesahkan *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapon and on Their Destruction* (Konvensi tentang Pelanggaran Pengembangan, Produksi, Penimbunan, dan Penggunaan Senjata Kimia serta Pemusnahannya) yang naskah aslinya dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh untuk perjanjian bilateral yang hanya menggunakan dua bahasa:

Pasal 1

Mengesahkan Perjanjian Kerja Sama antara Republik Indonesia dan Australia Mengenai Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Treaty between the Republic of Indonesia and Australia on Mutual Assistance in Criminal Matters*) yang telah ditandatangani pada tanggal 27 Oktober 1995 di Jakarta yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh untuk perjanjian bilateral yang menggunakan lebih dari dua bahasa:

Pasal 1

Mengesahkan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Hongkong untuk Penyerahan Pelanggar Hukum yang Melarikan Diri (*Agreement between the Government of the Republik of Indonesia and the Government of Hongkong for the Surrender of Fugitive Offenders*) yang telah

ditandatangani pada tanggal 5 Mei 1977 di Hongkong yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia, bahasa Inggris, dan bahasa Cina sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

241. Cara penulisan rumusan Pasal 1 bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional yang dilakukan dengan Undang-Undang berlaku juga bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional yang dilakukan dengan Peraturan Presiden.

BAB III

RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. 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. 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 atau 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 melakukan 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*)

B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH

255. Gunakan kata paling, untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu.

Contoh:

... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Contoh untuk Perda:

... dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

256. Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:

- a. waktu, gunakan frasa paling singkat atau paling lama untuk menyatakan jangka waktu;

Contoh 1:

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Contoh 2:

Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan DPR diterima.

- b. waktu, gunakan frasa paling lambat atau paling cepat untuk menyatakan batas waktu.

Contoh:

Surat permohonan izin usaha disampaikan kepada dinas perindustrian paling lambat tanggal 22 Juli 2011.

- c. jumlah uang, gunakan frasa paling sedikit atau paling banyak;
- d. jumlah non-uang, gunakan frasa paling rendah dan paling tinggi.

257. Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali.

Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 29

Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, Pihak Pelapor, pejabat, dan pegawainya tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana, atas pelaksanaan kewajiban pelaporan menurut Undang-Undang ini.

258. Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 1

....

- 38. Penumpang adalah setiap orang yang berada di atas alat angkut, kecuali awak alat angkut.

259. Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Pasal 77

- (1) Selain penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, RUPS dapat juga dilakukan melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat.

260. Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata jika, apabila, atau frasa dalam hal.

- a. Kata jika digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kausal (pola karena-maka).

Contoh:

Jika suatu perusahaan melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, izin perusahaan tersebut dapat dicabut. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 41

- (3) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.

- b. Kata apabila digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.

Contoh:

Apabila anggota Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti dalam masa jabatannya karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4), yang bersangkutan digantikan oleh anggota pengganti sampai habis masa jabatannya.

- c. Frasa dalam hal digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka).

Contoh:

Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

Pasal 33

- (2) Dalam hal sarana hortikultura dalam negeri tidak mencukupi atau tidak tersedia, dapat digunakan sarana hortikultura yang berasal dari luar negeri.

261. Frasa pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan atau ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

262. Untuk menyatakan sifat kumulatif, gunakan kata dan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos

Pasal 30

Penyelenggara pos wajib menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan kiriman.

263. Untuk menyatakan sifat alternatif, gunakan kata atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 19

(1) Perubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 22

(2) Dalam hal tidak ada korps musik atau genderang dan/atau sangkakala pengibaran atau penurunan bendera negara diiringi dengan lagu kebangsaan oleh seluruh peserta upacara.

264. Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frasa dan/atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Pasal 69

(1) Pelayanan kesehatan hewan meliputi pelayanan jasa laboratorium veteriner, pelayanan jasa laboratorium pemeriksaan dan pengujian veteriner, pelayanan jasa medik veteriner, dan/atau pelayanan jasa di pusat jasa kesehatan hewan atau pos kesehatan hewan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 31

(2) Penghormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. penghormatan dengan bendera negara;
- b. penghormatan dengan lagu kebangsaan; dan/atau
- c. bentuk penghormatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

265. Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 72

(1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

266. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pasal 313

(1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.

267. Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Pasal 90

Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi.

Contoh 2:

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

Pasal 28

(2) Penduduk yang tidak mampu melaksanakan pelaporan sendiri terhadap peristiwa kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh instansi pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain.

268. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib.

Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 8

- (1) Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku.

