

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia sebagai negara yang menganut sistem *civil law*, materi hukum (peraturan perundang-undangan) menjadi salah satu unsur penting dalam pembangunan hukum di Indonesia. Secara linear, *civil law* juga berpengaruh terhadap kinerja para hakim dalam mengambil keputusan. Putusan hakim selalu mendasarkan pada peraturan perundang-undangan, walaupun terdapat klausula bahwa hakim harus melakukan penggalan hukum untuk menemukan hukum yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, masyarakat Indonesia terutama praktisi hukum selalu menganggap penting dan sangat memperhatikan Peraturan Perundang-undangan, khususnya mengenai materi hukum.

Oleh karena keberadaan materi hukum sangat penting, maka pembenahan materi hukum dalam pembangunan hukum nasional masih terus diupayakan. Pembenahan materi hukum tersebut perlu dilakukan untuk mewujudkan tertib Peraturan Perundang-undangan, yang memperhatikan hierarki, kearifan lokal, revitalisasi hukum adat, serta reposisi yurisprudensi terkait dengan pembaruan materi hukum nasional.¹

Keberadaan kelembagaan atau kewenangan untuk melakukan uji materi (*judicial review*) baik oleh Mahkamah Konstitusi maupun oleh Mahkamah Agung sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan masing-masing², juga menunjukkan dukungan politik hukum bagi pembenahan materi hukum nasional. Oleh karena itu, dalam

¹ BPHN, Laporan Temu Konsultasi Pelaksanaan Hukum di Jajaran Departemen Hukum dan HAM RI, Yogyakarta, 6-9 Maret 2006, hal.15.

² Mahfud MD, Makalah Seminar Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, Badan PEmbinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan HAM RI< Jakarta, 29-31 Mei 2006, Hal.7.

pembentukan Peraturan Perundang-undangan, asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik sangat diperlukan, agar peraturan yang dibuat sesuai dengan arah dan tujuan negara dengan berpedoman pada kebijakan pembangunan hukum dan tidak menjadi objek bagi terjadinya uji materi.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum³. Dalam mewujudkan kebijakan pembangunan hukum nasional, khususnya Peraturan Perundang-undangan dan mewujudkan tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hierarki peraturan perundang-undangan telah diundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (UU 10/2004).

Dalam upaya menjamin kepastian pembentukan peraturan perundang-undangan maka dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus senantiasa beradasarkan pada ketentuan yang telah diatur dalam UU 10/2004, yakni sejak dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dengan terbitnya UU tersebut terasa bahwa pembentukan peraturan semakin seragam baik dari sisi substansi maupun sistematika penuangannya. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut mutatis mutandis berlaku juga pada pembentukan Peraturan Daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun dalam perkembangannya, dirasakan terdapat beberapa kelemahan dari undang-undang tersebut, antara lain: keberadaan peraturan yang bersifat penetapan⁴, kedudukan Peraturan Menteri (Permen) dalam hierarki, peranan Naskah Akademik, kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD), kedudukan DPRD dalam

³ Definisi ini dikutip dari Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004

⁴ Contoh peraturan yang bersifat penetapan di antaranya, UU tentang APBN, UU tentang Penetapan Perppu menjadi UU, PP tentang Penyertaan Modal, dan lain-lain.

pembentukan Perda. Selain itu, terdapat juga beberapa isu lainnya seperti pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga Negara/lembaga pemerintah/lembaga-lembaga lainnya, makna hakiki dari persetujuan bersama, keberadaan peraturan desa, otonomi daerah, harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, kriteria penetapan Perpu dan lain sebagainya. Berdasarkan hal-hal tersebut maka perlu dilakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan dari UU 10/ 2004, agar dapat mengatasi berbagai kelemahan tersebut dan untuk merespon berbagai perkembangan dalam kehidupan kenegaraan dan pemerintahan serta dinamika yang terjadi di masyarakat, dan lain sebagainya.

Dalam rangka melakukan perubahan terhadap UU 10/2004, perlu memperhatikan 3 (tiga) landasan yang mencakup dasar filosofis, dasar yuridis, dan dasar sosiologis, yang masing-masing diuraikan sebagai berikut:

1. Dasar Filosofis

Secara filosofis, perkembangan yang terjadi di masyarakat menunjukkan adanya dinamika dalam filosofi pembentukan peraturan perundang-undangan. Filosofi pemikiran yang menghendaki adanya suatu perubahan berarti adanya suatu perubahan dalam nilai-nilai yang mendasari suatu undang-undang, baik yang berkaitan dengan nilai-nilai ideal, norma dasar yang menjiwai, dan materi muatan yang mengaturnya. Hal ini tidak terlepas dari adanya dinamika dalam pemikiran, gagasan atau ide-ide dari nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat yang selalu menginginkan adanya kemajuan dalam berfikir dan bertindak untuk mewujudkan tujuan hidup bersama yaitu kesejahteraan umum, kemakmuran, ketertiban, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

2. Dasar Yuridis

Secara yuridis, Undang-Undang adalah produk politik. Undang-Undang selalu berisikan materi atau substansi yang diwarnai dengan berbagai kepentingan

politik di dalamnya. Situasi politik pada saat suatu Undang-Undang disetujui tentunya akan berbeda dengan situasi sosial politik terkini, apalagi kalau masih terdapat alasan yuridis lainnya. Oleh karena itu, perubahan suatu Undang-Undang merupakan suatu keharusan yuridis karena hukum merupakan suatu hal yang dinamis. Dalam dinamika yuridis tersebut, Undang-Undang merupakan hasil persetujuan bersama antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Undang-Undang yang merupakan hasil persetujuan bersama tersebut menjadi produk hukum yang mengikat secara umum.

3. Dasar Sosiologis

Secara sosiologis, dinamika dan perkembangan pesat yang terjadi di masyarakat mencerminkan adanya perubahan atau pergeseran situasi dan kondisi terkini yang terjadi di masyarakat, baik dinamika yang terjadi di sektor sosial, politik, ekonomi, budaya, pemerintahan, dan lain sebagainya. Hal ini menunjukkan adanya keinginan masyarakat untuk mengaktualisasikan dan menyesuaikan situasi dan kondisi terkini ke dalam peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hukum merupakan suatu hal yang selalu dinamis, dan bukan suatu hal yang statis. Dari aspek sosiologis, hukum bersifat responsif terhadap perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Untuk memperkuat nilai ilmiah dari rencana melakukan perubahan terhadap UU 10/2004 tersebut, harus didahului dan didukung dengan Naskah Akademik (NA). Keberadaan NA RUU tentang Perubahan UU 10/2004 diharapkan rancangan perubahan Undang-Undang tersebut telah melalui kajian ilmiah yang mendalam dan komprehensif. Dengan demikian, diharapkan kelemahan pada Undang-Undang 10/2004 dapat diperbaiki. Di lain pihak, UU baru yang dihasilkan lebih baik dari sebelumnya dan menyelesaikan persoalan yang selama ini ada.

B. PERMASALAHAN

Mengacu pada penjelasan di atas, maka penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan UU 10/ 2004 ini dimaksudkan untuk menjawab permasalahan-permasalahan yang menjadi kelemahan-kelemahan dalam UU No. 10 Tahun 2004, di antaranya mengenai bagaimana keberadaan peraturan yang bersifat penetapan, kedudukan Peraturan Menteri (Permen) dalam hierarki, peranan Naskah Akademik, kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD), kedudukan DPRD dalam pembentukan Perda.

C. TUJUAN DAN KEGUNAAN

Tujuan disusunnya Naskah Akademik tentang RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 adalah untuk menjawab kelemahan-kelemahan yang masih terdapat dalam UU No. 10 Tahun 2004, di antaranya mengenai keberadaan peraturan yang bersifat penetapan⁵, kedudukan Peraturan Menteri (Permen) dalam hierarki, peranan Naskah Akademik, kewenangan legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD), kedudukan DPRD dalam pembentukan Perda.

Sedangkan kegunaan disusunnya Naskah Akademik tentang RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 adalah tersusunnya bahan dasar bagi pembentukan RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004, sekaligus dalam rangka memenuhi syarat teknis bagi RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 untuk masuk dalam daftar RUU Prioritas Prolegnas 2010.

⁵ Contoh peraturan yang bersifat penetapan di antaranya, UU tentang APBN, UU tentang Penetapan Perppu menjadi UU, PP tentang Penyertaan Modal, dan lain-lain.

D. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan dalam penelitian Naskah Akademik ini adalah metode penelitian yuridis normatif⁶. Sejalan dengan itu, maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum (primer, sekunder dan tersier) seperti Peraturan Dasar, Peraturan Perundang-undangan serta tulisan-tulisan, literatur, hasil penelitian, kamus hukum, dan putusan-putusan Mahkamah Agung/ Pengadilan Tinggi yang berkaitan dengan sengketa pilkada. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif.

Selain menggunakan data sekunder, penelitian ini menggunakan data primer. Data primer akan digali dari para ahli dan pihak-pihak tertentu – yang dipilih secara *purposive sampling*- sesuai dengan kompetensi dan kapasitas mereka. Fungsi data primer tersebut adalah untuk melengkapi dan mengkonfirmasi data sekunder yang diperoleh.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dituangkan dalam empat bab, yang masing-masing terdiri dari:

Bab I sebagai Pendahuluan, menguraikan Latar Belakang yang dilanjutkan dengan Permasalahan, kemudian Tujuan dan Kegunaan, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan dan tentang Personalia Tim.

⁶ Soerjono Soekanto membagi penerlitian hukum penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris, yaitu:

- “1. Penelitian hokum normatif, yang mencakup:
 - a. penelitian terhadap azas-azas hukum,
 - b. penelitian terhadap sistematika hukum,
 - c. penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum,
 - d. penelitian sejarah hukum,
 - e. penelitian perbandingan hukum.
2. Penelitian hokum sosiologis atau empiris, yang terdiri dari:
 - a. penelitian terhadap identifikasi hukum (tidak tertulis)
 - b. penelitian terhadap efektifitas hukum.”

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3 (Jakarta:UI Press, 1986), hal. 51.

Bab II tentang Asas-asas Peraturan Perundang-undangan yang Baik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diawali dengan uraian Umum, kemudian dilanjutkan dengan uraian tentang Peraturan Perundang-undangan dalam Negara Hukum Republik Indonesia, Doktrin mengenai Hukum Positif dan Peraturan Perundang-undangan Negara, Asas-asas Hukum, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta mengenai Asas-asas Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Bab III membahas Materi Yang Perlu Diatur Dalam Perubahan Atas UU Nomor 10 Tahun 2004 dan Keterkaitannya dengan Hukum Positif, dengan menguraikan masalah Keterkaitan Materi yang Diatur dengan Undang-Undang Lain, dan uraian tentang Materi yang diatur dalam RUU Perubahan.

Bab IV merupakan Penutup dari tulisan Naskah Akademik, yang terdiri dari Kesimpulan dan Rekomendasi.

F. PERSONALIA TIM

Ketua : Prof. Safri Nugraha, SH., L.LM., Ph.D.

Sekretaris : Aisyah Lailiyah, SH., MH.

Anggota : 1. Dr. Suhariyono AR., SH., MH.

2. Sri Hriningsih, SH., MH.

3. Muhammad Fadli, SH., MH.

4. Fitri Ahlan Syarif, SH., MH.

5. M. Nur Sholikin, SH., MH.

6. Sadikin S., SH., MH.

7. Yunan Hilmy, SH., MH.

8. Edi Suprpto, SH., MH.

9. Supriyadi.

BAB II

ASAS-ASAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. UMUM

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan⁷. Dalam Naskah Akademis ini akan menjelaskan berbagai justifikasi dan berbagai usulan pengaturan bagi perubahan UU no.10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pelaksanaan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam praktek masih ditemukan beberapa permasalahan yang perlu di sempurnakan untuk menciptakan sistim pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang lebih baik.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang⁸. Peraturan Perundang-undangan merupakan instrument hukum yang sangat strategis untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Peraturan Perundang-undangan yang mengikat secara umum mengakibatkan masyarakat tidak mempunyai pilihan lain, selain mentaati atau mematuhi peraturan tersebut. Oleh karena itu mengenai pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada pengaturan atau

⁷ Pasal 1 angka 1 UU 10/2004

⁸ Pasal 1 angka 2 UU 10/2004

mekanisme yang menjamin dapat terwujudnya Peraturan Perundang-undangan yang baik.

Untuk mewujudkan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan dapat dipertanggungjawabkan, perlu mempertimbangkan landasan teori dan berbagai asas dalam proses pembentukan termasuk substansi atau materi muatan masing-masing Peraturan Perundang-undangan. Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Prof A. Hamid S. Attamimi,⁹ adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi pembentukan dengan metode, proses, dan prosedur pembentukan yang tepat.

Namun sebelum berbicara mengenai asas-asas hukum, adalah lebih tepat kita membicarakan terlebih dahulu konsep dan fungsi Peraturan Perundang-undangan di negara Republik Indonesia, lalu bagaimana asas-asas hukum dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan mendukung terciptanya negara hukum di Indonesia.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM NEGARA HUKUM REPUBLIK INDONESIA

Komitmen Indonesia sebagai negara hukum, tercantum dalam UUD NRI 1945 pasal 1 ayat (3). Pengaturan dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan hasil amandemen ketiga UUD 1945, dimana dalam UUD 1945 naskah asli ayat (3) dalam pasal tersebut tidak dicantumkan. Pada awalnya, pengertian bahwa Indonesia adalah negara hukum atau *rechstaat* tercantum dalam penjelasan UUD 1945 naskah asli, yang mengartikan *rechstaat* sebagai negara yang berdasar atas hukum. Pemilihan tipe Negara Hukum bagi Indonesia oleh para *founding father* Indonesia bukanlah tanpa latar belakang yang jelas.

⁹ A. Hamid S. Attamimi. Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Disertasi, Universitas Indonesia. Fakultas Pascasarjana, 1990, h. 313

Pengalaman menjadi negara yang terjajah adalah alasan kuat untuk memilih tipe Negara Hukum. Hal ini dikarenakan tipe Negara Hukum pun lahir dari penolakan terhadap kekuasaan yang absolut dan dilaksanakan secara sewenang-wenang.

Sebagai sebuah negara hukum Negara Republik Indonesia mempunyai tujuan sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 preambule UUD 1945 yang menyatakan bahwa : yaitu ” ...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...”

Dengan tujuan tersebut, terutama tujuan “untuk memajukan kesejahteraan umum”, dapat dikatakan bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sangat erat kaitannya dengan Indonesia sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*).¹⁰ Selain itu, hal tersebut juga membuat pengertian Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak hanya berhenti pada pengertian bahwa segala sesuatu senantiasa harus berdasarkan hukum,¹¹ karena Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstaat*).¹² Pengertian Negara Republik Indonesia sebagai *verzorgingsstaat*, menurut Bung Hatta, adalah bentuk dari *rechtsstaat* yang

¹⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Sesuai Dengan Urutan BAB, Pasal, dan Ayat* (Jakarta : Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 48

¹¹ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: PT Tatanusa, 2005), hlm. 1

¹² Maria Farida Indrati (1), *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 2: Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta : Kanisius, 1998), hlm. 1

modern,¹³ dimana kesejahteraan tidak berdasar pada paham individualisme dan hanya berkisar pada kesejahteraan ekonomi saja, namun kesejahteraan yang dibangun adalah kesejahteraan umum dalam bidang ekonomi dan spiritual. Secara khusus, negara hukum yang dianut oleh Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila.

Pembentukan negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum tidak terlepas dari sejarah Negara Hukum yang berkembang di dunia. Seperti lebih condongnya Indonesia dalam memakai tradisi hukum Eropa Kontinental.¹⁴ Hal tersebut dipengaruhi oleh perkembangan negara hukum di Belanda, yang menjajah Indonesia selama 350 tahun. Ciri yang menonjol dari tradisi hukum Eropa Kontinental adalah mengutamakan hukum tertulis, sehingga negara-negara yang menganut sistem ini selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis.¹⁵ Di Indonesia, hal ini dapat dilihat dari kalimat yang tertera dalam alinea ke-4 preambule UUD 1945 yang menyatakan bahwa "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia...". .

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, prinsip negara hukum yang dianut di Indonesia adalah Negara Hukum Pancasila, yang merupakan tipe negara hukum modern, dimana dalam negara tersebut fungsi Peraturan Perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekedar fungsi negara di bidang pengaturan, namun Peraturan Perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang

¹³ Muh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, cet-II, (Jakarta : Prapanca, 1971), hlm. 300

¹⁴ Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik* (Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2008), hlm. 59

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 54

diharapkan.¹⁶ Dalam negara hukum yang modern, Peraturan Perundang-undangan diharapkan mampu untuk "berjalan di depan" memimpin dan membimbing perkembangan serta perubahan masyarakat.¹⁷ Sesuai dengan yang diungkapkan Koopmans, bahwa kondisi tersebut menjadikan pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak lagi dilakukan dengan kodifikasi melainkan menjadi modifikasi.¹⁸ Peraturan Perundang-undangan yang dibuat dengan cara modifikasi lebih menitikberatkan kepada perubahan dalam kehidupan masyarakat (*social modification*), karena tidak lagi mengumpulkan nilai-nilai atau norma-norma yang sudah lama mengendap dalam masyarakat.

