

**PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
BERDASARKAN PANCASILA DAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**

Oleh:

**Zaid Afif
Dosen Universitas Asahan**

ABSTRAK

Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Sumber dari segala sumber hukum adalah pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana kejiwaan dan watak bangsa Negara yang bersangkutan. Karena itu Pancasila merupakan dasar Negara yang mampu mempersatukan seluruh rakyat Indonesia.

Dengan demikian Pancasila yang digali dari bumi Indonesia sendiri merupakan Dasar Negara Republik Indonesia, yang merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku di Indonesia. Pandangan hidup bangsa Indonesia, yang dapat mempersatukan bangsa, serta memberi petunjuk dalam mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan lahir dan batin dalam masyarakat Indonesia yang beraneka ragam.

Jiwa dan kepribadian bangsa Indonesia, karena Pancasila memberikan corak yang khas kepada bangsa Indonesia, dan tak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia serta merupakan ciri khas yang membedakan bangsa Indonesia dari bangsa lain. Terdapat kemungkinan bahwa tiap-tiap sila secara terlepas dari yang lain bersifat universal, yang juga dimiliki oleh bangsa-bangsa lain di dunia. Akan tetapi kelima sila yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisah-pisah itulah yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia.

Tujuan yang akan dicapai, yakni suatu masyarakat yang adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila didalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana perikehidupan yang aman, tentram, tertib dan dinamis serta dalam lingkungan pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat, tertib dan damai.

Perjanjian luhur rakyat Indonesia, yang disetujui oleh wakil-wakil rakyat Indoneis menjelang dan sesudah Proklamasi Kemerdekaan yang kita junjung tinggi, bukan sekadar karena ia ditemukan kembali dalam kandungan kepribadian dan cita-cita bangsa Indonesia yang terpendam sejak beabad-abad yang lalu, melainkan karena Pancasila itu mampu membuktikan kebenarannya setelah diuji oleh sejarah perjuangan bangsa.

Pendahuluan

Sesuai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1985, Pancasila merupakan satu-satunya asas dalam

kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu sistem Peraturan Perundang-Undangan dikembangkan di

Indonesia harus merupakan penjabaran dan pengalaman dari kelima sila dari Pancasila secara bulat dan utuh, dan diselenggarakan dalam rangka pelaksanaan Sistem Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945.

II. Undang Undang Dasar 1945 sebagai Landasan Konstitusional

Landasan konstitusional bagi penyelenggaraan perundang-undangan Negara adalah Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan perwujudan dari tujuan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, yang terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, selain merupakan penuangan jiwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 yaitu Pancasila, juga mengandung cita-cita luhur dari proklamasi kemerdekaan itu sendiri.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga merupakan sumber motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekada bangsa Indonesia dan sumber cita-cita hukum dan cita-cita moral yang ingin ditegaskan oleh bangsa Indonesia serta sekaligus merupakan dasar dan sumber hukum dari Batang Tubuhnya.

Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari 16 BAB, 37 Pasal, 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Ayat aturan Tambahan yang antara lain menetapkan bentuk dan kedaulatan, kekuasaan pemerintahan Negara, kedudukan dan fungsi Lembaga Tertinggi/ Tinggi Negara serta pemerintahan daerah, merupakan dasar bagi penyelenggaraan dan pengembangan Sistem Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia.

Penjelasan UUD 1945 yang disusun kemudian dan dimuat bersama dengan Pembukaan dan Batang Tubuhnya dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 Tanggal 15 Pebruari 1946, terdiri dari penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Dalam Penjelasan Umum 1945 dumat :

a. Undang-Undang Dasar sebagai dari Hukum Dasar

Undang-Undang Dasar suatu Negara hanya merupakan sebagian dari Hukum Dasar Negara itu. Undang-Undang Dasar merupakan Hukum Dasar yang tertulis. Disamping hukum dasar tertulis (Undang-Undang Dasar) berlaku juga Hukum Dasar yang tidak tertulis (Konvensi), yaitu aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis, seperti penyiapan konsep naskah Garis-Garis Besar Haluan Negara oleh Pemerintah sebagai bahan pertimbangan bagi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan pengangkatan Menteri Negara yang tidak memimpin suatu Departemen. Untuk memahami Undang-Undang Dasar tidak cukup hanya mempelajari pasal-pasalnya, tetapi harus juga mengetahui bagaimana praktek dan suasana kebatinannya. Untuk mengerti sungguh-sungguh maksud Undang-Undang Dasar dan aliran pikiran yang menjadi dasarnya, harus dipelajari juga bagaimana teks itu terjadi, harus pula diketahui keterangan-keterangannya, dan dalam suasana apa teks itu dirumuskan.