Contoh 2:

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

Pasal 17

- (1) Setiap penduduk wajib memiliki NIK.
269. Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik

Pasal 6

- (1) Untuk mendapatkan izin menjadi Akuntan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:
 - a. memiliki sertifikat tanda lulus ujian profesi akuntan publik yang sah;
 - b. berpengalaman praktik memberikan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
 - c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
 - e. tidak pernah dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin Akuntan Publik;
 - f. tidak pernah dipidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - g. menjadi anggota Asosiasi Profesi Akuntan Publik yang ditetapkan oleh Menteri; dan
 - h. tidak berada dalam pengampunan.
270. Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pasal 135

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara Nomor 2 Tahun 2010 tentang Izin Usaha Perikanan dan Tanda Pencatatan Kegiatan Perikanan

Pasal 11

- (1) Setiap pemegang IUP atau TPKP dilarang:
 - a. melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat terlarang seperti bahan kimia, bahan peledak, obat bius, arus listrik, dan menggunakan alat tangkap dengan ukuran mata jaring kurang 2,5 cm atau alat tangkap dengan ukuran mata bilah kurang dari 1 cm.

C. TEKNIK PENGACUAN

271. Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun, untuk menghindari pengulangan rumusan digunakan teknik pengacuan.

272. Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan atau Peraturan Perundang-undangan yang lain dengan menggunakan frasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 72

- (1) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dilaksanakan oleh penyidik BNN.
- (2) Penyidik BNN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNN.

Contoh 2:

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

Pasal 5

- (1) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a, penyelenggara mengadakan koordinasi dengan instansi vertikal dan lembaga pemerintah nonkementerian.

- (2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkaitan dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi penyelenggaraan administrasi kependudukan.

273. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal, ayat, atau huruf yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal, ayat demi ayat, atau huruf demi huruf yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frasa sampai dengan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar, serta pendirian dan kepemilikan Bank Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Pasal 57

- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pasal 37

- (3)

- f. perusahaan yang di dalamnya terdapat kepentingan dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf e.

274. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal atau ayat yang berurutan, tetapi ada ayat dalam salah satu pasal yang dikecualikan, pasal atau ayat yang tidak ikut diacu dinyatakan dengan kata kecuali.

Contoh:

- a. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 berlaku juga bagi calon hakim, kecuali Pasal 7 ayat (1).
b. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) berlaku juga bagi tahanan, kecuali ayat (4) huruf a.

275. Kata pasal ini tidak perlu digunakan jika ayat yang diacu merupakan salah satu ayat dalam pasal yang bersangkutan.

Contoh:

Rumusan yang tidak tepat:

Pasal 8

- (1)

- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini berlaku untuk 60 (enam puluh) hari.
276. Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat yang angkanya lebih kecil.

Contoh:

Pasal 15

- (1)
- (2)
- (3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 12, dan Pasal 13 ayat (3) diajukan kepada Menteri Pertambangan.
277. Pengacuan dilakukan dengan mencantumkan secara singkat materi pokok yang diacu.
- Contoh:
- Izin penambangan batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh
278. Pengacuan hanya dapat dilakukan ke Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

279. Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 15

- Pegawai atau pegawai PPATK yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
280. Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu dan tidak menggunakan frasa pasal yang terdahulu atau pasal tersebut di atas.
281. Pengacuan untuk menyatakan berlakunya berbagai ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disebutkan secara rinci, menggunakan frasa sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
282. Untuk menyatakan peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Perundang-undangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, gunakan frasa dinyatakan masih tetap berlaku

sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam (jenis Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan) ini.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

283. Jika Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut, gunakan frasa dinyatakan tetap berlaku, kecuali

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dinyatakan tetap berlaku, kecuali Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.

284. Naskah Peraturan Perundang-undangan diketik dengan jenis huruf *Bookman Old Style*, dengan huruf 12, di atas kertas F4.

BAB IV

BENTUK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
...
(Nama Undang-Undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG ... (nama Undang-Undang).

BAB I

...

Pasal 1

...

BAB II

...

Pasal ...

BAB ... (dan seterusnya)

Pasal ...

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),
tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

**B. RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ...TAHUN ...

TENTANG

PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI

UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG ... MENJADI UNDANG-UNDANG

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PENETAPAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR ...
TAHUN ... TENTANG ... MENJADI UNDANG-UNDANG.

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ...
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran
Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditetapkan menjadi Undang-Undang dan
melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang
ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang
ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

C. RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG TIDAK MENGGUNAKAN BAHASA INDONESIA SEBAGAI SALAH SATU BAHASA RESMI

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PENGESAHAN KONVENSI ...

(bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PENGESAHAN KONVENSI ...
(bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya).

Pasal 1

- (1) Mengesahkan Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan *Reservation* (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang
- (2) Salinan naskah asli Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan *Reservation* (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang ... dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

D. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...
(untuk perubahan pertama)
atau
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...
(untuk perubahan kedua, dan seterusnya)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-
UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ...
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran
Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal ... (bunyi rumusan tergantung keperluan), dan seterusnya.

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),
tanda tangan
NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

E. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN UNDANG-UNDANG

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG ... (Nama Undang-Undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PENCABUTAN UNDANG-
UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG

Pasal 1

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah berlaku) atau ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku).

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum)

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

**F. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...TENTANG ...

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG
PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang sudah berlaku) atau ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku).

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...
MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum)
tanda tangan
NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

G. RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
(Nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;
- Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
TENTANG ... (Nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-
Undang).

BAB I

...