Proses penegakan hukum sangat penting untuk diperhatikan, mengingat suatu tujuan dari negara Indonesia tentulah bukan semata-mata ide yang hanya berada di atas kertas dan bergerak di dalam bentuk UUD 1945 atau undang-undang dan Peraturan Perundang-undangan saja, karena hukum pun dibuat untuk dilaksanakan¹⁹ Penegakan hukum tidak bekerja diruang hampa dan kedap pengaruh, melainkan selalu berinteraksi dengan lingkup sosial.²⁰ Oleh karena itu, dalam hal inilah pembentukan undang-undang, terutama di era negara hukum modern ini, daya laku (*validitas*) dari suatu undang-undang dihadapkan dengan adanya daya guna (*efficacy*) dari undang-undang tersebut.²¹

Dari penjabaran diatas dapat dilihat bahwa Peraturan Perundang-undangan di Negara Hukum Pancasila memegang peranan penting, yaitu mengadakan perubahan dalam masyarakat. Sebagai akibat dari pembentukan

¹⁶ Tim Pengajar Teori Perundang-Undangan, *Teori Perundang-Undangan* (Depk : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hlm. 36-37

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 37

¹⁸ *Ibid*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, hlm.ix

²¹ Maria Farida Indrati (2), *loc.cit.*, hlm. 39

undang-undang secara modifikasi. Namun peran ini bukanlah suatu peran yang mudah untuk dilaksanakan. Dalam mewujudkan tujuan negara, yaitu sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), dibutuhkan Peraturan Perundang-undangan yang baik, karena bagaimana mungkin akan terjadi penegakan hukum dan kesejahteraan pada masyarakat apabila hukumnya sendiri tidak berkualitas, dan jangan sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan di masyarakat.²²

Pembetulan undang-undang dengan cara modifikasi memiliki konsekuensi bahwa akan muncul norma dan pengetahuan baru yang dibawa kedalam masyarakat oleh suatu undang-undang. Munculnya norma baru sering kali tidak mudah diterima masyarakat, dan pemerintah sebagai pemilik kewenangan perlu diberikan batasan-batasan agar norma-norma baru itu tidak sewenang-wenang. Dengan mempertimbangkan doktrin, asas dan juga kondisi faktual apakah rancangan peraturan tersebut mungkin dapat efektif dan dapat mencapai tujuan awalnya.

Undang-undang berikut Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan jaminan bagi penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum. Dengan menciptakan undang-undang yang baik dan mencerminkan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, dan juga bahkan dapat mendukung asas-asas pemerintahan yang baik, maka cita-cita negara hukum yang telah dicantumkan dalam UUD 1945 perubahan akan terwujud. Sehingga elobarasi penggunaan asas-asas yang digunakan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi penting saat ini.

C. DOKTRIN MENGENAI HUKUM POSITIF DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NEGARA

²² Sudikno Metrokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta : Liberty, 2002), hlm. 146

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang merupakan bagian hukum dalam penyelenggaraan negara Indonesia dituntut untuk menghasilkan peraturan yang tidak sewenang-wenang dan berpihak pada rakyat. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pernyataan dalam UUD 1945, bahwa Indonesia adalah sebuah negara hukum. Yang berjanji untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan keadilan bagi seluruh rakyatnya. Selain itu juga Peraturan Perundang-undangan Indonesia terikat pula dengan beberapa doktrin hukum modern. Doktrin-doktrin ini menjadi landasan teori bagi berlakunya hukum negara di Indonesia pula, yaitu²³ *pertama*, hukum/Peraturan Perundang-undangan diakui sebagai hukum yang berlaku dalam kehidupan nasional, setiap norma hukum harus dinyatakan secara eksplisit dalam rumus-rumus pasal/ayat yang tertulis definitif demi terjaminnya kepastian mengenai apa yang boleh dan apa yang tidak boleh serta demi obyektifitas dalam rangka fungsinya yang asasi untuk melindungi hak warga negara. Itulah ajaran yang paling utama dalam pengelolaan hukum nasional yang dalam bahasa Belanda diperkenalkan dengan istilah doktrin *rechtstaat*.

Doktrin *rechtstaat* mengajarkan bahwa siapapun yang berada di bawah kehidupan bernegara tanpa kecuali harus tunduk dan patuh pada aturan undang-undang. Para pejabat pun tidak boleh bertindak apapun, kecuali berdasarkan kewenangan yang telah ditetapkan menurut hukum dan Peraturan Perundang-undangan.

Doktrin kedua, mengenai dasar legitimasi berlakunya peraturan perundang-undangan nasional, yakni keyakinan ideologis bahwa hukum nasional itu memiliki kedudukan yang paling tinggi. Doktrin tersebut disebut sebagai *the supreme state of law*, atau disebut juga dengan supremasi hukum.

²³ Soetandyo Wignjosebroto, Hukum dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah sebuah pengantar ke arah kajian sosiologi hukum (Malang: Bayumedia Publishing, 2008), hal.51-57.

Sehingga kedudukan norma hukum negara haruslah ditempatkan dan dianggap lebih tinggi daripada norma-norma lainnya.

Doktrin ketiga, mengajarkan bahwa hukum negara merupakan hukum “dunia” yang hadir dalam kehidupan yang fana dan eksistensinya harus dipisahkan dari “hukum akhirat” yang dipercaya sebagai *God’s order* yang bersifat abadi. Untuk menata kehidupan duniawi yang secara progresif dan terus berkembang dari krisis ke krisis, hukum nasional yang hadir selalu dianggap berkarakter historisitas. Hukum negara/nasional akan selalu mengalami perubahan reformatif dan berkelanjutan menuju pembangunan yang mengarah pada cita-cita negara tersebut.

Doktrin keempat mengajarkan hukum nasional harus dirawat dan di kelola secara eksklusif oleh ahlinya, yaitu kelompok profesional yang terdidik pada taraf yang tinggi berlandaskan sikap etis pula. Doktrin kelima, hukum dalam kehidupan nasional itu berstatus otonom. Artinya hukum sebagai suatu sistem dan institusi penunjuang yang harus dipisahkan secara tegas dari urusan politik dan agama, juga berbagai urusan dan kajian lainnya. Sebagaimana diuraikan oleh Hans Kelsen²⁴.

Para penganut paham bahwa Hukum adalah suatu instansi otonom, eksis dengan karakter dan doktrinnya sendiri yang khas, dan dikenal sebagai paham positivisme, atau lebih tepat dikatakan sebagai legisme.

D. ASAS- ASAS HUKUM.

Pembentukan dan pemberlakuan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas-asas hukum agar sesuai dengan cita hukum dan kebutuhan hidup bersama. Asas hukum bukan norma hukum konkrit, tetapi asas hukum sangat penting artinya dalam pembentukan dan

²⁴ Hans Kelsen, *Pure Theory of law* (Berkeley:Universitas of California Press, cetakan ulang 1968), hal.575.

pemberlakuan hukum. Asas hukum adalah aturan dasar yang melatarbelakangi lahirnya norma hukum konkrit dan pelaksanaan hukum. Jadi norma hukum merupakan jantungnya hukum. Dengan kata lain sebagai bintang pemandu pembentukan dan pelaksanaan hukum.

Apabila dalam hukum terjadi pertentangan atau konflik norma (*conflic of norm*), maka asas tampil untuk mengatasinya²⁵. Asas hukum dapat dibedakan atas dua yaitu asas hukum umum dan asas Hukum khusus

1. Asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan semua bidang hukum:

Contoh:

- a. Asas restitutio in integrum,
- b. Asas lex posteriori derogat legi inferiori,
- c. Asas lex specialis derogat legi generali,
- d. Asas bahwa apa yang lahirnya tampak benar untuk sementara harus dianggap demikian sampai diputuskan oleh pengadilan.

2. Asas hukum khusus ialah asas hukum berlaku khusus pada bidang tertentu, misalnya asas hukum dalam bidang hukum perdata, hukum pidana dsb,

Contoh:

- a. bidang hukum perdata: asas *pacta sunt servanda*, asas konsensualitaas dan sebagainya.
- b. Di bidang hukum pidana: asas *presumption of innocence*, asas *nullum delictum nulla poena sine praeveae lege poenele*²⁶.

Sehubungan dengan asas bukan norma konkrit, maka antara asas dan norma dapat dibedakan sebagai berikut :

- a. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, sedangkan norma hukum merupakan peraturan yang riil,

²⁵ Satjipto Rahardjo, 2006: 47, Maria Farida, 2007: 252

²⁶ Sudikno Mertokusumo, 2003: 33-36

- b. Asas hukum tidak mempunyai sanksi, sedangkan norma hukum memiliki sanksi

E. ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan proses atau tahapan beberapa kegiatan perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Untuk menciptakan asas-asas dalam Peraturan Perundang-undangan yang baik, asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dipandang sebagai sebuah inspirasi normatif yang harus diperhatikan dalam oleh pembentuk Peraturan Perundang-undangan. Kedudukan asas ini dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai dasar atau petunjuk arah.²⁷ Pendapat ini didasarkan pada pendapat Sudikno Mertokusumo yang menyatakan bahwa asas hukum bukan hukum konkrit melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam Peraturan Perundang-undangan dan putusan hakim.²⁸ Hamid Attamimi menyatakan bahwa asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan-peraturan tersebut lebih bersifat normative.²⁹

Sifat normatifnya asas bagi pembentukan peraturan-peraturan sama halnya dengan apa yang dikatakan Scholten tentang asas hukum dalam hukum perdata atau hukum privat, "...asas hukum adalah akibat asa

²⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, 2008, hlm 82.

²⁸ Sudikno Mertokusumo dalam Y Sari Murti Widiyastuti, Ringkasan Desertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM, 12 Desember 2007, hlm. 17.

²⁹ Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990. Hlm. 332.

etik. Di dalam asas hukum, pertimbangan etik itu mendesak masuk ke dalam hukum.

Hamid Atamimi menjelaskan bahwa pembicaraan tentang asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang terjadi di Belanda, telah didahului oleh perkembangan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut (*beginselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas tersebut berkembang seiring dengan keinginan adanya kontrol yang lebih luas dari para hakim untuk menguji keadilan dari tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Kontrol yang dilakukan sebelumnya hanya diukur aturan-aturan hukum yang tertulis semata-mata. Namun van Angeren mempertanyakan apakah karakteristik asas-asas dalam bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan sama dengan asas-asas di bidang penyelenggaraan pemerintahan yang patut. Lebih lanjut van Angeren berpendapat asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan baru dapat dibicarakan apabila telah dituangkan dalam norma hukum. Hal ini penting agar dengan asas-asas ini pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat “diukur” dan “diuji”.³⁰

Bahwa keinginan untuk mengembangkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang patut tersebut terasa lebih mendesak dengan banyaknya kebijaksanaan yang diserahkan oleh *formele wetten* kepada pemerintah. Asas-asas hukum dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan (asas-asas yang mengandung nilai hukum) di Belanda berkembang melalui lima sumber, yaitu:

1. Saran-saran dari Raad van Staate;
2. Bahan-bahan tertulis tentang pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam sidang-sidang parlemen terbuka;
3. Putusan-putusan hakim;
4. Petunjuk teknik perundang-undangan;

³⁰ Ibid. hlm. 328 – 329. Mengutip J.A.M. van Angeren, *Beginselen van behoorlijke wetgeving, dlama Kracht van wet* (Zwolle, Tjeenk Willink, 1984). Hlm. 63.

5. Hasil-hasil akhir komisi pengurangan dan penyederhanaan Peraturan Perundang-undangan.

Hamid Attamimi, dalam desertasinya juga menyatakan bahwa perkembangan asas-asas yang diperlukan bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak hanya terjadi di Eropa Kontinental, karena para ahli di Amerika pun juga menyinggungnya. Selanjutnya, Hamid Attamimi dengan mengutip C.K. Allen mengemukakan pendapat Montesquieu yang mengemukakan asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi:³¹

1. Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*); kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya merupakan tambahan yang membingungkan.
2. Istilah yang dipilih hendaknya sedapat-dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud menghilangkan kesempatan yang minim untuk perbedaan pendapat individual.
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual, menghindarkan sesuatu yang metaforik dan hipotetik.
4. Hukum hendaknya tidak halus, karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang. Bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan atau perubahan. Penggunaan kata-kata tersebut dalam keadaan yang benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentatis/dapat diperdebatkan. Berbahaya apabila merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menimbulkan pertentangan-pertentangan.

³¹ Dikutip dari Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990. Hlm. 323 – 324.

7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan dan hakikat permasalahan. Sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada nama jelek dan menggoyahkan kewibawaan Negara.

Sementara itu, menurut Hamid Attamimi, dalam memandang hukum dari sudut pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lon Fuller, melihat hukum sebagai alat yang dapat digunakan untuk mengatur masyarakat. Fuller berpendapat bahwa tugas pembentuk Peraturan Perundang-undangan akan berhasil apabila sampai kepada tingkat tertentu dengan memperhatikan persyaratan, yang menurut Hamid Attamimi persyaratan tersebut dipandang sebagai asas yang meliputi:³²

1. Hukum harus dituangkan dalam aturan-aturan yang berlaku umum dan tidak dalam penetapan-penetapan yang berbeda satu dengan yang lainnya;
2. Hukum harus diumumkan dan mereka yang berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi aturan-aturan tersebut;
3. Aturan-aturan hukum harus diperuntukkan bagi peristiwa-peristiwa yang akan datang dan bukan untuk kejadian-kejadian yang sudah lalu, karena perundang-undangan mengenai yang lalu selain tidak dapat mengatur perilaku, juga dapat merusak kewibawaan hukum yang mengatur masa depan;
4. Aturan hukum harus dapat dimengerti, sebab jika tidak demikian orang yang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya;
5. Aturan-aturan hukum tidak boleh saling bertentangan, sebab apabila hal itu terjadi orang tidak tahu lagi akan berpegang pada aturan yang mana;
6. Aturan hukum tidak boleh meletakkan beban/persyaratan yang tidak dapat dipenuhi oleh mereka yang bersangkutan;

³² Dikutip dari Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990. Hlm. 326. Hamid mengutip dari C.K. Allen, *Law in the Making* (Oxford: Clarendon Press, 1958), hal. 467 – 468.

7. Aturan hukum tidak boleh sering berubah, sebab apabila demikian orang tidak dapat mengikuti aturan mana yang masih berlaku;
8. Penguasa/pemerintah sendiri harus juga menaati aturan-aturan hukum yang dibentuknya, sebab apabila tidak demikian hukum tidak dapat dipaksakan berlakunya.

Hamid juga mengutip pendapat Van Angeren yang membagi asas-asas dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi dua, yang pertama adalah pokok, yaitu yang disebut *het vertrouwensbeginsel*, yang dapat diterjemahkan dengan asas kepercayaan rakyat terhadap pemerintah, bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk berlaku dan akan terus berlaku sampai tiba saatnya diganti atau dicabut kembali. Ada dua konsekuensi yang muncul dari pendapat ini yaitu:

1. Rakyat hendaknya dapat mempertimbangkan bahwa hak-hak yang diperoleh dari Peraturan Perundang-undangan tersebut benar-benar berlaku dan diakui sampai terjadi perubahan terhadap peraturan yang dimaksud.
2. Rakyat hendaknya dapat mempertimbangkan hal yang sama mengenai kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepadanya, yang akan berlaku sejak Peraturan Perundang-undangan itu berlaku.³³

Sementara itu, menurut Hamid Attamimi membagi asas-asas hukum bagi perundang-undangan Indonesia adalah:³⁴

1. Asas-asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan, yang terdiri atas:
 - a. Asas-asas dalam Pancasila selaku Cita Hukum
 - b. Norma-norma dalam Pancasila selaku Norma Fundamental Negara

³³ Ibid. hlm 329. Mengutip J.A.M. van Angeren, *Beginselen van behoorlijke wetgeving, dlama Kracht van wet* (Zwolle, Tjeenk Willink, 1984). Hlm. 63.

³⁴ Ibid. Hlm. 332 – 335.

2. Asas-asas Negara Berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan
3. Asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan
4. Asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan para ahli

Untuk asas dalam kategori ini, Hamid Attamimi menilai bahwa asas yang dikembangkan oleh Van der Vlies dengan membagi asas-asas ke dalam asas formil dan materiil adalah yang paling mencakup pendapat para ahli sebelumnya dan lebih beragam. Namun, asas-asas tersebut perlu dikaji lagi disesuaikan dengan sistem pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, Hamid Attamimi bermaksud menjadikan asas-asas yang dikembangkan Van der Vlies sebagai acuan untuk penelitian dan penemuan asas-asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Asas formil merupakan asas yang berhubungan dengan persiapan dan pembentukan keputusan serta yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan. Sedangkan asas materiil adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan. Asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas;
2. Asas organ/lembaga yang tepat;
3. Asas perlunya pengaturan;
4. Asas dapatnya dilaksanakan;
5. Asas consensus.

Sementara itu, asas-asas materiil meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
2. Asas tentang dapat dikenal;
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum;
4. Asas kepastian hukum;
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Selanjutnya, Hamid Attamimi mengemukakan bahwa asas-asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia secara berurutan dapat disusun sebagai berikut:

1. Cita hukum Indonesia;
2. Asas Negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.

Sehingga asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh:

1. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*idée*), yang berlaku sebagai bintang pemandu.
2. Norma fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma)
3. (i) asas-asas Negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum.
(ii) asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

Dengan mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka Hamid Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke dalam:³⁵

1. Asas-asas formal yang meliputi:
 - a. Asas tujuan yang jelas;
 - b. Asas perlunya pengaturan;
 - c. Asas organ/lembaga yang tepat;
 - d. Asas materi muatan yang tepat;
 - e. Asas dapat dilaksanakan; dan

³⁵ Ibid, Hlm. 345 – 346.