b. Pokok-Pokok Pikiran dalam Pembukaan

Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas

Bupati/walikota/madya kepala daerah tingkat II pada lingkup wilayah/daerah yang bersangkutan. Tidak termasuk dalam kelompok peraturan perundangan adalah ketentuan yang sifatnya konkret, individual, dan final (*beschikking*). Misalnya, pemberian IMB, SIUP, dan sebagainya. Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat mengenai pembentukan peraturan perundangundangan yang baik. Pendapat Attamimi menyebutkan bahwa, pembentukan peraturan perundangundangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut: Cita Hukum Indonesia; Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan yang berdasar Konstitusi; Asas-asas lainnya.²

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan ini oleh Kreams dibagi dua yaitu: Ilmu Perundang-undangan, dan Teori Ilmu Perundang-undangan, teori ilmu Perundang-undangan ini dibagi menjadi tiga bagian yaitu: Proses perundang-undangan, Metode perundang-undangan, dan Teknik perundang-undangan. Berdasarkan pandangan Kreams inilah kita dapat menyimpulkan bahwa mata kuliah ini merupakan bagian dari Ilmu Perundang-undangan, sedangkan ilmu perundang-undangan, menurut Kreams, Maihofer, dan van der Velden, termasuk dalam cabang Ilmu Hukum dalam arti luas. Mengenai hubungan antara mata kuliah ini dengan disiplin ilmu lain pertama penting dikemukakan pandangan F. Isjwara, bahwa ilmu tidak dapat dipisah-pisahkan dalam kotak-kotak yang terpaku mati (*compartmentization*). Oleh karena itu tidak mungkin ilmu tersebut

berdiri sendiri terpisah satu sama lainnya tanpa adanya pengaruh dan hubungan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain adalah: Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki perundang-undangan; Peraturan perundangundangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum; Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundangundangan yang berlaku terdahulu; Peraturan perundang-undangan tidak dapat di gangu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.³

Asas pembentukan peraturan Perundangundangan yang baik, meliputi:⁴ Pertama, Asas kejelasan tujuan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai; Kedua, Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan

³ Van de Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1987, h. 175.

⁴ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundangundangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010, h. 228.

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; Ketiga, Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan; Keempat, Asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis; Kelima, Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; Keenam, Asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan 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 di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; Ketujuh, Asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai

dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Beberapa asas dalam perundang-undangan adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, sehingga semua peraturan perundangan di bawahnya tidak boleh bertentangan dengannya. Sesuai dengan prinsip ngara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan beersumber dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya. Asas kemanusiaan mengartikan 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.⁵

Peraturan Perundangan dari tingkat urutan yang lebih rendah, merupakan penjabaran atau perumusan lebih rinci dari peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkat urutannya. Ini berarti pula bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Peraturan perundangan pada dasarnya tidak dapat berlaku surut, kecuali apabila dinyatakan dengan tegas dan demi kepentingan umum. Peraturan

⁵ Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

perundangan yang dibuat oleh aparat yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.

Peraturan yang diundangkan kemudian membatalkan peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama yang setingkat atau lebih rendah. Ini berarti bahwa, apabila ada 3 buah peraturan atau lebih yang isinya bertentangan atau tidak sesuai antara yang satu dengan yang lain, sedangkan peraturan-peraturan perundangan tersebut sama tingkatnya, maka yang dianggap berlaku adalah ketentuan dalam peraturan perundangan yang diundangkan kemudian, kecuali apabila dalam peraturan perundangan itu dinyatakan lain (*lex posteriore derogate lex priori*).

Peraturan perundangan yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*). Peraturan perundangan hanya boleh dicabut/ diganti/ dibatalkan oleh peraturan yang sama atau lebih tinggi tingkatnya. Dalam penyusunan peraturan perundangan diperhatikan konsistensinya baik diantara peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama, maupun diantara pasal-pasal dalam satu peraturan perundangan. Dalam suatu peraturan perundangan harus ada kejelasan dan ketegasan mengenai yang ingin dicapai dari ketentuan yang bersangkutan. Peraturan perundangan dalam bentuk undang-undang tidak diganggu gugat. Ini berarti tidak ada badan/ siapapun juga berhak atau berwenang menguji secara materiil terhadap undang-undang tersebut.