Pasal 1

BAB II

...

Pasal ...

BAB

(dan seterusnya)

Pasal 2

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum)

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

H. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH

PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

(Nama Peraturan Pemerintah)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PEMERINTAH TENTANG ... (nama Peraturan Pemerintah).

BAB I

...

Pasal 1

BAB II

Pasal ...

BAB ...
(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal ...
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...
MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum)
tanda tangan
NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

I. BENTUK RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN

PERATURAN PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

(Nama Peraturan Presiden)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;
- Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PRESIDEN TENTANG ... (nama Peraturan Presiden).

BAB I

...

Pasal 1

BAB II

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum)
tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

J. BENTUK RANCANGAN PERATURAN MENTERI

PERATURAN MENTERI ... REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
(Nama Peraturan Menteri)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
MENTERI ... REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang: a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN MENTERI ... TENTANG ... (nama Peraturan Menteri).

BAB I

...

Pasal 1

BAB II

Pasal ...

BAB ...
(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Menteri ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Menteri ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal ...
MENTERI ... REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...
MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum)
tanda tangan
NAMA

BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

K. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH PROVINSI

PERATURAN DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi)
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
(nama Peraturan Daerah)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
GUBERNUR (Nama Provinsi),

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

- Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI ...
(Nama Provinsi)
dan
GUBERNUR ... (Nama Provinsi)

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ... (Nama Peraturan Daerah)

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

BAB II

...

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi ... (Nama Provinsi).

Ditetapkan di ...

pada tanggal ...

GUBERNUR ... (Nama Provinsi)

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di ...

pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi)

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi) TAHUN ... NOMOR ...

L. BENTUK RANCANGAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA(nama kabupaten/kota)

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

(nama Peraturan Daerah)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

BUPATI/WALIKOTA (nama kabupaten/kota),

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KABUPATEN/KOTA ...

(nama kabupaten/kota)

dan

BUPATI/WALIKOTA ... (nama kabupaten/kota)

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ... (Nama Peraturan Daerah).

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

BAB II

...

Pasal ...

BAB ...

(dan seterusnya)

Pasal ...

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota ... (nama kabupaten/kota).

Ditetapkan di ...

pada tanggal ...

BUPATI/WALIKOTA ... (nama
kabupaten/kota),

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di ...

pada tanggal ...

SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN/KOTA ... (nama kabupaten/kota),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN/KOTA ... (nama kabupaten/kota)
TAHUN ... NOMOR ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO





Profil Penulis

Dr. Ahmad Redi, S.H., M.H., lahir di Seribandung (Ogan Ilir, Sumatera Selatan), 27 Februari 1985. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (selesai 2007), Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (selesai 2009), dan Doktor Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (selesai 2013). Penulis memiliki pengalaman kerja, yaitu sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Sekretariat Negara, pada Kedeputian Menteri Sekretaris Negara Bidang Perundang-undangan, khusus menangani pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang sumber daya alam dan lingkungan hidup sejak 2008–2015, kemudian menjadi pengajar di Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara sejak 2015 sampai dengan sekarang.

Penulis aktif sebagai penulis karya ilmiah, berupa buku-buku hukum, antara lain *Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara* (Penerbit Gramata Publishing, 2014), *Hukum Sumber Daya Alam Sektor Kehutanan* (Penerbit PT Sinar Grafika, 2015), *Hukum Penyelesaian Sengketa Pertambangan Mineral dan Batubara* (Penerbit PT Sinar Grafika, 2017). Penulis juga aktif menulis di berbagai jurnal baik nasional seperti Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi, Jurnal *Rechsvinding* BPHN Kementerian Hukum dan HAM, serta Jurnal *Negarawan* Kementerian Sekretariat Negara, maupun jurnal internasional, termasuk di berbagai media massa seperti Kompas, Media Indonesia, Republika, Kontan, majalah Tempo, majalah Gatra, dan sebagai kolumnis di detik.com dan cnnindonesia.com. Aktif pula melakukan berbagai penelitian dan pengabdian masyarakat terkait isu seperti pertambangan, lingkungan hidup, konstitusi sumber daya alam, dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, penulis juga aktif sebagai pembicara

seminar, *workshop*, simposium, *focus group discussion*, konferensi baik nasional, maupun internasional, dan juga narasumber di televisi seperti Kompas TV, i-News TV, CNN TV, dan radio seperti Elshinta dan Trijaya FM.

Selain sebagai pengajar, penulis sering diminta membantu untuk menjadi tenaga ahli dalam penyusunan regulasi mengenai sektor sumber daya alam dan energi baik oleh kementerian/lembaga, maupun pemerintah daerah, dan juga konsultan UNDP. Penulis sering diminta memberikan keterangan ahli di pengadilan negeri, pengadilan tata usaha negara, Mahkamah Konstitusi, dan arbitrase internasional dalam perkara hukum di bidang administrasi negara, pertambangan, lingkungan hidup, kehutanan, perkebunan, perikanan, dan pembentukan peraturan perundang-undangan