- f. Asas dapat dikenali.
2. Asas-asas materiil meliputi:
 - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara;
 - b. Asas sesuai dengan hukum dasar Negara;
 - c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasar atas hukum;
 - d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Sementara itu terkait dengan asas-asas Peraturan Perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Jimly menegaskan bahwa asas-asas Peraturan Perundang-undangan yang terdapat dalam undang-undang tersebut masih terdapat kekurangan. Ia menjelaskan bahwa Pancasila yang sebagai dasar Negara merupakan salah satu prinsip yang paling pokok yang seharusnya menjadi paradigma pokok setiap Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Keberadaannya ini menjadi tuntutan bagi setiap materi Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan kelima sila dalam Pancasila. Oleh karena itu, setiap Peraturan Perundang-undangan Negara ini harus mencerminkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Religiusitas kebertuhanan segenap warga Negara melalui keyakinan segenap warga terhadap Tuhan Yang Maha Esa;
2. Prinsip-prinsip humanitas yang berkeadilan dan berkeadaban atau sila kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Menjamin dan memperkuat prinsip nasionalitas kebangsaan Indonesia melalui sila persatuan Indonesia;
4. Memperkuat nilai-nilai soverenitas kerakyatan melalui sila kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
5. Melembagakan upaya untuk membangun sosialitas yang berkeadilan atau perwujudan keadilan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rancangan undang-undang ini, asas-asas yang diperhatikan dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan;
- g. *transparan; dan*
- h. *keterbukaan.*

F. ASAS-ASAS MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Secara umum, selain asas-asas hukum, asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat pula asas-asas materi peraturan perundang-undangan yang perlu diperhatikan. Asas-asas materi Peraturan Perundang-undangan dibentuk berdasarkan beberapa asas-asas sebagai berikut :

1. Asas tata susunan Peraturan Perundang-undangan (*lex superior derogate lex inferiori*), adalah bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Asas *lex specialis derogate legi generali*, adalah bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih khusus mengesampingkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih umum.
3. Asas *lex posterior derogate lex priori*, adalah bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lahir kemudian mengesampingkan Peraturan Perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur Peraturan Perundang-undangan tersebut sama.

4. Asas kepastian hukum, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
5. Asas pengayoman, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
6. Asas mengutamakan kepentingan umum adalah bahwa dalam Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan mengutamakan kepentingan umum.
7. Asas kenusantaraan, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan kesatuan wilayah Indonesia atau wilayah tertentu sesuai jenis Peraturan Perundang-undangan dalam konteks perda berdasarkan wilayah daerah.

Dalam RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 10 tahun 2004 ini, juga dibahas bahwa asas-asas materi Peraturan Perundang-undangan yang akan diatur adalah :

- 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 keseimbangan, keserasian, dan keselarasan

BAB III

MATERI YANG PERLU DIATUR DALAM PERUBAHAN ATAS UU NOMOR 10 TAHUN 2004 (DAN KETERKAITANNYA DENGAN UNDANG-UNDANG LAIN)

A. KETERKAITAN MATERI YANG DIATUR DENGAN UNDANG-UNDANG LAIN

NO.	MATERI MUATAN UU 10 TAHUN 2004 YANG AKAN DIUBAH/DITAMBAHKAN	PERATURAN TERKAIT	URAIAN
1.	Posisi Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan PerUndang-Undangan (Pasal 7)	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 17 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945: <i>"Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan"</i> - UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara <i>Pasal 8, yang mengatur bahwa: dalam menyelenggarakan tugasnya, kementerian menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Bahwa peraturan menteri masuk dalam bidang eksekutif

NO.	MATERI MUATAN UU 10 TAHUN 2004 YANG AKAN DIUBAH/DITAMBAHKAN	PERATURAN TERKAIT	URAIAN
		- Lampiran UU No. 10 Tahun 2004 (no. 167)	
2.	Mengenai status UUD NRI 1945 dalam hierarki Peraturan PerUndang-Undangan (Pasal 7)		
3.	Kedudukan Peraturan Bank Indonesia, Peraturan MA, Peraturan MK dan Peraturan KY (Pasal 7 ayat (4) dan Penjelasannya)		
4.	Ketentuan Undang-Undang yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut pada Peraturan Direktur Jenderal (Pasal 7)	<p>Lampiran UU No.10 Tahun 2004 No. 175 dan No. 176:</p> <p><i>No. 175:</i></p> <p><i>Hindari pendelegasian kewenangan mengatur secara langsung dari UU kepada dirjen atau pjbt setingkatnya.</i></p> <p><i>No.176:</i></p> <p><i>Pendelegasian langsung kepada dirjen atau pejabat setingkat handya dapat diberikan oleh peraturan perundang2an di bawah UU.</i></p>	<p>Beberapa contoh dalam Undang-Undang di bidang keuangan yang langsung memberikan kewenangan kepada dirjen di lingkungan Departemen Keuangan.</p> <p>Maka seharusnya kata “hindari” diubah menjadi kalimat yang melarang untuk sebuah UU mendelegasikan langsung kepada dirjen atau pjbt setingkat. Hal ini juga akan menjaga konsistensi aturan pada No. 176.</p>

NO.	MATERI MUATAN UU 10 TAHUN 2004 YANG AKAN DIUBAH/DITAMBAHKAN	PERATURAN TERKAIT	URAIAN
5.	Mengenai Peraturan Pengganti Undang-Undang	<p>Pasal 22 ayat (3) UUD 1945:</p> <p><i>“Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah (pengganti UU) itu harus dicabut”</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Dicabut dengan apa. Dari sudut legal formalnya banyak menimbulkan pertanyaan. - Kalau harus dicabut secara formal, dengan ketentuan apa. - Dalam masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (sejak 2004-2009), kurang lebih sebanyak 18 Perpu telah dikeluarkan dengan pertimbangan yang beragam, sehingga perlu kriteria yang tegas mengenai hal ihwal kegentingan yang memaksa.
6.	Pembentukan Peraturan Pemerintah dan dan Peraturan Presiden (Pasal 7)	<p>Pasal 4 ayat (1) UUD 1945:</p> <p><i>“Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”.</i></p> <p>Pasal 5 ayat (2) UUD 1945:</p> <p><i>“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang</i></p>	<p>Seringkali pembentukan Perpres memakai Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar hukum. Apakah hal ini sudah tepat? Karena tidak seperti pembentukan Peraturan Pemerintah yang secara tegas disebutkan oleh Pasal 5 ayat (2), Pasal 4 ayat (1) ini tidak secara tegas menyebutkan kewenangan Presiden membentuk Peraturan</p>

NO.	MATERI MUATAN UU 10 TAHUN 2004 YANG AKAN DIUBAH/DITAMBAHKAN	PERATURAN TERKAIT	URAIAN
		<i>sebagaimana mestinya</i> "	Presiden.
7.	Posisi Peraturan Desa, apakah harus masuk dalam hirarkhi Peraturan PerUndang-Undangan (Pasal 7)	<ul style="list-style-type: none"> - UU No.32 Tahun 2004 - Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 10 angka 10 UU No.10/2004 Perda tidak mencakup Perdes.
8.	Ratifikasi / Pengesahan Perjanjian Internasional	<p>UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional</p> <p>Pasal 1 huruf b:</p> <p><i>"Pengesahan adalah perbuatan hukum untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi (ratification), aksesi (accession), penerimaan (acceptance) dan penyetujuan (approval)."</i></p> <p>Pasal 3:</p> <p><i>"Pemerintah Republik Indonesia mengikatkan diri pada perjanjian internasional melalui cara-cara sebagai berikut :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a. penandatanganan;</i> <i>b. pengesahan;</i> <i>c. pertukaran dokumen perjanjian/nota diplomatik;</i> <i>d. cara-cara lain</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - Ketika suatu perjanjian internasional sudah ditandatangani, bahkan sebelum disahkan dengan UU/Keppres, Indonesia sudah mengikatkan diri pada perjanjian tersebut (sebagaimana diatur Pasal 1 huruf b dan Pasal 3) - Apakah pengesahan (Ratifikasi) melalui UU/Keppres perlu untuk diharmonisasikan dulu. - Bagaimana proses pembahasannya di DPR, apakah hanya dibahas dengan komisi yang menangani bidang luar negeri saja atau harus pula didiskusikan dengan komisi yang menangani bidang hukum. Karena di samping ada masalah yang bersifat politik diplomasi, masalah yang lebih krusial adalah persoalan hukum dan perUndang-Undangan.

NO.	MATERI MUATAN UU 10 TAHUN 2004 YANG AKAN DIUBAH/DITAMBAHKAN	PERATURAN TERKAIT	URAIAN
		<p><i>sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional”.</i></p> <p>Pasal 1 huruf i:</p> <p><i>“Menteri adalah menteri yang bertanggung jawab di bidang hubungan luar negeri dan politik luar negeri.”</i></p> <p>Pasal 2:</p> <p><i>“Menteri memberikan pertimbangan politis dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional, dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal yang menyangkut kepentingan publik.”</i></p> <p>Pasal 10</p> <p><i>Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang apabila berkenaan dengan :</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;</i> <i>b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;</i> <i>c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;</i> <i>d. hak asasi manusia dan</i> 	

NO.	MATERI MUATAN UU 10 TAHUN 2004 YANG AKAN DIUBAH/DITAMBAHKAN	PERATURAN TERKAIT	URAIAN
		<p><i>lingkungan hidup;</i> <i>e. pembentukan kaidah hukum baru;</i> <i>f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.</i></p>	
9.	Makna "Persetujuan Bersama"	UUD 1945 Pasal 20	perlu dinormakan dalam perubahan UU No.10 Tahun 2004
10.	Kemungkinan pengaturan mekanisme pelimpahan RUU prakarsa Pemerintah (suatu departemen) ke komisi/Baleg DPR (seringkali terjadi dengan alasan agar RUU lebih cepat dibahas), dan sebaliknya.		Dalam praktik sering kali terjadi inisiatif RUU yang tiba-tiba beralih dari Pemerintah ke Komisi DPR, tanpa melalui Baleg.
11.	Bagaimana menindaklanjuti putusan MK terhadap suatu UU, kewajiban Pemerintah atau DPR? Dan siapa yang harus jadi inisiatif revisinya?	<ul style="list-style-type: none"> - UU No.23 Tahun 2004 tentang MK - UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD 	
12.	Prosedur ralat terhadap kesalahan redaksional Peraturan PerUndang-Undangan		Kasus hilangnya Pasal 113 ayat 2 UU tentang Kesehatan yang telah disahkan oleh DPR pada September 2009, menjadi contoh kasus masalah yang menunjukkan pentingnya prosedur perbaikan suatu RUU yang telah disahkan DPR hingga penomorannya di

NO.	MATERI MUATAN UU 10 TAHUN 2004 YANG AKAN DIUBAH/DITAMBAHKAN	PERATURAN TERKAIT	URAIAN
			Kement. Hukum dan HAM.
13.	Kewenangan DPD dalam Prolegnas	<ul style="list-style-type: none"> - UUD 1945 Pasal 22C dan Pasal 22D - UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD Pasal 224. 	-
14.	Ketentuan tentang Prolegda dalam RUU	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 15 ayat (2) UU No. 10/2004 	
15.	Mengenai Pentingnya penyusunan NA dalam pembentukan Undang-Undang.	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 142 ayat (2) UU No. 27 Tahun 2009 - Perpres No. 68 Tahun 2005 - Tata Tertib DPR Pasal 99. 	Perlu diatur dalam UU, tidak hanya dalam Perpres.
16.	Mengenai Pengundangan (Pasal 45 dan Pasal 46)		
17.	Mengenai Penunjukan lembaga resmi penyedia dan penyebarluasan naskah, serta penerjemahan Peraturan PerUndang-Undangan		
18.	Mengenai partisipasi masyarakat		Partisipasi masyarakat akan lebih ideal mulai dari tingkat perencanaan, tidak hanya pada saat pembentukan RUU.

B. MATERI YANG DIATUR DALAM RUU PERUBAHAN

Beberapa materi muatan UU Nomor 10 Tahun 2004 yang akan diubah di antaranya adalah:

1. Definisi Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan dan Konsekwensi Penghapusan Peraturan Desa (Pasal 1)

Angka 1: Perlu dilakukan perumusan ulang pada tentang ketentuan pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, di mana teknik penyusunan seharusnya tidak masuk dalam kategori dari proses, namun sebagai suatu metode.

Angka 2: Selain perlu diperbaiki definisi tentang Peraturan PerUndang-Undangan, juga perlu diberi batasan peraturan tertulis yang mana yang termasuk Peraturan PerUndang-Undangan. Apakah hukum dasar atau konstitusi termasuk Peraturan PerUndang-Undangan (UUD 1945 dibentuk oleh lembaga negara dan tertulis), demikian pula dengan Peraturan Desa.

2. Jenis dan Hierarki Peraturan PerUndang-Undangan (Pasal 7) :

2.1. Kedudukan Peraturan Menteri (Peraturan Menteri)

2.1.1. Peraturan Menteri Dalam Hierarki Peraturan PerUndang-Undangan

Peraturan Menteri sudah dikenal cukup lama dalam khasanah hierarki Peraturan PerUndang-Undangan nasional. Berdasarkan Tap. MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan, Peraturan Menteri berada di urutan ke 5 setelah UUD, Tap MPR, Undang-Undang/Perpu, Keputusan Presiden, lalu Peraturan Menteri.

Ditinjau dari bunyi Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, memang tidak mengatur secara eksplisit mengenai kedudukan Peraturan Menteri. Namun dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4), peraturan menteri ini diakui keberadaannya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peraturan Menteri merupakan produk hukum yang sah. Inilah yang menjadi pokok persoalan baru di kalangan sarjana hukum, karena ada yang berpendapat Peraturan Menteri bukan merupakan Peraturan PerUndang-Undangan karena tidak ada dalam hirarkhi, sehingga tidak perlu diikuti. Dalam praktik hal ini terjadi, pembuatan peraturan daerah seringkali mengabaikan keberadaan Peraturan Menteri.

Oleh karena itu, pada ketentuan yang akan datang, Peraturan Menteri seharusnya masuk dalam hierarki untuk menjadikan Peraturan Menteri diakui sebagai bagian dari hirarkhi Peraturan PerUndang-Undangan. Namun perlu pula diakomodasi pendapat bahwa perlu adanya kejelasan mengenai substansi dari Peraturan Menteri secara jelas, jangan sampai substansi Peraturan Menteri menyebabkan otonomi daerah menjadi kurang berperan. Substansi utama dari Peraturan Menteri hanyalah hal-hal yang bersifat teknis.

Peraturan PerUndang-Undangan di bawah UU (yang lebih dikenal dengan *delegated legislation*)³⁶ merupakan kewenangan pemerintahan untuk mengatur rakyat Indonesia sesuai dengan tujuan negara ini. Pada dasarnya Menteri sebagai pembantu Presiden, dalam sistem pemerintahan presidensiil, mempunyai kewenangan untuk mengatur di bidang tugas pemerintahan mereka masing-masing. Menteri pada dasarnya mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang berhubungan dengan bidang tugasnya. Walaupun dalam menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi di dalam pemerintahan negara, para menteri harus bekerjasama satu sama lain dan seerat-eratnya di bawah kepemimpinan Presiden.³⁷ Mengingat pengaruh besarnya tersebut, kebutuhan Menteri untuk mengatur adalah penting, agar politik pemerintahan yang telah ditetapkan dapat terealisasikan.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, SH, Prof, Perihal Undang-Undang, (Jakarta:Konstitusi Press), hal 376.

³⁷ Maria Farida, Ilmu PerUndang-Undang, Jenis Fungsi dan Materi muatan, (Yogyakarta:Kanisius, 2007), hal.156.

Kedudukan Menteri sebagai pembantu Presiden, diatur dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (4) Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang³⁸.

Berdasarkan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa kedudukan Menteri tergantung pada Presiden. Selain itu di dalam pasal tersebut dijelaskan juga bahwa para Menteri lah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan di bidangnya masing-masing. Para menteri yang mengetahui seluk beluk dan berbagai hal di lingkungan bidangnya masing-masing. Pasal 11 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mendelegasikan Peraturan Presiden untuk mengatur masalah susunan organisasi dan tata kerja kementerian negara.

Dalam menjalankan urusan pemerintahannya masing-masing, Menteri dapat mengeluarkan berbagai kebijakan. Bentuk formal dari kebijakan menteri dapat berbentuk Keputusan Menteri, Penetapan Menteri, Peraturan Menteri ataupun Surat Edaran Menteri. Namun dari semua produk hukum yang dikeluarkan oleh Menteri tidak semuanya merupakan Peraturan PerUndang-Undangan. Hanya Peraturan Menteri yang dibentuk berdasarkan kewenangan perUndang-Undangan delegasian dari Peraturan PerUndang-Undangan di atasnya sajalah yang dapat dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-Undangan.