IV. Kaidah Hukum Penyusunan Peraturan Perundang- Undangan

Kaidah hukum adalah peraturan yang dibuat atau yang dipositifkan secara resmi oleh penguasa masyarakat atau penguasa negara, mengikat setiap orang dan berlakunya dapat dipaksakan oleh aparat masyarakat atau aparat negara, sehingga berlakunya kaidah hukum dapat dipertahankan. Kaidah hukum ditujukan kepada sikap lahir manusia atau perbuatan nyata yang dilakukan manusia. Kaidah hukum tidak mempersoalkan apakah sikap batin seseorang itu baik atau buruk, yang diperhatikannya adalah bagaimana perbuatan lahiriyah orang itu. Coba kita pikirkan contoh berikut, ada seorang pria menikahi seorang wanita dengan sah sesuai dengan aturan agama dan negara tetapi sebenarnya didalam hatinya ada niat buruk untuk menguras harta kekayaan si pihak wanita dan lain – lain. Dari contoh tersebut secara lahiriyah sesuai dengan kaidah hukum karena dia menikahi dengan jalur tidak melanggar hukum tapi sebenarnya batin pria tersebut adalah buruk.

Karena ada kaidah hukum maka hukum dapat dipandang sebagai kaidah. Hukum sebagai kaidah adalah sebagai pedoman atau patokan sikap tindak atau perikelakuan yang pantas atau diharapkan. Pada konteks ini masyarakat memandang bahwa hukum merupakan patokan-patokan atau pedoman-pedoman yang harus mereka lakukan atau tidak boleh mereka lakukan. Pada makna ini aturan-aturan kepala adat atau tetua kampung yang harus mereka patuhi bisa dianggap sebagai hukum, meskipun tidak dalam bentuk tertulis. Kebiasaan yang sudah lumrah dipatuhi dalam suatu masyarakat pun meskipun tidak secara resmi

dituliskan, namun selama ia diikuti dan dipatuhi dan apabila yang mencoba melanggarnya akan mendapat sanksi, maka kebiasaan masyarakat ini pun dianggap sebagai hukum.

Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.⁶ Keadilan merupakan nilai abstrak yang perlu perwujudan dalam bentuk norma hukum sebagai sarana untuk mewujudkan nilai-nilai tersebut dalam kehidupan bermasyarakat.⁷ Maka pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.⁸

Perundang-undangan

Menurut teori perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi dua masalah pokok, yaitu:

Aspek materiil/Substansial, berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan perundang-undangan. Aspek Formal/Prosedural, berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlangsung dalam suatu negara tertentu.

Aturan hukum sebagai pedoman perilaku yang dibuat oleh para penguasa kewenangan hukum

memiliki struktur dasar yang terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut:

Subjek kaidah: menunjuk pada subjek hukum yang termasuk ke dalam sasaran penerapan sebuah pengaturan. Objek kaidah: menunjuk pada peristiwa-peristiwa atau perilaku apa saja yang hendak diatur dalam aturan hukum tersebut. Operator kaidah: menunjuk pada cara bagaimana objek kaidah diatur, misalnya menetapkan keharusan atau larangan atas perilaku tertentu, memberikan suatu hak atau membebaskan kewajiban tertentu. Kondisi kaidah: menunjuk pada kondisi atau keadaan apa yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Aturan hukum yang dirumuskan dalam sebuah peraturan perundang-undangan memiliki sifat-sifat tertentu yang dapat digolongkan menjadi empat, yakni sifat umum abstrak, umum-konkret, individual-abstrak, dan individual-konkret. Keempat sifat kaidah hukum ini digunakan secara kombinatif dalam suatu peraturan perundang-undangan, bergantung pada isi/substansi dari wilayah penerapan/jangkauan berlakunya aturan hukum yang bersangkutan. Kombinasi sifat aturan hukum ini sebagian akan ditentukan pula oleh jenis peraturan yang terdapat dalam hirarkhi peraturan perundang-undangan. Makin tinggi tingkatan peraturan perundang-undangan, makin abstrak dan umum sifatnya.