Namun dari ketiga jenis menteri diatas, hanya Menteri yang mengepalai departemen saja yang memiliki kewenangan pembuatan Peraturan Menteri yang bersifat Peraturan PerUndang-Undangan.³⁹ Karena bidang pemerintahan kementerian departemen adalah pelaksanaan urusan

³⁸ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan perubahannya.

³⁹ Maria Farida Indrarti, Ibid.

pemerintah masing-masing, dari kebijakannya hingga implementasinya di unit-unit terkecil di pemerintahan termasuk di daerah.

Dilain sisi, praktik di daerah sebenarnya Peraturan Menteri masih diperlukan untuk memberikan pedoman pelaksanaan bidang tertentu. Namun karena tidak ada format formal yang di akui di hierarki, daerah lebih sering menggunakan format Peraturan Daerah dengan memuat materi yang sama persis (bahkan menyalin) dari Peraturan Menteri yang ada. Melihat dari teori bahwa Peraturan Menteri hasil dari kewenangan delegasian merupakan Peraturan PerUndang-Undangan, dan kebutuhan di daerah yang membutuhkan petunjuk lebih lanjut, maka sebaiknya Peraturan Menteri (yang merupakan hasil dari kewenangan delegasian) dimasukkan dalam hierarki Peraturan PerUndang-Undangan.

Namun perlu adanya kejelasan mengenai substansi dari Peraturan Menteri, jangan sampai substansi Peraturan Menteri menyebabkan otonomi daerah menjadi kurang berperan. Substansi utama dari Peraturan Menteri hanyalah yang bersifat teknis. Sedangkan makna dari 'bersifat teknis' ini sebaiknya didefinisikan dalam aturannya.

Dalam penyempurnaan UU No.10 Tahun 2004 juga perlu dipertimbangkan kedudukan Peraturan Menteri dibandingkan dengan aturan-aturan lain yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga Negara yang bersifat independen. Hal ini penting karena keberadaan lembaga-lembaga Negara independen tersebut dibentuk dengan gradasi Peraturan PerUndang-Undangan yang berbeda-beda, ada yang dibentuk berdasarkan UUD, UU bahkan dengan Keppres. Apakah pembentukannya tersebut berkaitan dengan kedudukannya dalam ketatanegaraan nasional, yang berarti pula berkaitan dengan kekuatan dari aturan-aturan yang dikeluarkan oleh lembaga Negara tersebut.

Kemudian Bagaimana pula kedudukan SKB menteri yang sering dibuat oleh beberapa menteri? karena kadang kala untuk menghindari konflik

antar instansi terkait di lapangan, penyelesaian yang arif dilakukan melalui SKB tersebut. Menurut Prof. Bagir Manan SKB (MoU) di antara Menteri sebenarnya salah kaprah. Karena pada hakekatnya Menteri itu adalah pembantu Presiden dalam menjalankan Pemerintahan (sebagai lembaga eksekutif). Sehingga apa yang menjadi masalah di antara Menteri seharusnya diserahkan kepada Presiden untuk memutuskannya. MoU itu hanya dapat dilakukan oleh dua atau beberapa lembaga yang memiliki kewenangan yang berbeda dan sederajat. Sedangkan Menteri berada dalam satu kesatuan lembaga eksekutif. Terlebih lagi jika MoU itu dilakukan oleh antar eselon satu di lingkungan Departemen, hal itu seharusnya tidak perlu terjadi.

2.1.2. Kedudukan Peraturan Menteri Dikaitkan dengan Peraturan Daerah (Perda)

Di sisi lain, harus diperhatikan bahwa Peraturan Daerah (Perda) dapat juga dilihat sebagai bentuk Undang-Undang yang bersifat lokal. Namun demikian, jika dilihat dari sumber kewenangannya, maka kedudukan perda merupakan bagian dari kewenangan atributif, yakni kewenangan yang berasal dari UUD 1945 yang tidak dapat ditarik kembali. Dapat dimaknai bahwa tanpa pengaturan melalui Undang-Undang, perda tetap eksis secara yuridis konstitusional, meskipun dilakukan pembatalan terhadap norma yang mengatur perda dalam UU melalui pengujian konstitusional (*constitutional review*) terhadap UU yang mengatur perda dimaksud. Hal ini karena kedudukan perda yang berasal dari kewenangan atributif.⁴⁰

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie⁴¹, meskipun menurut tata urutannya menurut ketentuan UU No. 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah (Perda) itu

⁴⁰ Suprin Na'a. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Sistem PerUndang-Undangan di Indonesia (The Position and Function of the Local. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung. 1 Juni 2009, h. 4.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie. Perihal Undang-Undang. Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 92-93

adalah bentuk Peraturan PerUndang-Undangan di bawah Undang-Undang dan Perpu, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden, akan tetapi dari segi isinya maupun mekanisme pembentukannya, Peraturan Daerah itu mirip dengan Undang-Undang. Seperti halnya Undang-Undang, maka organ negara yang terlibat dalam proses pembentukan Peraturan Daerah itu adalah lembaga legislatif dan eksekutif secara bersama-sama. Jika Undang-Undang dibentuk oleh lembaga legislatif pusat dengan persetujuan bersama dengan presiden selaku kepala pemerintahan eksekutif, maka peraturan daerah dibentuk oleh legislatif daerah bersama-sama dengan kepala pemerintah daerah setempat. Dengan perkataan lain, sama dengan Undang-Undang, peraturan daerah juga merupakan produk legislatif yang melibatkan peran wakil rakyat yang dipilih langsung oleh rakyat yang berdaulat.

Jimly menambahkan, "Perbedaan peraturan daerah itu dengan Undang-Undang hanya dari segi ruang lingkup teritorial atau wilayah berlakunya peraturan itu bersifat nasional atau lokal....peraturan daerah itu tidak ubahnya adalah "*local law*" atau "*locale wet*", yaitu Undang-Undang yang bersifat lokal (*local legislation*)⁴².

Secara teoritik, perda memiliki kekuatan hukum yang sama kuatnya dengan peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden bila perintah atas materi muatan yang diatur dalam perda atas perintah Undang-Undang atau Undang-Undang Dasar. Prof Bagir Manan menyatakan,

"Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Perda yang bertentangan dengan Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sepanjang perda bertentangan dengan UUD, Tap MPR dan Undang-Undang akan batal demi hukum dan mesti dibatalkan. Tidak demikian halnya dengan Peraturan PerUndang-Undangan lain. Apabila Peraturan PerUndang-Undangan di

⁴² Jimly Asshiddiqie. Perihal Undang-Undang. Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 93.

bawah Undang-Undang ternyata mengatur hal-hal di bidang otonomi atau tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang harus dibatalkan dengan alasan *ultra vires*. Kalau prinsip ini tidak dipegang dapat terjadi pergeseran terhadap urusan rumah tangga daerah ke arah desentralisasi⁴³.

Selain itu, dalam tulisan lainnya, Prof Bagir menyatakan bahwa: "Perlu diingat, Peraturan Daerah dan Peraturan desa dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom) dengan lingkungan dan wewenang yang mandiri pula. Karena itu pengujiannya terhadap Peraturan PerUndang-Undangan tingkat lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan pertingkatan, melainkan pada lingkungan wewenangnya. Suatu perda yang bertentangan dengan Peraturan PerUndang-Undangan tingkat yang lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata Peraturan PerUndang-Undangan lebih tinggi yang melanggar hak dan wewenang daerah yang dijamin dalam UUD atau Undang-Undang pemerintah daerah"⁴⁴.

Namun demikian, perda dalam kedudukannya sebagai Peraturan PerUndang-Undangan tidak lepas dari hierarki Peraturan PerUndang-Undangan yang berlaku. Sejalan dengan alur pikir tersebut, Perda merupakan instrumen hukum (dan sebagai *wettelijke regeling*) yang dibuat oleh pemerintah di daerah dalam menyelenggarakan kewenangannya untuk mewujudkan otonomi yang dimiliki, disamping merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi⁴⁵.

⁴³ Bagir Manan. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH UII, Yogyakarta, 2001.h. 138

⁴⁴ Bagir Manan. *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta, UII Press, 2003, h. 225.

⁴⁵ Suprin Na'a. *Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Sistem PerUndang-Undangan di Indonesia (The Position and Function*

Dalam praktiknya, Peraturan Menteri harus dibatasi hanya untuk pendelegasian. Karena itu dan untuk itu pula maka Peraturan Menteri kedudukannya (sebagai Peraturan PerUndang-Undangan di tingkat pusat) lebih tinggi kedudukannya dari Peraturan Daerah.

2.2. Kedudukan Peraturan Yang Dikeluarkan Oleh Lembaga Negara Lainnya

Seperti juga pertanyaan kedudukan Peraturan Menteri dalam Peraturan PerUndang-Undangan, maka kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang tidak termasuk dalam hirarki juga harus dikaji.

Kekuatan suatu peraturan ditentukan antara lain oleh kedudukan lembaga pembuat peraturan dalam ketatanegaraan. Semakin tinggi lembaga pembuat peraturan, semakin kuat pula peraturan yang dikeluarkannya. Kondisi tersebut biasanya telah diatur dalam hirarki Peraturan PerUndang-Undangan, khususnya bagi negara yang menganut sistem hukum "civil law".

Di Indonesia, pasca reformasi banyak berdiri lembaga-lembaga negara bersifat independen di luar lembaga negara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lembaga negara tersebut bersifat independent dibentuk dengan gradasi Peraturan PerUndang-Undangan, ada yang dibentuk berdasarkan UUD, UU bahkan dengan Keppres. Sesuai dengan prinsip bahwa kedudukan lembaga negara berkaitan dengan kekuatan aturan yang dibuatnya, maka kedudukan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara tersebut juga berbeda satu dengan lainnya.

Peraturan PerUndang-Undangan yang dikeluarkan oleh lembaga negara yang setingkat dengan eksekutif dan yudikatif yaitu Mahkamah Agung dan Bank Indonesia disetingkatkan dengan Peraturan Pemerintah, tetapi aturan baru dapat dikeluarkan apabila memang diperintahkan dengan UU-nya, khususnya peraturan

yang mengikat masyarakat. Sedangkan apabila tidak diperintahkan oleh Undang-Undang, kekuatannya hanya bersifat ke dalam/intern.

2.2.1. Kedudukan Peraturan Bank Indonesia (BI)

Peraturan Bank Indonesia merupakan produk hukum dari Bank Indonesia yang disebut dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. Produk hukum tersebut merupakan alat bagi Bank Indonesia untuk mengurus dan menjalankan tugasnya sebagaimana diamanahkan oleh UU tersebut. Dalam Pasal 8 UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia jelas menyebutkan tugas BI yang meliputi: *(a)* menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter; *(b)* mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran; dan *(c)* mengatur dan mengawasi bank. Sementara, Bagian Penjelasan Pasal 4 ayat (3) menyebutkan, bahwa dalam melaksanakan tugas sebagai badan hukum publik, BI berwenang menetapkan peraturan dalam batas kewenangannya.

Dengan demikian, untuk penyelenggaraan ketiga tugas pemerintahan yang menjadi kewenangannya tersebut, UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia memberikan kewenangan pengaturan kepada Bank Indonesia melalui pembentukan Peraturan Bank Indonesia.

Kewenangan pengaturan yang telah diberikan ini, melalui Pasal 8 UU 23 tahun 199 ini melekat terus-menerus kepada lembaga pemerintah yang menerima, artinya kewenangan Bank Indonesia untuk pembentukan Peraturan Bank Indonesia ada selama pemberian kewenangan pengaturan oleh UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia itu belum diubah atau dicabut oleh Undang-Undang yang baru.

Selain itu, kewenangan ini juga dapat dilaksanakan setiap saat atas prakarsa Bank Indonesia berdasarkan keperluannya untuk penyelenggaraan tugas-tugas tersebut. Hal ini berarti, di luar kewenangan pembentukan yang

secara tegas disebutkan dalam UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Bank Indonesia dapat membentuk Peraturan Bank Indonesia untuk mengatur mengenai segala hal yang mengenai dan terkait dengan ketiga tugas pemerintahan yang diembannya kapanpun diperlukan.

Dalam praktik, ketidakjelasan posisi dari Peraturan Bank Indonesia (PBI) dalam system peraturan sering menimbulkan permasalahan tersendiri, mengingat :

- UU Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia mendelegasikan pengaturan lebih lanjut substansi yang diatur dalam bentuk instrumen hukum “Peraturan Bank Indonesia (PBI)”.
- Dalam ketentuan tentang jenis dan tata urutan/hierarki Peraturan PerUndang-Undangan yang selama ini pernah berlaku dan sedang berlaku (Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Tap MPR Nomor III/MPR/2000 dan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004) mengenai PBI tidak tercantum dalam jenis hierarki Peraturan PerUndang-Undangan. Tidak tercantumnya PBI dalam hierarki Peraturan PerUndang-Undangan di satu sisi dan di sisi yang lain dikategorikannya PBI sebagai Peraturan PerUndang-Undangan menimbulkan ketidakpastian hukum dimana tepatnya posisi dari PBI tersebut, sejajar dengan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri?

Jika kita kaitkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa : “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.

Maka jelas bahwa posisi PBI tidak sama dengan Peraturan Pemerintah, walaupun PBI juga menjalankan Undang-Undang. PBI tidak sama kedudukannya dengan Peraturan Pemerintah karena tidak terdapat satu ketentuanpun yang dapat dijadikan acuan. Lain halnya kedudukan PERPU

yang sejajar dengan UU sebagaimana tercantum dalam Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 atau dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2004.

PBI materinya hanya terbatas pada lingkup tugas dan kewenangan Bank Indonesia dan tidak bisa mengatur yang sifatnya lintas sektoral sebagaimana halnya Peraturan Pemerintah. Apabila dikaitkan dengan materi yang diatur dalam PBI hanya terbatas pada masalah yang menjadi lingkup tugas dan kewenangan Bank Indonesia sama halnya dengan Peraturan Menteri yang hanya mengatur terbatas hal-hal yang menjadi lingkup tugas dan kewenangan Menteri, serta daya laku Peraturan Menteri yang berlaku secara nasional seperti halnya PBI maka kedudukan/posisi PBI paling tidak sama dengan Peraturan Menteri.

2.2.2. Kedudukan Peraturan MA, Peraturan MK dan Peraturan KY

Dilihat dari kedudukan Bank Indonesia (BI) sebagai lembaga negara sebagaimana disebutkan dalam UU Nomor 23 tahun 1999, akan selalu dikaitkan juga dengan kedudukan lembaga negara lain yang dibentuk oleh UUD 1945, seperti MA, MK dan KY dan lain-lain. BI dibentuk berdasarkan UU dan pada dasarnya menjalankan fungsi eksekutif. Pada umumnya, moneter adalah bagian dari eksekutif. Sedangkan lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan UUD, seperti MA, KY dan DPR adalah lembaga yang menjalankan fungsi di luar eksekutif yaitu legislatif atau yudikatif. Sebagai lembaga yang menjalankan fungsi eksekutif, BI tetap mempunyai kewenangan mengatur rakyat. Berbeda dengan MA, KY dan DPR sebagai lembaga negara tidak dapat membentuk Peraturan PerUndang-Undangan yang mengikat rakyat. Jadi Peraturan BI dapat dimasukkan dalam kategori perUndang-Undangan dan dipertegas dalam hirarkhie hierarki tapi peraturan MA, KY dan DPR tidak dapat dimasukkan dalam kategori tersebut.

Oleh karenanya, kriteria mengenai Peraturan PerUndang-Undangan atas peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga sebagaimana tercantum

dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2004 memang perlu diluruskan kembali agar tidak rancu antara peraturan yang materinya memang berlaku untuk siapapun (umum) / setiap orang dengan materi yang hanya berlaku untuk pihak-pihak yang terkait saja.

Jika dikaitkan dengan daya laku atas materi yang diatur dengan mengingat pada definisi Peraturan PerUndang-Undangan yang salah satu unsurnya adalah "mengikat secara umum" maka tidak tepat jika peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga yang materinya tidak mengikat umum (misalnya yang dikeluarkan oleh MA, MK, KJ, MPR, DPR, DPD, DPRD, Komisi) dikategorikan sebagai Peraturan PerUndang-Undangan.

2.3. Kedudukan Peraturan Desa

Peraturan Desa sebaiknya dikeluarkan dari hierarki dan diserahkan kepada UU No.32 Tahun 2004 serta Peraturan Pelaksanaannya. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (3) UU No.10 Tahun 2004, bahwa Tata Cara pembuatan Peraturan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (3) Huruf c UU No.10 tahun 2004 diatur keberadaan Peraturan Desa, yang pada ketentuan sebelumnya yang mengatur Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan tidak ada. Sedangkan tatacara pembentukan Peraturan Desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah mendapat persetujuan bersama Badan Perwakilan Desa, yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan urusan desa. Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi sesuai hierarki dengan memperhatikan ciri khas masing-masing desa. Sehubungan dengan hal tersebut, Peraturan Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi.

Dalam proses pembentukannya, Peraturan Desa membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Desa dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat desa yang bersangkutan dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi Peraturan Desa. Hal ini sangat sesuai dengan butir-butir konsep sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Sudikno Mertokusumo bahwa hukum atau perUndang-Undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Di samping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis. Lingkup Peraturan Desa yang sangat terbatas dan penduduk desa yang relatif homogen, pembentukan Peraturan Desa lebih sederhana, akan tetapi pemberlakuannya memerlukan partisipasi masyarakat terutama apabila pelanggaran dilakukan oleh orang dari luar desa yang bersangkutan.

Keberadaan Peraturan Desa perlu tetap diakomodasikan dalam khasanah Peraturan PerUndang-Undangan, karena untuk menampung adanya kehendak dari masyarakat suatu desa yang bersifat khas dan belum diatur oleh peraturan di atasnya, misalnya yang berakitan dengan kearifan-kearifan lokal yang perlu dijaga kelangsungannya. Kearifan lokal yang diakui manfaatnya bagi keberlangsungan suatu desa agar dapat hidup tenteram dan damai harus mendapat tempat dalam peraturan. Akan tetapi untuk mencegah adanya Peraturan Desa yang memuat sanksi atau bahkan sanksi pidana, perlu diuraikan dengan jelas substansi apa yang boleh dimuat dalam Peraturan Desa. Disamping itu Peraturan Desa tidak perlu dimasukkan dalam hierarki Peraturan PerUndang-Undangan untuk mencegah adanya pertentangan dengan Peraturan PerUndang-Undangan lain yang tidak terdapat dalam suatu hierarki.

Untuk tetap mengakomodasi kearifan lokal, Peraturan Desa dapat dimasukkan dalam penjelasan saja. Namun demikian, agar terjamin tertib hukum

Peraturan PerUndang-Undangan, dalam penjelasan UU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 nanti, ada sejumlah peraturan di Tingkat Daerah yang perlu di susun secara hierarkis, yaitu: (1). Perda Provinsi, (2). Peraturan Gubernur, (3). Perda Kabupaten/Kota, (4). Peraturan Bupati/Walikota, (5). Peraturan Desa, dan (6). Peraturan Kepala Desa.⁴⁶ Kewenangannya hanya administratif.

2.4. Kedudukan UUD NRI 1945 Dalam Hierarki Peraturan PerUndang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945 tidaklah tepat bila dikatakan sebagai Peraturan PerUndang-Undangan. Melihat dari esensi norma yang terkandung dalam UUD 1945, masalah merupakan norma-norma dasar yang menjadi sumber bagi Peraturan PerUndang-Undangan dibawahnya.

Berdasarkan teori Hierarki hukum negara, ada 4 jenjang dalam sebuah tatanan hukum negara, yaitu (1) staatsfundamentalnorm, (2) staatsgrundgesetz (3) formeel gesetz (4) Autonome dan Verordnung satzung. Apabila melihat karakteristik dari 4 jenjang norma tersebut, dua norma diawal yaitu staatsfundamental norm masih merupakan norma hukum tertinggi sedangkan staatsgrundgezet merupakan aturan dasar negara/pokok negara. Yang dapat dikatakan sebagai Peraturan PerUndang-Undangan barulah pada tingkat ketiga dan keempat yaitu formeel gesetz dan autonome satzung.⁴⁷

Sementara bila kita melihat dari esensi yang ada dalam UUD1945, substansi UUD 1945 adalah terdiri atas 2 kelompok norma hukum yang pertama yaitu :

- a. Pembukaan UUD 1945 yang merupakan staatsfundamentalnorm atau norma fundamental negara. Norma hukum fundamental merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat pre supposes dan merupakan landasan dasar filosofi

⁴⁶ Bandingkan dengan Suprin Na'a, Suprin Na'a. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Daerah Sebagai Instrumen Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Kerangka Sistem PerUndang-Undangan di Indonesia (The Position and Function of the Local. Disertasi. Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung. Juni 2009, h. 245.

⁴⁷ Maria Farida, op.cit. Hal.45-56

yang mengandung kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan masih bersifat umum, serta merupakan norma hukum tunggal dalam arti tidak dilenkat dengan sanksi.

- b. Batang Tubuh UUD 1945 yang merupakan staatsgrundgesetz atau aturan dasar negara/aturan pokok negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan PerUndang-Undangan yang mengikat umum. Norma hukum dalam batang tubuh UUD 1945 masih bersifat garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.

Maka bila melihat dari substansinya yang masih bersifat norma dasar dan aturan dasar negara adalah tidak tepat meletakkan UUD 1945 perubahan dalam sebuah kelompok yang namanya Peraturan PerUndang-Undangan. Sementara penempatan UUD 1945 dalam kelompok Peraturan PerUndang-Undangan semakin bertentangan bila melihat pada Pasal 3 ayat (1) UUD 1945 dan perubahannya, yang mengatakan bahwa UUDNRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan PerUndang-Undangan. Bagaimana suatu yang dikatakan hukum dasar dan sumber dari Peraturan PerUndang-Undangan, masuk juga dalam kategori Peraturan PerUndang-Undangan. Adalah lebih tepat menempatkan UUD 1945 sebagai hukum dasar/sumber dari Peraturan PerUndang-Undangan di luar hirarkhie Peraturan PerUndang-Undangan.⁴⁸

⁴⁸ Ada pula pandangan lain yang merupakan hasil penelitian (disertasi) Dr. Jazim Hamidi⁴⁸, yang menyimpulkan bahwa Kedudukan hukum Naskah Proklamasi dalam Perspektif Stufenbautreorie adalah: Pertama, Naskah Proklamasi tidak dapat dikualifikasikan sebagai Grundnorm dalam pengertian Kelsen. Sedangkan untuk kasus Indonesia, nilai-nilai, asas-asas, dan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Naskah Proklamasi berkedudukan sebagai Grundnorm. Kedua. Naskah Proklamasi tidak dapat dikualifikasikan sebagai Staatfundamentalnorm dalam pengertian Nawiasky. Sedangkan untuk kasus Indonesia, Staatfundamentalnorm nya berupa Pembukaan UUD 1945, yang didalamnya memuat nilai-nilai Proklamasi dan Pancasila. Lebih lanjut dikemukakan bahwa, secara substantif, nilai-nilai yang terkandung dalam Naskah Proklamasi dapat dikualifikasikan sebagai sumber hukum materiil. Sedangkan secara formil kedudukan hukum Naskah Proklamasi tidak mendapat tempat dalam hierarki Peraturan PerUndang-Undangan. (*Revolusi Hukum Indonesia. Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI. Konstitusi Press, Jakarta, 2006. Lihat dalam buku tersebut h.243-244.*

3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) (Pasal 10, Pasal 11 dan Pasal 39)

Mengenai materi muatan PP dan Perpres ini ada beberapa pandangan yang berbeda:

3.1. Pandangan Pertama:

- Pada dasarnya, materi muatan PP adalah materi muatan UU, dalam arti bahwa PP tersebut 'laksana truk gandengan yang selalu mengikuti gandengan truk depannya' dalam rangka melengkapi dan memperlancar pelaksanaan UU.
- Perbedaannya hanya terletak pada larangan pencantuman pidana dan larangan-larangan lain yang sifatnya memberikan beban kepada masyarakat (terkait dengan HAM).
- Yang paling mudah dipahami adalah bahwa materi muatan PP bersubstansi di sekitar tugas, fungsi, dan wewenang pemerintahan yang memang diperintahkan untuk melaksanakan UU. Dengan demikian, ciri materi muatan PP lebih kepada hal-hal yang sifatnya teknis administratif.
- Mengenai perbedaan materi muatan Perpres dengan PP, yang mana keduanya sama-sama diperintahkan oleh UU, sama-sama ditandatangani Presiden dan sama-sama melaksanakan UU, jawaban sementara yang sering dikemukakan adalah bahwa materi muatan Perpres biasanya mengarah pada pembentukan suatu institusi di bawah Presiden yang pembentukannya diperintahkan UU, misalnya terkait dengan susunan organisasi, tugas, fungsi, dan wewenang institusi tersebut. Di samping itu, hal yang tidak terkait dengan lintas sektoral menjadi pertimbangan untuk diatur dengan Perpres. Namun dalam praktik, penentuan instrumen untuk keduanya sering tidak konsisten.
- Perbedaan yang mencolok antara PP dan Perpres adalah, (terkait dengan ketentuan penjelasan Pasal 11 UU No. 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa) Perpres dibentuk bisa tanpa delegasian, sedangkan

PP harus dengan delegasian. Perpres tanpa delegasian dikenal sebagai Perpres mandiri.

- Kemandirian Perpres ini patut dijadikan perhatian perancang peraturan karena materi yang diatur di dalam Perpres cenderung menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah dengan alasan suatu kebijakan. Perpres yang kontroversial sekarang ini adalah Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

3.2. Pandangan Kedua:

- PP berdasarkan prinsip Peraturan PerUndang-Undangan di Indonesia adalah kewenangan pemerintah yang bersifat delegatif, sebagaimana di adopsi pula dalam Pasal 1 angka 5 UU No.10 tahun 2004. Pembentukan PP ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan UU, PP tidak boleh dikeluarkan tanpa ada UU yang memerintahkannya. Perintah UU tersebut juga perlu diperjelas, apakah perintah yang ada harus tersurat atau bisa pula tersirat.
- Ketentuan ini perlu dipertahankan agar pembuatan PP tidak dilakukan secara semena-mena untuk kepentingan penguasa. Sedangkan pengaturan yang bersifat mendesak tanpa UU hanya bisa dilakukan dengan Perpres. Oleh karena itu perlu adanya pembedaan yang jelas materi muatan antara PP dengan perpres. Jangan sampai ada kerancuan yang menyebabkan ketidakjelasan antara materi muatan dalam PP dengan materi muatan dalam Perpres, sebab ditinjau dari sisi pembuatnya adalah sama yaitu Pemerintah/Presiden.
- Perlu pula diperhatikan adanya Perpres yang bersifat mandiri, untuk memberikan ruang bagi Presiden dalam mengambil kebijakan yang bersifat mendesak. Akan tetapi kriteria dari perpres mandiri juga perlu dibatasi, agar

kejadian keluarnya paket ekonomi seperti Pakto 1988 yang banyak menabrak Peraturan PerUndang-Undangan di atasnya tidak terjadi lagi.

3.3. Pandangan Ketiga:

- Dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa: “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.
- Maka jelas bahwa penetapan Peraturan Pemerintah tidak harus selalu mendasarkan adanya perintah/delegasi secara tegas dari suatu Undang-Undang.
- Walaupun tidak terdapat perintah/delegasi, materi suatu Undang-Undang dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah, jika materi tersebut tidak dapat diterapkan dan tidak terdapat mekanisme yang jelas, maka dengan mendasarkan pada wewenang yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 tersebut, Presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah atas materi Undang-Undang tersebut agar jelas bagaimana penerapannya.
- Sama halnya dengan Penetapan Peraturan Pemerintah, Penetapan Peraturan Presiden pun tidak selalu harus didasarkan pada perintah/delegasi Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Kewenangan Presiden untuk mengeluarkan Peraturan Presiden ini didasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.
- Dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut maka tepatlah ketentuan yang diatur dalam Pasal 39 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa: “Penetapan Peraturan Pemerintah dan Peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara tidak atas permintaan secara tegas dari suatu Undang-Undang...dan seterusnya.

- Dengan demikian, Peraturan Pemerintah merupakan Peraturan PerUndang-Undangan terutama materi yang diatur selalu mendasarkan pada materi Undang-Undang.
- Sedangkan Peraturan Presiden ada yang dikategorikan sebagai Peraturan PerUndang-Undangan jika materi yang diatur menjabarkan dari materi yang diperintahkan/delegasikan oleh Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, dan dikategorikan sebagai Peraturan Kebijakan jika materi yang diatur dalam rangka menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan, namun materi tersebut tidak diperintahkan atau didelegasikan oleh Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah.

Rekomendasi Tim:

- Menyempurnakan Penjelasan Pasal 11 agar konsisten dengan rumusan pasalnya
- Konsistensi penggunaan istilah: 'menjalankan' atau 'melaksanakan'.

4. Penegasan Ketentuan Prolegda (Pasal 15)

Peraturan Daerah (Perda) selalu diakui dalam sistem hukum di Indonesia dan sejak dilakukannya perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, khususnya perubahan kedua, kedudukan Perda semakin tegas sebagai salah satu jenis Peraturan PerUndang-Undangan yang berlaku dan mengikat umum. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 telah menguatkan keberadaan Perda dalam sistem hukum di Negara Republik Indonesia dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan kedudukan Perda menjadi lebih tegas sebagaimana tercantum dalam hierarki Peraturan PerUndang-Undangan.

Perda merupakan peraturan atau sarana yuridis yang dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Oleh karena itu Perda akan memuat seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung pula kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan PerUndang-Undangan yang lebih tinggi. Kedudukan dan fungsi yang sangat strategis ini akan menjadikan peran Perda semakin penting di masa yang akan datang. Kesadaran ini akan membawa dampak antara lain akan semakin banyaknya Perda yang akan dibuat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam perjalanan pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan di Indonesia khususnya Perda, dalam waktu enam tahun terakhir, tidak dapat dipungkiri masih banyaknya Perda yang bermasalah. Permasalahan tersebut menyangkut baik aspek materi/substansi maupun aspek formal atau teknis dan prosedur pembentukannya. Kondisi ini telah melahirkan banyak Perda yang materi muatannya melebihi kedudukannya dan tumpang tindih dengan perda-perda yang lain. Hal ini pada gilirannya sangat mengganggu pelaksanaan pemerintahan di daerah dan tertib hukum nasional itu sendiri.

Argumentasi itulah yang mendorong bagi dilakukannya pembentukan Perda melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda). Prolegda merupakan instrumen perencanaan pembentukan Perda yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis. Prolegda secara operasional memuat daftar Rancangan Perda yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu sebagai bagian integral dari sistem Peraturan PerUndang-Undangan nasional berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dan falsafah Negara. Prolegda merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Perda yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Perda, serta menjamin adanya ketepatan isi dan ketepatan prosedur.

Urgensi disusunnya Prolegda adalah antara lain:

- a. memberikan gambaran obyektif tentang kebutuhan pembentukan Perda sekaligus menjadi potret politik hukum tentang isi hukum yang akan diatur dalam jangka waktu tertentu;
- b. menetapkan skala prioritas penyusunan Rancangan Perda untuk jangka menengah dan pendek dengan parameter yang terukur sesuai dengan kemampuan pembentuk Perda;
- c. Menyelenggarakan koordinasi dan sinergi yang baik antar lembaga yang berwenang membentuk Perda;
- d. Menjadi sarana pengendali kegiatan pembentukan Perda;
- e. Mempercepat upaya menyejahterakan rakyat dan tertib penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Perlunya Prolegda sebagaimana tergambar di atas memerlukan landasan hukum yang kuat, salah satunya dengan menormakannya dalam perubahan atas UU Nomor 10 Tahun 2004, dengan pengaturan yang jelas dan dapat dioperasionalkan. Pengaturan ketentuan Prolegda yang tidak tuntas sebagaimana tercantum di dalam UU No.10 tahun 2004 selama ini telah menimbulkan ketidakseragaman dan multi tafsir dalam pelaksanaan penyusunan Prolegda. Oleh karena perlu ada revisi ketentuan yang terkait dengan Prolegda sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat, sistem pemerintahan di daerah, serta kesatuan system hukum nasional.

Materi pengaturan yang perlu dinormakan di dalam RUU Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2004 terkait dengan ketentuan mengenai Prolegda adalah:

- a. Ketentuan tentang keharusan perencanaan penyusunan Perda yang dilakukan dalam suatu program legislasi daerah dalam subbab tersendiri atau terpisah dengan Program Legislasi Nasional.
- b. Ketentuan tentang lembaga pelaksana/pengelola Prolegda (Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).
- c. Ketentuan tentang koordinasi penyusunan Prolegda antara Pemerintah Daerah dengan DPRD.
- d. Forum dan bentuk hukum penetapan Prolegda.

Penyantuman ketentuan mengenai Prolegda tersebut paling tidak menjadi satu pola dengan pengaturan tentang Prolegnas meskipun tidak sama persis sesuai dengan tingkatan Perda. Hal ini akan menjadi dasar yang kuat dan memadai dan melandasi pengaturan Prolegda lebih lanjut melalui peraturan pelaksanaannya dalam Peraturan Presiden.

5. Penegasan Kewenangan DPD dalam Prolegnas (Pasal 16)

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah menurut ketentuan UUD NRI 1945 semula didesain sebagai kamar kedua parlemen di Indonesia. Salah satu ciri bikameralisme yang dikenal di dunia adalah apabila kedua kamar yang dimaksud sama-sama menjalankan fungsi legislative sebagaimana seharusnya. Namun demikian pengaturan dalam UUD 1945 pasca perubahan itu kurang mendukung hal di atas.

Terkait dengan fungsi legislasi, Pasal 22D UUD NRI tahun 1945 menyebutkan:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah 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.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Undang-Undang

anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

UUD telah mengatur kewenangan legislasi DPD. Kewenangan yang dimiliki berdasarkan konstitusi adalah dalam hal pengajuan dan pembahasan RUU. Pasal 22D ayat (1) UUD mengatur bahwa:

Dewan Perwakilan Daerah 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 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 tersebut memberi kewenangan atribusi kepada DPD untuk mengajukan rancangan Undang-Undang dengan lingkup tertentu.

Sementara itu, terkait dengan kewenangan dalam pembahasan. UUD mengatur dalam pasal 22D ayat (2).

Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas 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 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.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa DPD mempunyai kewenangan untuk terlibat dalam pembahasan suatu rancangan Undang-Undang.