Berdasarkan pemahaman terhadap kaidah-kaidah hukum, dapat diidentifikasi beberapa jenis kaidah hukum, yaitu sebagai berikut: Kaidah Perilaku, adalah jenis kaidah yang menetapkan bagaimana kita harus atau boleh berperilaku.

⁶ Bernard Arief Sidharta, Ilmu Hukum Indonesia, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010, h. 88.

⁷ Mahmutarom HR., Rekonstruksi Konsep Keadilan, Badan Penerbit Undip, Semarang, h. 119.

⁸ Sajipto Rahardjo, Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006, h. 140.

Fungsinya untuk mengatur perilaku orang-orang dalam kehidupan masyarakat. Kaidah Kewenangan, adalah jenis kaidah hukum yang menetapkan siapa yang berhak atau berwenang untuk menciptakan dan memberlakukan kaidah perilaku tertentu. Fungsinya adalah untuk menetapkan siapa yang berwenang untuk mengatur perilaku orang, menentukan dengan prosedur bagaimana kaidah perilaku itu ditetapkan dan sekaligus menentukan bagaimana suatu kaidah harus ditetapkan jika dalam suatu kejadian tertentu terdapat ketidakjelasan.

Kaidah Sanksi, adalah jenis kaidah yang memuat reaksi yuridis atau akibat-akibat hukum tertentu jika terjadi pelanggaran atau ketidakpuasan terhadap kaidah tertentu. Secara umum kaidah sanksi memuat kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Kaidah Kualifikasi, adalah jenis kaidah yang menetapkan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi oleh seseorang untuk dapat melakukan perbuatan hukum tertentu atau sebaliknya dibebaskan dari kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan hukum tertentu.

Kaidah Peralihan, adalah jenis kaidah hukum yang dibuat sebagai sarana untuk mempertemukan aturan hukum tertentu sebagai akibat kehadiran peraturan perundang-undangan dengan keadaan sebelum peraturan perundang-undangan itu berlaku. Kaidah peralihan ini fungsinya untuk menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum; menjamin kepastian dan memberi jaminan perlindungan hukum kepada subjek hukum tertentu. Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu

undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.⁹

Setiap perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia, disusun berdasarkan landasan umum penyusunan perundang-undangan yaitu:

1. landasan Filosofis, Pancasila sebagai Filsafah Bangsa (filosofische grondslaag),
2. landasan Yuridis, dari mulai UUD 1945, Ketetapan MPR, dan Undang-undang,
3. landasan Politis, setiap Kebijakan yang dianut Pemerintah di bidang Perundang-undangan.
4. Untuk landasan hukum Peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat, meliputi:
5. Undang-undang, mempunyai landasan hukum Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan 21 UUD 1945 Jo Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966,
6. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, landasan hukumnya Pasal 22 UUD 1945 Jo Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966,
7. Peraturan Pemerintah, mempunyai landasan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 Jo Ketetapan MPRS Nomor XX/XPRS/1966,

⁹ Basuki Rekso Wibowo, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", Pro Justitia, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, Nomor 4, Oktober 1997, h. 62.

8. Keputusan Presiden, berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Jo Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966,
9. Instruksi Presiden, berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 berbagai jenis Perundang-undangan lainnya sebagai Peraturan Pelaksanaannya diatur berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966.

Lembaga-lembaga

Pemerintahan Republik Indonesia di Pusat meliputi: Lembaga Pemerintahan yang pengaturannya terdapat dalam UUD 1945, seperti Presiden dan Wakil Presiden, serta para Menteri sebagai pembantunya, Di samping itu dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan Presiden dapat menetapkan badan/pejabat lain yang dapat membantu Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara, mereka itu ialah:

1. Pejabat setingkat Menteri,
2. Lembaga atau Badan Pemerintah Non-Departemen,
3. Direktorat Jenderal Departemen,
4. Badan-badan Negara seperti Pertamina, dan
5. Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Pusat dan Daerah.

Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Pusat yang dibuat oleh Lembaga/Badan Pemerintah di Pusat adalah:

1. Peraturan Pemerintah,
2. Keputusan Presiden,
3. Instruksi Presiden,
4. Peraturan dan Keputusan Menteri,

5. Instruksi Menteri,
6. Keputusan/Peraturan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen,
7. Keputusan/Peraturan Pimpinan Badan Negara, dan
8. Peraturan atau Keputusan Direktur Jenderal Departemen

Sedangkan yang termasuk Lembaga Pemerintahan di Daerah, meliputi: Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, yang masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Daerah. Pada satuan pemerintahan terendah kita juga mengenal Pemerintahan Desa/Kelurahan yang sekarang diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, yang dipimpin oleh Kepala Desa dan Kepala Kelurahan. Perundang-undangan yang dihasilkan oleh Badan atau Pejabat di daerah adalah:

1. Peraturan Daerah Propinsi,
2. Keputusan Kepala Daerah Propinsi (Gubernur),
3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota,
4. Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota,
5. Peraturan Desa, dan
6. Keputusan Kepala Desa.

V. Jenis-Jenis Dan Fungsi Serta Proses Penyusunan Peraturanperundang-Undangan Di Indonesia Baik Di Pusat Maupun Di Daerah

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia kita mengenal banyak jenis peraturan

perundangan-undangan yang dikeluarkan oleh Pejabat atau Badan yang mempunyai wewenang membuat perundang-undangan.

Fungsi Aturan Perundang-undangan dalam Sistem Hukum Indonesia adalah sebagai berikut Fungsi Undang-undang Dasar, berfungsi sebagai hukum dasar bagi pembentukan lembaga-lembaga negara, fungsi, dan hubungannya antara satu dengan yang lain, mengatur hubungan antara Negara dengan warga negara, dan memuat cita-cita serta tujuan Negara, Ketetapan MPR, pada dasarnya berfungsi mengatur tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-undang Dasar 1945,

Fungsi undang-undang adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-undang Dasar 1945 yang tegas-tegas menyebutnya, pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar lainnya dalam batang tubuh Undang-undang Dasar 1945, pengaturan Lebih lanjut dari Ketetapan MPR yang tegas-tegas menyebutkan, pengaturan di bidang materi Konstitusi, seperti organisasi, Tugas dan Wewenang Susunan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara.4.Fungsi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. (PERPU) pada dasarnya sama dengan fungsi dari undang-undang. Perbedaan keduanya terletak pada Pembuatnya, undang-undang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR dalam keadaan normal sedangkan PERPU dibuat oleh Presiden. Perbedaan lainnya adalah Undang-undang dibuat dalam suasana (keadaan) normal,

sedangkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dibuat dalam keadaan kegentingan yang memaksa.

Fungsi Peraturan Pemerintah adalah pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut, ketentuan lain dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

Fungsi Keputusan Presiden yang berisi pengaturan adalah menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. (sesuai Pasal 4 ayat 1 UUD 1945), menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam Peraturan Pemerintah meskipun tidak tegas-tegas menyebutkannya.

Fungsi Keputusan Menteri adalah sebagai berikut menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya (sesuai dengan pasal 17 ayat 1 UUD 1945), menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam

Keputusan Presiden, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.

Fungsi Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen adalah menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka

penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Keputusan Presiden. Merupakan delegasian berdasarkan pasal 17 ayat (1) UUD 1945.

Fungsi Keputusan Direktur Jenderal Departemen adalah, menyelenggarakan perumusan kebijakan teknis Keputusan Menteri, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Keputusan Menteri.

Fungsi Keputusan Badan Negara adalah, menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang mengatribusikan dan Peraturan Pemerintah yang bersangkutan, menyelenggarakan secara umum dalam rangka penyelenggaraan fungsi dan tugasnya.

Fungsi Peraturan Daerah Diatur dalam pasal 69 dan pasal 70. UU no. 22 Tahun 1999, Fungsi Keputusan Kepala Daerah adalah menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan Peraturan Daerah yang bersangkutan dan tugas-tugas pemerintahan.

Fungsi Keputusan Desa adalah mengatur segala sesuatu yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan pemerintahan desa, yang dibuat oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan Badan Perwakilan Desa. Sedangkan Keputusan Kepala Desa berfungsi sebagai pelaksanaan peraturan desa dan pelaksanaan kebijaksanaan kepala desa dalam pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di desa.