Dua pasal dalam UUD tersebut telah memberi landasan bagi kewenangan DPD. Walaupun landasan yang dibangun dalam konstitusi masih setengah hati, karena dalam konstitusi juga diatur bahwa kewenangan membentuk Undang-Undang berada pada

DPR. Selain itu, selama ini kewenangan terbatas yang dimiliki DPD tersebut dibatasi oleh pengaturan dalam bentuk Undang-Undang.

RUU perubahan atas UU 10 tahun 2004 dapat mengatur ketentuan teknis dalam rangka pelaksanaan proses legislasi di DPD yang meliputi perencanaan, penyiapan, pengusulan, dan pembahasan. Misalnya, bagaimana mekanisme pengusulan atau pengajuan RUU dari DPD kepada DPR, apakah DPR bisa melakukan penolakan atas usulan RUU dari DPD, syarat-syarat atau batasan yang harus dipenuhi DPR untuk melakukan penolakan atas suatu RUU dari DPD dan bagaimana status RUU yang sudah ditolak oleh DPR.

Selain itu, yang harus diatur adalah mengenai mekanisme pembahasan RUU dalam forum yang melibatkan DPR dan pemerintah. Apabila DPD diberi kewenangan untuk terlibat dalam pembahasan maka perlu diatur bagaimana mekanisme keterlibatannya, sampai pada tahap pembahasan apa DPD dapat terlibat (tingkat satu atau sampai dengan tingkat dua).

UU 10 Tahun 2004 DPD tidak disebut di dalam tahap perencanaan (Pasal 15 dan 16), dan baru disebut dalam Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) namun tidak disebut pada ayat (3) tentang pengajuan diluar Prolegnas. Untuk memberikan perimbangan demokrasi dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang maka perlu dimasukkan dan diatur secara tegas peran DPD dalam pembentukan RUU sejak tahap perencanaan, penyiapan dan pembahasan. Hal ini sesuai pula dengan Pasal 224 ayat (1) huruf I UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPRD yang menatur bahwa DPD berwenang untuk ikut serta dalam pembahasan Prolegnas yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pemberdayaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lain, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat daerah.

6. Pengalihan Prakarsa RUU Dari Pemerintah ke DPR dan Sebaliknya (Pasal 17)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan sesungguhnya telah mengatur secara jelas mengenai

lembaga yang mengajukan dan mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, sebagaimana telah diatur dalam Pasal 17 dan 18. Namun demikian dalam praktik penyusunan Program Legislasi Nasional sering terjadi adanya mutasi prakarsa RUU. RUU yang semula merupakan prakarsa Pemerintah dengan berbagai alasan menjadi prakarsa DPR, demikian pula sebaliknya. Alasan mutasi prakarsa biasanya dilatarbelakangi oleh keinginan akan kemungkinan lebih cepat atau 'mudah'nya proses pembentukan RUU. Sebuah RUU yang menjadi prakarsa DPR secara teori bias lebih cepat selesai dibandingkan dengan RUU yang berasal dari Pemerintah. Hal tersebut dikarenakan dalam pembahasan RUU yang diprakarsai oleh DPR hanya ada satu DIM yaitu dari Pemerintah. Lain halnya dengan RUU yang berasal dari prakarsa Pemerintah, maka akan dibahas DIM yang berasal dari semua fraksi yang ada.

Hal tersebut sesungguhnya sah-sah saja dilakukan dan bukan merupakan pelanggaran konstitusional. Terlebih bila dilakukan atas dasar kepentingan nasional yang dapat dipertanggungjawabkan. Namun demikian hal tersebut juga berdampak kurang baik terutama dari tertib prosedur pembentukan RUU dan kemungkinan adanya anggaran ganda. Hal ini bisa merupakan pemborosan anggaran.

Oleh karena itu dimungkinkan adanya ketentuan yang melandasi adanya mutasi prakarsa RUU di dalam RUU Perubahan aqar bias berlaku mengikat baik bagi DPR maupun Pemerintah atau lembaga yang mempunyai kewenangan dalam pengajuan pembentukan sebuah RUU. Ketentuan selanjutnya akan dijabarkan dalam peraturan pelaksanaan baik di lingkungan DPR maupun Pemerintah.

Untuk itu, dalam perubahan UU ini hendaknya memberi ketentuan dasar mengenai peralihan inisiatif ini. Sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya pasal 18 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004, RUU yang dibuat oleh pemerintah harus melewati prosedur yang resmi, yakni melalui Kementerian Hukum dan HAM untuk proses harmonisasi sebelum disampaikan kepada DPR.

7. Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) (Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4))

Persoalan yang muncul adalah berkaitan dengan pencabutan Perpu, ketika suatu Perpu ditolak oleh DPR, Perpu yang tidak disetujui oleh DPR harus dicabut, namun banyak timbul pertanyaan, terutama akibat tindakan atau hubungan hukum yang telah dilakukan.

Selain masalah akibat pencabutan Perpu tersebut, perlu pula ditegaskan dalam perubahan UU 10/2004 ketentuan mengenai materi dan kondisi yang dapat diatur melalui Perpu. Dalam Pasal 22 UUD 1945, disebutkan bahwa Perpu dapat ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam praktik pelaksanaannya, penetapan Perpu seringkali dikeluarkan dengan latar belakang yang masih perlu dipertanyakan apakah tepat atau apakah telah memenuhi syarat dalam hal ihwal 'kegentingan yang memaksa'.

Pengeritan 'kegentingan yang memaksa' dapat diperhatikan ketentuan Pasal 3 Perpres No. 68 Tahun 2005 yang mengatur tentang kondisi 'dalam keadaan tertentu'(untuk pengajuan suatu RUU di luar daftar Prolegnas). Pada ayat (2) Pasal ini, disebutkan salah satu yang dimaksud dengan 'keadaan tertentu' adalah untuk mengatasi keadaan yang luar biasa, keadaan konflik dan bencana alam.

Rekomendasi Tim:

- Perlu diperjelas kriteria 'kegentingan yang memaksa'.
- Pasal 25 ayat (4) dan Pasal 36 ayat (4) terjadi duplikasi, sehingga sebaiknya Pasal 36 ayat (4) dihapuskan.

8. Pengundangan (Pasal 1 angka 11 dan Pasal 45)

Menurut Lon L Fuller, salah satu persyaratan bagi keberhasilan pembentukan Peraturan PerUndang-Undang adalah hukum harus diumumkan dan mereka yang

berkepentingan dengan aturan-aturan hukum harus dapat mengetahui isi aturan-aturan tersebut. Menurut Prof Hamid Attamimi dapat dijadikan sebagai asas-asas.⁴⁹ Di sisi lain, masyarakat yang akan terikat oleh Peraturan PerUndang-Undangan mempunyai hak untuk mengetahui dan memahami terhadap Peraturan PerUndang-Undangan. Sehingga antara daya ikat dengan pengetahuan masyarakat menjadi unsur yang saling terkait. Idealnya, masyarakat terikat atau tunduk pada aturan ketika sudah mengetahuinya. Untuk memenuhi kondisi ini maka menjadi kewajiban pembentuk Peraturan PerUndang-Undangan dan pemerintah untuk melakukan kegiatan yang bertujuan menginformasikan kepada masyarakat atas adanya suatu Peraturan PerUndang-Undangan.

Dari uraian tersebut maka pengundangan, dapat dilihat dari dua sisi. Pertama, adanya kewajiban masyarakat untuk terikat pada aturan ketika sudah mengetahui⁵⁰. Kedua, adanya kewajiban pembentuk Peraturan PerUndang-Undangan untuk menginformasikan peraturan tersebut kepada masyarakat.

Kalimat penutup dalam setiap Peraturan PerUndang-Undangan, menyatakan bahwa *agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia*. Kalimat tersebut mensiratkan bahwa dalam kegiatan pengundangan hanya terkandung unsur-unsur pengertian kegiatan registrasi dan pemberian nomor, pengarsipan naskah asli dalam rangka kesatuan sistem rujukan, dan pengumuman resmi mengenai berlakunya Undang-Undang yang bersangkutan.⁵¹

⁴⁹ Hamid Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita V. Desertasi untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum Pada Universitas Indonesia, 12 Desember 1990. Hlm. 326.

⁵⁰ Fungsi pengundangan itu sendiri yaitu:

- Secara fiksi hukum agar setiap orang mengetahui
- Menentukan saat mulai berlakunya suatu Peraturan PerUndang-Undangan, kecuali ditentukan lain dalam Peraturan PerUndang-Undangan.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang di Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI. Juli 2006. Hlm.348.

Memang di dalam kalimat tersebut tidak nampak adanya perintah agar dilakukan kegiatan semacam sosialisasi atas peraturan. Perintah dalam kalimat tersebut hanya menempatkan pada lembaran negara atau Berita Negara atau Lembara Daerah, tetapi apabila dicermati dari tujuan kalimat tersebut adalah untuk memberi tahu masyarakat atas suatu Peraturan PerUndang-Undangan. Sehingga apabila disarikan, ada dua hal terpenting dalam kegiatan pengundangan, yaitu:⁵²

- Penempatan naskah Peraturan PerUndang-Undangan yang telah ditandatangani oleh Presiden sesuai dengan nomor urut dalam buku induk lembaran negara;
- Pengumuman secara terbuka kepada masyarakat luas mengenai telah berlakunya Peraturan PerUndang-Undangan dengan didukung oleh cetakan naskah Undang-Undang dalam bentuk dokumen resmi negara atau media pengumuman lain yang dapat membantu masyarakat luas mengakses Undang-Undang.

Dari definisi di atas, dapat dikatakan bahwa definisi 'pengundangan' yang diatur dalam Pasal 11 nomor 1 masih belum mencerminkan fungsi kekuatan hukum mengikat dan fungsi publikasi⁵³. Sehingga Pasal 45 tidak linear dengan definisi 'pengundangan' yang diatur dalam Pasal 1 nomor 11 tentang definisi pengundangan. Disebutkan dalam pasal tersebut bahwa pengundangan adalah penempatan Peraturan PerUndang-Undangan dalam dokumen resmi. Sehingga, secara yuridis, pengundangan tidak diartikan sebagai publikasi. Hal ini ditegaskan pula dengan

⁵² Ibid.

⁵³ Yang dimaksud pengundangan di sini adalah pemberitahuan secara formal suatu peraturan negara dengan penempatannya dalam suatu penerbitan resmi yang khusus untuk maksud itu sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Landasan perlunya suatu pengundangan adalah *een eider wordt geacht de wet te kennen* (setiap orang dianggap mengetahui Undang-Undang) atau *ignorantia iuris neminem excusat/ignorance of the law excuses no man* (ketidaktahuan seseorang terhadap Undang-Undang tidak memaafkannya). (Saifudien DJ, "Proses Pengajuan, Teknik Penyusunan Dan Pengundangan Peraturan PerUndang-Undangan", <http://saifudiendjsh.blogspot.com/2008/06/ilmu-perUndang-Undangan.html>, diakses 20 Juni 2009.

adanya pasal yang mengatur secara tersendiri masalah penyebarluasan. Di mana tujuan dari penyebarluasan adalah untuk diketahui secara luas oleh masyarakat.

Untuk memenuhi unsur publikasi dan kekuatan hukum mengikat maka definisi bagi 'pengundangan' hendaknya ditambahkan sehingga menjadi: "Pengundangan adalah", dilanjutkan dengan: "...dengan maksud agar setiap orang mengetahui dan agar memiliki kekuatan hukum mengikat".

Dengan maksud dan tujuan dari pengundangan, maka agar semua Peraturan PerUndang-Undangan dapat mengikat secara umum wajib diundangkan dalam dokumen resmi Negara. Hal ini telah ditegaskan dalam Pasal 50 UU No. 10 Tahun 2004. sehingga Peraturan PerUndang-Undangan yang tidak diundangkan menjadi tidak memiliki daya ikat secara umum, sehingga dapat diajukan *judicial review* nya kepada MA⁵⁴ atau MK.

Rekomendasi Tim:

Antara Pasal 1 angka 11 dan Pasal 45 harus konsisten.

9. Tambahan Lembaran Negara (TLN) dan Tambahan Berita Negara (TBN) (Pasal 11, Pasal 45 dan Pasal 47)

Perlunya perubahan terhadap pendokumentasian dalam Lembaran Negara (LN) dan Tambahan Lembaran Negara (TLN).

Rekomendasi Tim:

- Pasal 47 dihapuskan
- Naskah UU dan naskah penjelasannya dijadikan satu dalam LN, untuk BN mutatis mutandis.

⁵⁴ Dalam praktik, MA dan MK juga diberikan wewenang untuk menguji secara formil, yaitu dengan meninjau prosedur dari penyusunan suatu Peraturan PerUndang-Undangan.

10. Penunjukan Lembaga Resmi Penyedia dan Penyebarluasan Naskah, Serta Penerjemahan Peraturan PerUndang-Undangan (Pasal 51 dan Pasal 52)

Perbedaan penulisan titik koma, huruf besar atau kecil dalam teks Peraturan PerUndang-Undangan tidak dapat diremehkan. Karena hal ini dapat menimbulkan perbedaan penafsiran norma dan berbagai kontroversi. Sedangkan terbitan berbagai UU yang ada masih seringkali mengalami kesalahan redaksional, oleh karenanya perlu ditentukan lembaga resmi yang menerbitkan teks asli dari sebuah UU, sehingga dapat dipertanggungjawabkan. Persoalan yang sama juga terjadi pada terjemahan UU ke dalam Bahasa Inggris. Seringkali terjemahan tidak dilakukan oleh penerjemah yang memahami konteks UU dari sudut pandang hukumnya, sehingga hasil terjemahannya menimbulkan salah arti atau keluar dari konteks. Untuk menunjuk lembaga yang paling relevan adalah Kementerian yang membidangi masalah hukum dan perUndang-Undangan, yang memang diberikan wewenang menyebarluaskan UU.

Di luar konteks norma dalam RUU ini, perlu pula dikemukakan sebuah ide tentang perlunya dibentuk kelompok translator yang akan mengkaji dan menerjemahkan UU ke dalam bahasa Inggris, dengan SDM yang terlatih dan menguasai bidang masing-masing, untuk mendapatkan kualitas terjemahan UU yang baik dan benar.

11. Partisipasi Masyarakat (Pasal 53)

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan. Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Undang-Undang dan rancangan peraturan daerah. Ketentuan ini telah diyakini sebagai pintu pembuka bagi berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan yaitu dalam

Undang-Undang dan peraturan daerah. Namun ketentuan tersebut perlu diperkuat lagi dengan adanya perimbangan bagi masyarakat untuk melaksanakan partisipasi, misalnya, penyediaan akses dokumentasi dan informasi yang mudah bagi masyarakat yang berkepentingan atas pembahasan suatu RUU, keterbukaan dalam pembahasan suatu RUU.

Selain itu, tahapan yang dapat melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang dan peraturan daerah juga harus diperluas. Pasal 53 hanya memberi tempat partisipasi masyarakat pada tahapan penyiapan dan pembahasan. Tahap perencanaan yang merupakan tahapan awal bagi pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga perlu melibatkan masyarakat. Tahap perencanaan sama pentingnya dengan tahap persiapan dan pembahasan karena justru di dalam tahap inilah terjadi proses identifikasi masalah yang perlu diatasi melalui pembuatan Undang-Undang. Dan identifikasi masalah akan maksimal bila para pemangku kepentingan (*stakeholders*) berpartisipasi dalam memberikan masukan.⁵⁵

C. BAGIAN LAMPIRAN UU NO. 10 TAHUN 2004 (SISTEMATIKA TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN)

Beberapa materi yang tercantum pada lampiran UU No. 10 Tahun 2004 sebaiknya diubah, di antaranya:

1. Petunjuk No. 175 dan NO. 176: Ketentuan Undang-Undang yang mendelegasikan pengaturan lebih lanjut pada Peraturan Direktur Jenderal

Sebaiknya ketentuan dalam UU tidak mendelegasikan pengaturan lebih lanjut langsung pada Peraturan Dirjen. Hal ini mengingat ketentuan dalam Pasal 17 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa: setiap

⁵⁵ Bivitri Susanti, Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional, Disampaikan dalam "Lokakarya 30 Tahun Prolegnas", yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional – Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 20 November 2007.

Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan demikian secara yuridis formal tidak terdapat dasar hukum jika pengaturan materi dari UU langsung diberikan kepada Dirjen, seharusnya secara bertahap melalui Menteri terlebih dahulu. Oleh karena itu dalam UU tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan khususnya petunjuk mengenai teknik penyusunan jangan dirumuskan “dihindari” tetapi harus tegas “tidak boleh”.

2. Petunjuak NO. 10, No. 11 dan No. 12: Format Peraturan PerUndang-Undangan tentang Pengesahan Konvensi atau Perjanjian Internasional

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 memang tidak perlu mengatur secara rinci mengenai mekanisme Pengesahan Perjanjian Internasional termasuk siapa yang menjadi leading sector, karena masalah tersebut memang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan tidak perlu mengatur lagi hal-hal yang sudah diatur dalam Undang-Undang sektoral. Selama ini telah terdapat mekanisme yang berlaku secara internasional agar materi suatu konvensi atau perjanjian internasional yang diratifikasi tidak mengubah atau bertentangan dengan system hukum nasional yakni dengan cara menyatakan reservasi atau deklarasi atas suatu substansi tertentu pada waktu menandatangani pernyataan sebagai pihak dalam konvensi/perjanjian. Oleh karena itu diperlukan anggota delegasi yang benar-benar menguasai system hukum Indonesia dan menguasai secara detail materi konvensi/perjanjian agar dalam menyatakan sebagai pihak dalam konvensi/perjanjian tidak terjebak materi yang dapat merugikan kepentingan kedaulatan Negara. Dalam hubungan internasional, pada dasarnya Negara diwakili oleh Menteri Luar Negeri. Oleh karena itu, untuk meratifikasi suatu konvensi/perjanjian internasional disamping Departemen Teknis yang menjadi leading sektornya harus selalu berkoordinasi dengan Menteri Luar Negeri. Dengan demikian yang menjadi leading sector adalah Departemen Teknis sesuai dengan materi konvensi/perjanjian, karena Departemen Teknis lebih memahami materi dari konvensi/perjanjian yang akan diratifikasi.

Namun demikian, di luar masalah substansi dari suatu konvensi atau perjanjian internasional, format dari Peraturan PerUndang-Undangan ini perlu untuk ditentukan, bukan hanya pada format penulisan judul tapi juga format penuangan pasal, pelampiran dan tata cara pendokumentasiannya.

D. MASALAH LAIN YANG PERLU DIPERHATIKAN DALAM PERUBAHAN UU NOMOR 10 TAHUN 2004

1. Perda dalam Sisitem Hukum Nasional (Pasal 26)

Dalam Perubahan UU 10/2004 perlu diakomodir mekanisme pengawasan terhadap Peraturan Daerah, dengan mengingat ketentuan pada Pasal Pasal 6 ayat (1) huruf e UU 10/2004, Pasal 138 (1) huruf e UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa materi muatan Peraturan PerUndang-Undangan harus mengandung asas kenusantaraan. Dalam hal ini, Perda harus dipahami merupakan bagian dari Sistem Hukum Nasional.

2. Makna “Persetujuan Bersama”

Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menentukan “Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Ayat (3) selanjutnya menentukan bahwa “Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu”. Selanjutnya ayat (5) menentukan “Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden, dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan”.

Ketentuan di atas dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 37 dan Pasal 38 UU Nomor 10 Tahun 2004 serta dijabarkan secara lebih lengkap dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, RPerpu, RPP, dan RPerpres, terutama terkait dengan tata cara pengesahan suatu Undang-Undang. Khusus pembahasan di DPR, selain telah ditentukan dalam Pasal 32 UU Nomor 10 Tahun 2004, juga telah diatur secara lengkap dalam Tata Tertib DPR sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 32 ayat (7) UU Nomor 10 Tahun 2004.

Mengenai makna ‘persetujuan bersama’ sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal-pasal di atas, ada dua pandangan yang berbeda, yaitu:

Pandangan pertama:

- Dengan demikian, makna “persetujuan bersama pada waktu sidang Paripurna” tidak perlu lagi diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, melainkan diserahkan sepenuhnya pada Tata Tertib DPR. Mengapa? Karena jika ada perubahan mekanisme, mudah dilakukan dengan mengubah Tata Tertib DPR daripada mengubah UU Nomor 10 Tahun 2004, kecuali ingin hal itu (paripurna) dibakukan sehingga sepanjang masa berlaku tata cara atau mekanisme pengambilan keputusan “persetujuan bersama”.
- Permasalahannya hanya terletak, apakah lembaga “voting” diperlukan dalam persetujuan bersama tersebut? Jika diperlukan, bagaimana tata caranya? Apakah sistem demokrasi Indonesia ingin membakukan lembaga “voting”, padahal sesuai dengan Pancasila Sila keempat, Indonesia tidak mengenal lembaga “voting”.

Pandangan kedua:

- Secara harfiah “Persetujuan Bersama” adalah pernyataan setuju oleh DPR dan Presiden selaku lembaga dan pejabat Negara yang dalam UUD diberi wewenang dalam pembentukan UU. Dengan demikian tidak mungkin dapat terjadi pembentukan UU jika DPR atau Presiden menyatakan tidak setuju untuk mengesahkan RUU menjadi UU dalam sidang paripurna DPR dalam pengambilan keputusan atas suatu RUU.
- Mengenai mekanisme RUU yang sudah disetujui bersama antara DPR dan Presiden tetapi tidak ditandatangani oleh Presiden, sudah diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni : dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib di Undangkan.

Rekomendasi Tim:

Perlu dijabarkan makna mengenai persetujuan bersama, apakah yang dimaksud adalah persetujuan semua fraksi secara aklamasi, atau dengan voting dan bagaimana jika ada *minderheidsnota*.

3. Bagaimana Tindak Lanjut Putusan MK Tentang Judicial Review Terhadap Suatu UU

Selama ini, DPR dan Pemerintah hanya mengikuti pikiran Pasal 57 dan Pasal 59 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa:

Pasal 57:

- (1) *Putusan MK yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945 , materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*
- (2) *Putusan MK yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan*

Undang-Undang berdasarkan UUD 1945, Undang-Undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

(3) Putusan MK yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja sejak putusan diucapkan.

Pasal 59:

“Putusan MK mengenai pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden, dan MA.”

Dengan ketentuan di atas, pada dasarnya DPR dan Pemerintah dibuat pasif karena tidak ada ketentuan yang eksplisit disebutkan bahwa DPR dan Pemerintah melaksanakan penyusunan ulang Undang-Undang yang diuji. Hal ini digantungkan sepenuhnya kepada DPR dan Pemerintah, apakah berkeinginan membentuk kembali suatu Undang-Undang baru atau tidak. Pengalaman menunjukkan bahwa UU KKR dan UU Ketenagalistrikan, yang sebagian substansinya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat dan mengakibatkan kedua UU tersebut seluruhnya tidak berlaku karena rohnya sudah dicabut, maka DPR dan Pemerintah berupaya untuk membentuk kembali kedua RUU tersebut. Dalam keputusan Prolegnas (Baleg dan Pemerintah) telah ditetapkan bahwa putusan MK merupakan program prioritas yang terbuka bagi DPR atau Pemerintah untuk mengajukan RUU perbaikan dari Undang-Undang yang telah diuji.

Permasalahan berikutnya adalah mengenai uji formil Undang-Undang terhadap UUD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57 ayat (2) UU MK. Apakah prosedur tersebut hanya terbatas pada UUD 1945 atau melebar sampai pada peraturan pelaksanaannya yakni UU P3 beserta peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan Tatib DPR? Hal ini perlu dibahas dalam NA.

Rekomendasi Tim:

Sebaiknya diatur ketentuan yang memuat bahwa pihak yang harus menindaklanjuti putusan MK akibat judicial review terhadap suatu UU adalah pemrakarsa awal.

4. Prosedur Ralat Terhadap Kesalahan Teknik Penulisan Peraturan PerUndang-Undangan

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan dan peraturan pelaksanaannya, tidak menyebut ketentuan mengenai prosedur ralat terhadap redaksional suatu Peraturan PerUndang-Undangan, sebelum Peraturan PerUndang-Undangan tersebut disahkan, diundangkan, atau ditetapkan.

Dalam praktik penyusunan RUU, setelah RUU diputuskan untuk disetujui oleh DPR dalam rapat Paripurna DPR bersama-sama dengan Pemerintah, RUU yang sudah disetujui bersama tersebut masih memerlukan koreksi. Setelah RUU disampaikan kepada Presiden oleh pimpinan DPR, kadangkala juga masih perlu perbaikan redaksional, teknik, dan format, tetapi sulit dilakukan, karena mekanisme tidak diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004.

Perbaikan atau koreksi terhadap hal-hal yang sifatnya redaksional, penting dilakukan karena pembahasan RUU di DPR-RI akhir-akhir ini agak tergesa-gesa karena dikejar oleh penentuan target yang telah ditetapkan oleh Badan Legislasi DPR-RI, karena ketergesaannya, hasil akhir yang diputuskan oleh Pansus atau Komisi bersama-sama dengan Pemerintah kadangkala tidak dibaca ulang, dari mulai judul sampai penjelasan pasal yang terakhir, sebelum RUU tersebut diparaf bersama oleh pimpinan Pansus/Komisi dan Pemerintah, sebagai penutup pembahasan.

Dengan demikian, ada beberapa masalah yang perlu dipecahkan dan pertanyaan yang perlu dijawab, terkait dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan dan peraturan pelaksanaannya serta keberadaan Mahkamah Konstitusi atau lembaga tertentu yang berwenang melakukan koreksi kesalahan redaksional atau teknik penyusunan.

Permasalahan yang perlu dipecahkan terkait dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan (UUP3) dan peraturan pelaksanaannya adalah:

1. UU Nomor 10 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya belum mengatur mengenai tata cara atau mekanisme mengenai perbaikan kesalahan redaksional atau teknik penyusunan, baik RUU tersebut telah disetujui bersama dalam sidang Paripurna maupun RUU tersebut telah disampaikan kepada Presiden oleh pimpinan DPR-RI.
2. Belum ada batasan mengenai makna 'kesalahan' redaksional atau teknik penyusunan, jika kemudian perbaikan tersebut ternyata menimbulkan akibat yang mendasar karena dianggap mengubah substansi, misalnya, memperbaiki pengacuan yang salah, atau salah menulis "atau", padahal seharusnya "dan".
3. Belum ada ketentuan pembenaran yang menyatakan bahwa kesalahan, baik redaksional, teknik penyusunan, maupun substansial, diakibatkan oleh kesalahan teknik perkomputeran atau ketidakcermatan yang dilakukan oleh pengetik dari sekretariat DPR-RI, misalnya salah melakukan *copy-paste* atau ada dua ketentuan yang sama persis karena lupa menghapus (*delete*) dari salah satu yang di-*copy*.
4. Belum ada ketentuan mengenai perubahan dengan sengaja oleh seseorang yang tidak bertanggung jawab, padahal ketentuan tersebut telah diputuskan bersama oleh rapat, baik di tingkat panja maupun pansus/komisi. Jika hal ini dapat dibuktikan, maka instansi terkait dapat langsung mengubah dengan melakukan koordinasi dengan Sekjen DPR, Sekneg, dan Dephukham.
Kasus hilangnya Pasal 113 ayat 2 UU tentang Kesehatan yang telah disahkan oleh DPR pada September 2009, menjadi contoh kasus masalah yang

menunjukkan pentingnya prosedur perbaikan suatu RUU yang telah disahkan DPR hingga penomorannya di Sekretariat negara⁵⁶.

5. Belum ada ketentuan mengenai kewenangan perbaikan redaksional atau teknik penyusunan, jika suatu Peraturan PerUndang-Undangan telah disahkan, ditetapkan, atau diundangkan.
6. Belum ada ketentuan mengenai pencetakan dengan izin instansi (di luar LN/TLN) oleh perusahaan pencetakan yang kemungkinan salah pengetikan, baik substansi maupun redaksional.

Permasalahan yang perlu dipecahkan terkait dengan kelembagaan, antara lain Mahkamah Konstitusi, yang berhubungan dengan perbaikan redaksional dan teknik penyusunan, adalah:

1. Di dalam lingkungan Sekretariat Jenderal DPR-RI perlu dibentuk suatu tugas baru yang khusus melakukan perbaikan redaksional dan teknik penyusunan setelah RUU tersebut disetujui bersama pada Tingkat I (pansus atau komisi);
2. Untuk penyaringan lanjutan, pada Sekretariat Negara juga dibentuk tugas baru yang khusus mengecek dan merecek suatu RUU yang telah disampaikan oleh pimpinan DPR-RI kepada Presiden, sebelum disahkan dan diundangkan.
3. Kedua tugas baru di atas, oleh peraturan diberikan tugas (mungkin wewenang) untuk melakukan perbaikan seperlunya dari segi bahasa atau redaksional dan teknik penyusunan.
4. Jika dimungkinkan, Mahkamah Konstitusi diberikan wewenang baru untuk memperbaiki suatu Undang-Undang yang disahkan, jika di dalamnya ada kesalahan, baik kesalahan substansi maupun yang bersifat redaksional,

⁵⁶ Pasal 113 ayat 2 UU tentang Kesehatan yang semula telah disahkan oleh DPR, ketika sampai di Sekretariat Negara untuk penomoran menjadi hilang. pada kasus ini terjadi polemic di mana pihak YLKI menduga bahwa hal ini merupakan tindakan sengaja, hingga merasa perlu untuk melaporkan kasus ini ke Polri (Keterangan Tulus Abadi dari YLKI kepada BPHN). Sementara Sekretariat Negara menyatakan bahwa naskah yang diterima adalah hardcopy dari DPR. Sehingga perlu diadakan investigasi yang komprehensif mengenai kasus ini.

dengan mendasarkan pada risalah rapat pembahasan di DPR. Untuk itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi perlu direvisi untuk menampung kewenangan baru tersebut.

Semua hal terkait dengan perbaikan di atas, hasilnya perubahannya harus dibuatkan suatu berita acara perbaikan yang ditandatangani oleh pihak yang berwenang yang ditugasi untuk melakukan perbaikan. Berita acara tersebut dibuat untuk pertanggungjawaban secara hukum bahwa perbaikan telah dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan PerUndang-Undangan dan sekaligus sebagai laporan pertanggungjawaban.

Rekomendasi Tim:

- Perlu diatur mengenai mekanisme prosedur ralat yang terkait dengan kesalahan dalam teknik penyusunan Peraturan PerUndang-Undangan.
- Sebelum disetujui bersama, Rancangan Peraturan PerUndang-Undangan perlu dibaca pasal demi pasal secara menyeluruh.
- Setelah disetujui bersama perlu diatur kewajiban membubuhkan paraf persetujuan pihak yang terkait dan bertanggungjawab atas draf terakhir dari Peraturan PerUndang-Undangan yang disusun.

5. Batasan Berapa Kali Suatu Peraturan PerUndang-Undangan Dapat Diubah

Tata cara perubahan suatu Peraturan PerUndang-Undangan terdapat dalam lampiran UU Nomor 10 Tahun 2004, yang berisi tentang Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan PerUndang-Undangan. Namun demikian, UU ini tidak mengatur pembatasan berapa kali perubahan Peraturan PerUndang-Undangan bisa dilakukan.

Ketentuan angka 199 Lampiran Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan PerUndang-Undangan mengatur bahwa jika suatu perubahan Peraturan PerUndang-Undangan mengakibatkan: (i) sistematika Peraturan PerUndang-Undangan berubah, (ii) materi Peraturan PerUndang-Undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau (iii) esensinya berubah, Peraturan PerUndang-Undangan yang diubah tersebut

lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan PerUndang-Undangan yang baru.

Selanjutnya, ketentuan angka 200 mengatur apabila 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-perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada (i) urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka atau butir. (ii) penyebutan-penyebutan, dan (iii) ejaan, jika Peraturan PerUndang-Undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

Khusus untuk ketentuan angka 199 butir (a) perubahan Peraturan PerUndang-Undangan yang berakibat pada sistematika Undang-Undang, maka berdasarkan ketentuan angka 201 dilakukan penyusunan kembali. Penyusunan dilakukan oleh Presiden dengan mengeluarkan penetapan dalam bentuk Peraturan Presiden.

Beberapa ketentuan tersebut memperlihatkan bahwa pembentukan Undang-Undang 10 Tahun 2004 telah menyadari akan muncul permasalahan apabila terjadi perubahan yang cukup besar atau beberapa kali atas suatu Peraturan PerUndang-Undangan. Masalah yang diakui dalam Undang-Undang tersebut adalah kesulitan pengguna peraturan baik dalam lingkup masyarakat atau pun aparatur pemerintah termasuk penegak hukum. Namun, dalam kenyataannya ketentuan tersebut belum dilakukan, yaitu menyusun naskah konsolidasi akibat perubahan Peraturan PerUndang-Undangan. Padahal tidak sedikit peraturan perundang-undangan yang hingga kini telah mengalami beberapa kali perubahan. Misalkan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ada dua kelemahan pengaturan dalam Undang-Undang 10 Tahun 2004 terkait dengan perubahan Peraturan PerUndang-Undangan, yaitu:

- Pengaturan yang masuk dalam lingkup teknik;

Masalah perubahan Peraturan PerUndang-Undangan merupakan masalah yang berpotensi akan sering terjadi. Terlebih lagi dengan adanya kewenangan pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi yang putusannya dapat mengakibatkan

perubahan Peraturan PerUndang-Undangan. Sehingga, kondisi ini harus diimbangi dengan meletakkan ketentuan tentang perubahan tersebut ke dalam batang tubuh Undang-Undang. Dengan memindahkan ketentuan ke dalam batang tubuh, efektifitas berlakunya akan lebih baik.

- Penyusunan kembali melalui Peraturan Presiden;

Ketentuan ini rancu apabila dilihat dari sisi hierarki Peraturan PerUndang-Undangan dan materi muatan Peraturan Presiden. Bagaimana mungkin sebuah Undang-Undang, dilihat dari sisi formil maupun materil, dibungkus dengan Peraturan Presiden.