Proses Penyusunan Perundang-undangan DiPusat Pembahasan tentang proses penyusunan perundang-undangan di Pusat dapat disimpulkan beberapa

hal, yaitu Setiap bentuk/jenis peraturan perundang-undangan mempunyai prosedur penyusunannya masing-masing. Penyusunan produk hukum MPR berupa Ketetapan MPR meliputi persiapan Rancangan Ketetapan/Keputusan yang disiapkan oleh Badan Pekerja hingga dilakukannya pembahasan dalam Sidang MPR yang mempunyai 4 tingkatan pembahasan/pembicaraan. Hal ini diatur khusus dalam Peraturan Tata Tertib MPR.

Proses penyusunan undang-undang, Perpu dan Peraturan Pemerintah meliputi: Proses persiapan rancangan Undang-undang, Perpu dan Peraturan Pemerintah oleh Pemerintah, lalu pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat dengan 4 tingkatan, kemudian penandatanganan oleh Presiden, dan Pengundangan oleh Menteri Sekretaris Negara. Demikian diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 dan Keputusan DPR Nomor 16/DPR-RI/I/1999-2000.

Proses Penyusunan Perundang-undangan di Daerah Proses penyusunan peraturan perundang-undangan di Daerah termasuk Pemerintahan Desa, berdasarkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menunjuk lebih lanjut pada peraturan Menteri Dalam Negeri untuk mengatur proses perundang-undangan.

Proses penyusunan Peraturan Daerah, meliputi Usul inisiatif atau Rancangan Peraturan Daerah disampaikan kepada Ketua DPRD untuk selanjutnya diteruskan kepada Panitia Musyawarah DPRD untuk menentukan hari atau waktu persidangan, Rancangan Peraturan Daerah diperbanyak dan dibagi-

bagikan kepada anggota DPRD selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum hari persidangan, Kepala Daerah atau anggota DPRD yang mengusulkan (pemrakarsa), menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah itu secara resmi pada Sidang Pleno DPRD, Para anggota DPRD mengajukan pendapat setuju, menolak, atau mengusulkan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah itu.

Apabila dipandang perlu atas permufakatan Kepala Daerah dengan DPRD dapat dibentuk Panitia Khusus untuk merumuskan isi redaksi atau pun bentuk Rancangan Peraturan Daerah. Rancangan yang telah mendapat persetujuan dari DPRD ditandatangani oleh Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dan sebagai pernyataan persetujuan dari DPRD, Ketua DPRD turut serta menandatangani Peraturan Daerah tersebut.

Proses Pembuatan Keputusan Kepala Daerah, sepenuhnya merupakan wewenang Kepala Daerah yang bersangkutan, umumnya disiapkan oleh Biro Hukum Pemerintah Daerah setempat. Peraturan Desa dibuat oleh Kepala Desa dengan musyawarah Badan Perwakilan Desa, dan tidak perlu mendapatkan persetujuan Bupati/Walikota, tetapi wajib disampaikan kepadanya selambat-lambatnya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada Camat. Sedangkan Keputusan Kepala Desa dibuat oleh Kepala Desa tanpa perlu persetujuan siapa pun, fungsinya untuk menjalankan Peraturan Desa.

VI. Rangka Dasar Peraturan Perundang-Undangan

Danpenjelasan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 butir 2 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dilihat dari sisi materi muatannya, peraturan perundang-undangan bersifat mengatur (regelling) secara umum dan abstrak, tidak konkrit dan individual seperti keputusan penetapan.

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan menurut Pasal 7 ayat 1 UU Nomor 10 Tahun 2004 adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah terdiri atas Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa.

Selain jenis Peraturan Perundang-Undangan di atas, Pasal 7 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2004 juga menyatakan bahwa Jenis Peraturan Perundang-Undangan lain diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan perundang-Undangan yang lebih tinggi.

Pada bagian ini dikemukakan tentang rangka dasar yang memuat bagian-bagian penting yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan dengan merujuk pada ketentuan dalam Lampiran I Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Teknik

Penyusunan Perundang-undangan. Kerangka peraturan perundang-undangan terdiri atas:

1. Judul;
2. Pembukaan;
3. Batang Tubuh :
4. Ketentuan Umum,
5. Ketentuan yang mengatur materi muatan,
6. Ketentuan Pidana,
7. Ketentuan Peralihan, dan
8. Ketentuan Penutup;
9. Penutup;
10. Penjelasan (jika diperlukan); dan
11. Lampiran (jika diperlukan)

Penjelasan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu penafsiran/penjelasan resmi yang dibuat oleh pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mengetahui maksud latar belakang peraturan perundang-undangan itu diadakan, serta untuk menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan. Naskah Penjelasan peraturan perundang-undangan, harus disiapkan bersama-sama dengan Rancangan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penamaan dari Penjelasan suatu peraturan perundang-undangan, ditulis sesuai dengan nama peraturan perundang-undangan yang dijelaskan.

Dalam praktik peraturan perundang-undangan di Indonesia biasanya mempunyai dua macam Penjelasan yaitu Penjelasan Umum berisi penjelasan yang bersifat umum, misalnya latar belakang pemikiran secara sosiologis, politis, budaya, dan sebagainya, yang menjadi pertimbangan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut.

Penjelasan Pasal demi Pasal, merupakan penjelasan dari pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Penjelasan pasal demi pasal hendaknya dirumuskan dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut, Isi penjelasan tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh Isi penjelasan tidak memperluas atau menambah norma yang ada dalam batang tubuh, Isi penjelasan tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh, Isi penjelasan tidak mengulangi uraian kata, istilah, atau pengertian yang telah dimuat di dalam Ketentuan Umum.

Apabila suatu pasal tidak memerlukan penjelasan, hendaknya diberikan keterangan "Cukup Jelas". Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menetapkan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undang Republik Indonesia. Pada 24 Mei 2004, DPR dan pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menjadi Undang-Undang (UU No. 10 Tahun 2004). Undang-Undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Disamping itu, diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-

undangan (Pasal 7). Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundangundangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundangundangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological Jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat.¹⁰

Konsep pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia meliputi beberapa konsep yaitu konsep pembentukan peraturan perundangundangan harus sesuai dengan konsep Negara Hukum Pancasila. Konsep Negara Hukum Pancasila merupakan konsep dasar pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia, karena Pancasila merupakan Grundnorm bagi bangsa Indonesia. Selain itu, konsep pembentukan peraturan perundangundangan yang baik harus mengedepankan perlindungan HAM terutama perlindungan hak dalam memperoleh keadilan.

Kesimpulan

Konsep pembentukan peraturan perundangundangan yang baik harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum sesuai dengan asas equality before the law. Persamaan di hadapan hukum merupakan hak bagi manusia dalam memperoleh keadilan hukum. Persamaan di hadapan hukum berfungsi sebagai tolak ukur persamaan hak dalam memperoleh keadilan tanpa memandang kedudukan dan derajat seseorang. Kedudukan yang sama di hadapan

hukum tentunya membutuhkan asas atau dasar dalam merealisasikan asas equality before the law tersebut. Konsep pembentukan peraturan perundangundangan yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Asas pembentukan peraturan perundangundangan merupakan asas yang digunakan dalam membentuk suatu aturan perundangundangan. Untuk selanjutnya, konsep pembentukan peraturan perundangundangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat secara demokrasi.

Daftar Pustaka

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan.

Buku:

Ashiddiqie, Jimly dan M. Ali Safaat, 2006, Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Attamimi, A. Hamid S., 1990, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV", Disertasi Doktor, Jakarta, Universitas Indonesia.

Kusumaatmadja, Mochtar, 2000, Pengantar Ilmu Hukum: Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum, Buku I, Bandung: Alumnus.

¹⁰ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, Pengantar Filsafat Hukum, Mandar Maju, Bandung, 2002, h. 74.

- Mahmutarom HR., tanpa tahun, Rekonstruksi Konsep Keadilan, Semarang: Badan Penerbit Undip.
- Rahardjo, Sajipto, 2006, Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Rasjidi, Lili dan Ira Thania Rasjidi, 2002, Pengantar Filsafat Hukum, Bandung: Mandar Maju.
- Sidharta, Bernard Arief, 2010, Ilmu Hukum Indonesia, Bandung: FH Unika Parahyangan.
- Sjarif, Amiroedin, 1997, Perundang-undangan Dasar: Jenis dan Teknik Membuatnya, Jakarta: Rineka Cipta.
- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka, 1993, Perihal Kaidah Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2010, Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Yogyakarta: Kanisius.
- Vlies, Van de, 1987, Handboek Wetgeving, Zwolle: Tjeenk Willink.
- Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,
- Maria Farida Indrati, S., Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan, Jakarta: Kanisius, hlm,
- Hestu Cipto Handoyo. 2008. Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Hlm,
- I.C. van der Vlies, Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving, 's-Gravenhage: Vuga 1984.