Apabila dasar penggunaan instrumen Peraturan Presiden tersebut hanya sebagai upaya untuk mempermudah proses, sebenarnya hal ini bisa dilakukan dengan memangkas proses pembahasan suatu Undang-Undang yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah, sehingga produk yang berfungsi untuk membungkus naskah Undang-Undang yang telah mengalami beberapa kali perubahan tersebut tetap menggunakan bentuk Undang-Undang. Hal ini bisa dilakukan dengan mengadopsi proses persetujuan DPR untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional. Pembahasan atau persetujuan naskah konsolidasi perubahan Undang-Undang bisa dengan memangkas tahapan pembahasan di DPR. Naskah konsolidasi tersebut langsung masuk ke dalam tahapan pembahasan tingkat II yaitu rapat paripurna DPR. Tentunya, proses ini bisa didahului dengan pembahasan di tingkat alat kelengkapan yang khusus menangani Undang-Undang yaitu badan legislasi. Badan legislasi hanya akan melakukan pengecekan dari sisi teknis perUndang-Undangan sebelum disampaikan dalam rapat paripurna untuk disetujui.

Rekomendasi Tim:

Sebaiknya diatur secara tegas berapa kali suatu Peraturan PerUndang-Undangan dapat diubah.

6. Pentingnya penyusunan NA dalam pembentukan RUU dan Raperda

Kondisi riil dalam penyusunan Prolegnas menuntut penekanan pada kesiapan dan elaborasi urgensi dari daftar program RUU yang diajukan (terutama) oleh departemen/LPND di lingkungan pemerintah. Melihat pengalaman penyusunan Prolegnas masa lalu, yaitu Prolegnas 2005-2009, daftar RUU sebanyak 284, seperti diakui oleh Ketua Baleg DPR RI FX. Soekarno dan mantan anggota Baleg DPR RI Mahfud MD⁵⁷, lebih menampung daftar keinginan anggota dewan serta pemerintah. Sedangkan kesiapan dan elaborasi tentang urgensitasnya dikesampingkan. Parameternya dapat dilihat baik dari segi suantitatif maupun kualitatif. Secara kuantitatif, tidaklah mengherankan ketika Prolegnas 2005-2009 dievaluasi secara kuantitas, ternyata tidak lebih dari 25% yang berhasil disahkan menjadi UU hingga Juni 2009. Sementara itu, secara kualitatif, banyak UU yang telah dievaluasi, baik melalui putusan Mahkamah Konstitusi ataupun tidak.

Oleh karenanya, kesiapan konsep maupun elaborasi mengenai urgensitas sebuah RUU menjadi signifikan untuk dihadirkan dalam mekanisme perencanaan Prolegnas. Kesiapan serta elaborasi urgensi sebuah RUU secara ideal tertuang dalam Naskah Akademik (NA).

Untuk menjawab persoalan tersebut di atas, maka penormaan keharusan penyusunan Prolegnas yang disertai dengan NA sebaiknya dimasukan pula dalam RUU ini (sebenarnya dalam Pasal 5 Perpres No. 68 Tahun 2005 telah dinormakan), agar mendapat penekanan yang lebih kuat.

Namun demikian perlu pula dipertimbangkan mengenai norma “dapat” atau “wajib” yang sebaiknya dipakai untuk penyiapan NA ini. Norma “dapat” berkonsekwensi pada ambiguitas sebuah aturan. Karena artinya bisa dilaksanakan, bisa juga tidak dilaksanakan. Sedangkan norma “wajib” akan berkonsekwensi pula pada kewajiban procedural. Ketika NA diwajibkan pada setiap pembentukan RUU, maka secara procedural NA wajib dilaksanakan, jika tidak dapat dilakukan judicial review

⁵⁷ Disampaikan pada saat berbicara pada forum Lokakarya Prolegnas 2009 di Bandung, 11 Juni 2009.

atau bisa berakibat batal demi hukum. Artinya bahwa jika NA juga dijadikan salah satu komponen dari pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan, maka sebenarnya ia juga mengandung resiko 'dapat berakibat cacat' hukum jika tidak dilaksanakan⁵⁸.

NA dikatikan dengan Prioritas RUU

Prolegnas merupakan instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh karena itu harus mempunyai tolok ukur yang jelas dalam menentukan skala prioritas pembahasan RUU. Tolok ukur itu harus dapat menjelaskan urgensi suatu RUU dan kesiapannya untuk segera dibahas. Salah satu tolok ukur yang perlu diterapkan adalah kesiapan RUU tersebut yang telah didukung dengan Naskah Akademik RUU-nya.

Naskah Akademik RUU akan menjadi penjelasan tidak saja urgensi namun substansi atau norma yang diatur di dalamnya yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang didasarkan atas sebuah penelitian. Dengan adanya NA RUU, suatu RUU dapat terhindar dari penyusunan yang 'asal jadi' atau tidak jelas konsepsinya.

Rekomendasi Tim:

⁵⁸ Bagir Manan berpendapat bahwa baik MA maupun MK juga diberikan wewenang untuk menguji secara formal (prosedural), sehingga, jika suatu UU dibentuk tidak mengikuti prosedur yang diatur, maka dapat dibatalkan. (Bagir Manan, dalam ceramahnya "Legislative Procedure in Indonesia", pada Training of Legislative Drafters Indonesia-Dutch, Jakarta 19 Mei 2009).

Dalam Pasal 31 ayat (2) dan Pasal 31A ayat (2) UU No.5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung menyebutkan bahwa MA dapat menyatakan tidak sah Peraturan PerUndang-Undangan di bawah Undang-Undang atas alasan bertentangan dengan peraturan di atasnya atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku..

Demikian pula Pasal UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, juga mengatur mengenai kewenangan MK dalam menguji secara formal (prosedur) terhadap UU, yang tertuang dalam Pasal 51 ayat (3), Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2).

Perlu dirumuskan dalam norma RUU Perubahan atas UU 10/2004 mengenai pentingnya NA dalam penyusunan RUU dan Raperda.

7. Pembakuan istilah dalam Perumusan Definisi atau Batasan Pengertian

Dalam banyak Undang-Undang seringkali terdapat banyak istilah atau terma yang sama yang dipergunakan secara bersamaan. Dalam banyak hal pula sesungguhnya istilah tersebut mempunyai maksud yang sama, namun seringkali pula menimbulkan panafsiran yang berbeda-beda. Tidak jarang penerapan dan penegakan hukum mengalami permasalahan disebabkan adanya perbedaan panafsiran istilah dari sebuah Undang-Undang (UU). Untuk menyebut sekedar contoh adalah tentang definisi 'barang'. Definisi "setiap orang" pada UU Tindak Pidana Pencucian Uang, didefinisikan orang perseorangan dan/atau korporasi, yang berbeda dengan definisi "barang siapa" dalam KUHP yang menunjuk pada orang dan tidak korporasi. Contoh lain adalah ketentuan UU No. 10 Tahun 2008 yang mengatur tentang batas maksimal sumbangan dalam bentuk uang yang boleh diterima sebagai dana kampanye dan aturan pembagian kursi dari sisa suara yang tidak mencapai BPP, sebagaimana dituangkan di dalam Peraturan KPU No. 15 Tahun 2009.

Demikian pula definisi yang kerap dijumpai dalam Peraturan Perundang-Undangan berbeda satu sama lain. Masalahnya adalah apakah memang harus berbeda atautkah dapat ditafsirkan secara tunggal? Bila dapat ditafsirkan secara tunggal, dapatkah definisi yang bermunculan secara berulang dalam setiap Undang-Undang ditentukan dalam satu wadah Undang-Undang?

7.a. Interpretation Act

Di beberapa Negara, pemberlakuan asas ataupun doktrin serta definisi yang ditafsirkan secara tunggal dituangkan dalam suatu Undang-Undang (Act). Di Australia misalnya, dikenal adanya "An Act for the Interpretation of Acts of Parliament and for

Shortening their Language (1901)” disingkat: “Acts Interpretation Act 1901” atau Undang-Undang tentang Penafsiran Peraturan Perundang-Undangan.

Interpretation Act Australia berisi antara lain tentang kapan suatu UU dianggap berlaku, bagaimana UU dibatalkan dan kadaluarsa, hal-hal teknis yang terkait dengan perUndang-Undangan, aturan konstruksi UU, definisi yang kerap digunakan dalam UU, hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan kekuasaan dan tugas-tugas, dan operasional badan-badan kenegaraan, dan lain sebagainya. AIA adalah sebuah UU yang berlaku atas seluruh Peraturan PerUndang-Undangan dari yurisdiksi yang bersangkutan. Namun Peraturan PerUndang-Undangan di yurisdiksi tersebut mungkin saja menetapkan bahwa AIA tidak berlaku. Hal ini disebut “kehendak berbeda/contrary intention”. Dalam hukum Australia, AIA sangat penting bagi penyusun rancangan Peraturan PerUndang-Undangan, pengacara, hakim, para pejabat dan pengguna lain Peraturan PerUndang-Undangan. Dan AIA telah berusia lebih dari seratus tahun.

7.b. Untung-rugi

Bagi Australia, ada keuntungan dan kerugian dengan memiliki sebuah Australian Interpretation Act (AIA), tetapi secara umum keuntungannya jauh melampaui kerugiannya. Kerugian yang paling utama adalah tidak semua pembaca UU tahu bahwa peraturan ini ada dan mereka perlu menggunakannya. Pada sisi lain, sebuah UU yang tergantung pada AIA untuk sebagian definisi dan aturannya berarti UU tidak terlengkapi sendiri (self-contained). Sedangkan keuntungannya antara lain adalah: (1) membentuk konsistensi dalam perUndang-Undangan dan membuat UU lebih ringkas. Hal-hal yang telah dibahas dalam AIA tidak perlu diulangi lagi di UU yang lain; (2) penggunaan definisi AIA di UU mencegah kemungkinan istilah yang sama ditafsirkan secara berbeda pada UU yang berbeda; (3) menyetandarkan kebijakan mengenai istilah-istilah yang sering dipergunakan; (4) AIA telah mengodifikasi hukum yurisprudensi (common law) yang berkaitan dengan persoalan tertentu.

AIA dapat pula berlaku sebagai kamus dan panduan yang harus dipergunakan saat membaca Peraturan PerUndang-Undangan Australia. Ketentuan dalam UU ini

berlaku atas semua UU lain, tetapi pemberlakuan AIA tergantung pada adanya kehendak berbeda (*contrary intention*). Dengan kata lain, sebuah UU tertentu dapat menetapkan bahwa AIA tidak berlaku bagi UU tersebut atau suatu ketentuan dalam UU tersebut.

Secara umum, apakah sebuah topik tertentu patut untuk dimasukkan ke dalam AIA, antara lain diputuskan berdasarkan pertanyaan:

- apakah ada kebijakan yang harus ditetapkan secara umum atau harus menjadi ketentuan yang pasti dijalankan jika tidak ada ketentuan lainnya?
- Dapatkah kebijakan umum ini dipaparkan dalam bentuk yang dapat diterapkan secara umum?
- Apakah ketentuan standar ini bersifat vital bagi pemahaman umum dari konsep sebuah UU? Apakah hal itu akan menyederhanakan penyusunan naskah, mendorong konsistensi antar perUndang-Undangan, atau mempersingkat UU?

7.c. Hubungan AIA dengan yurisprudensi (common law)

Hukum Australia didasarkan pada hukum yurisprudensi (putusan hakim) dan juga perUndang-Undangan. Awalnya, di Australia tidak banyak Peraturan PerUndang-Undangan. Namun semakin pesat kemajuan dan rumitnya masyarakat modern telah menuntut meningkatnya kebutuhan akan UU. Salah satu keuntungan perUndang-Undangan adalah bisa dibuat secara cepat daripada menunggu hasil putusan pengadilan. UU juga memastikan Pemerintah akan mendapat hasil yang diinginkan. Dalam sistem Australia, UU memiliki urutan yang lebih tinggi dibandingkan dengan *case law*.

Pengadilan memiliki tugas untuk memberi makna bagi sebuah ketetapan UU, betapapun kaburnya makna dari UU tersebut. Aturan tata urutan perundangan sedikit diubah dalam kaitannya dengan penafsiran Peraturan PerUndang-Undangan. Secara sederhana pengadilan tidak terikat oleh keputusan pengadilan yang lain saat menafsirkan kata-kata di dalam sebuah perUndang-Undangan yang bukan merupakan

perUndang-Undangan yang dibahas dalam keputusan pengadilan sebelumnya. Putusan dari pengadilan yang lebih tinggi menyangkut kata-kata yang serupa, tetapi UU yang berbeda dapat memberi anjuran tetapi tidak mengikat.

7.d. Kemungkinan Pembakuan Istilah dalam Perumusan Definisi dan Batasan Pengertian dalam Perubahan UU No. 10 Tahun 2004

Semakin banyaknya UU tidak serta merta menyelesaikan masalah namun justru tidak sedikit melahirkan permasalahan. Prof. Hikmahanto Juwana, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, menyebutkan beberapa permasalahan tersebut.

Pertama, adanya tumpang tindih antara satu Peraturan PerUndang-Undangan dengan Peraturan PerUndang-Undangan lainnya. Kedua, pemberlakuan asas atau doktrin yang berpotensi memunculkan ketidakpastian hukum kadang tidak memiliki dasar hukum, seperti putusan pengadilan ataupun Peraturan PerUndang-Undangan. Ketiga, muncul pengulangan istilah dalam Peraturan PerUndang-Undangan, padahal istilah tersebut memiliki makna yang sama. Keempat, tidak ada keseragaman terkait teknis Peraturan PerUndang-Undangan.

Melihat permasalahan tersebut, perlu dipertimbangkan Revisi UU No. 10 Tahun 2004 memuat tentang definisi-definisi terhadap istilah-istilah atau terma yang kerap kali dipergunakan dalam suatu UU dengan mempertimbangkan secara matang sesuai konteks Indonesia, tidak sekedar transplantasi hukum begitu saja. Upaya ini demi menjamin kepastian pemberlakuan atas asas atau doktrin serta penafsiran hukum. Di dalam UU No. 10 tahun 2004 yang kini berlaku sesungguhnya telah ada di dalam lampirannya subbab yang menjabarkan tentang ragam bahasa yang menjadi pedoman bagi penyusun rancangan Undang-Undang. Pedoman ini sudah cukup baik dan akan menjadi semakin sempurna bila ditambahkan definisi-definisi seperti dimaksud. Pemuatan definisi-definisi istilah hukum tersebut akan menjadi rujukan bagi penyusun RUU atau para pengguna Undang-Undang dalam penggunaannya.

Rekomendasi Tim:

Perlu dipertimbangkan pembentukan RUU tentang *Interpretation Act* untuk konteks Indonesia.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dalam rangka menyempurnakan ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, maka ada beberapa pasal yang perlu diubah atau ditambahkan, di antaranya mengenai:

1. Definisi pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pasal 1;
2. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
3. Kedudukan Peraturan Menteri dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan;
4. Kedudukan Peraturan Bank Indonesia;
5. Kedudukan Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Komisi Yudisial;
6. Kedudukan Peraturan Desa;
7. Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 dalam Hierarki;
8. Ketentuan materi muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden;

9. Penegasan ketentuan Prolegda;
10. Penegasan kewenangan DPD dalam penyusunan Prolegnas;
11. Mekanisme pengalihan prakarsa RUU dari DPR ke Pemerintah atau sebaliknya;
12. Mekanisme pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, makna 'kegentingan yang memaksa' dalam pembentukan Perpu, serta penghapusan Pasal 36 ayat (4) yang duplikasi dengan Pasal 25 ayat (4);
13. Proses pengundangan yang baik dan efektif dan tidak *overleaping* di antara pasal yang mengatur tentang pengundangan;
14. Kemungkinan pengintegrasian (penyatuan) dokumen Lembar Negara (LN) dengan Tambahan Lembar Negara (TLN) dan dokumen Berita Negara (BN) dengan Tambahan Berita Negara (TBN);
15. Penunjukan lembaga resmi yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan;
16. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
17. Bagian lampiran yang memberi petunjuk tentang pendelegasian (nomor 175 dan 176), dan petunjuk tentang format Peraturan Perundang-undangan tentang pengesahan konvensi atau perjanjian internasional.

Selain perubahan atau penambahan pasal-pasal, perlu pula memperhatikan beberapa hal dalam penyempurnaan undang-undang ini, di antaranya yaitu:

1. Perda dalam sistem hukum nasional;
2. Makna 'persetujuan bersama';
3. Tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi tentang *judicial review* suatu Undang-Undang;

4. Prosedur ralat suatu undang-undang dalam proses pengesahan Presiden yang telah disetujui DPR ;
5. Batasan perubahan suatu peraturan perundang-undangan;
6. Pentingnya penyusunan naskah akademik dalam penyusunan Undang-Undang dan Peraturan Daerah;
7. Perlunya pembakuan istilah dalam rumusan definisi atau batasan pengertian.

B. REKOMENDASI

1. Perlu dilakukan perumusan ulang tentang definisi pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 1);
2. Perlu redefinisi tentang Peraturan Perundang-undangan (Pasal 2);
3. Peraturan Menteri dimasukkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan;
4. Peraturan Desa tidak perlu dimasukkan dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan;
5. UUD NRI Tahun 1945 lebih tepat ditempatkan sebagai hukum dasar/sumber dari Peraturan Perundang-undangan di luar hierarki;
6. Agar konsisten dalam penggunaan istilah dalam Pasal 10 dan 11, maka perlu dirumuskan penggunaan istilah 'menjalankan' atau 'melaksanakan';
7. Untuk memberikan perimbangan demokrasi dalam pembentukan RUU, maka perlu dimasukkan dan diatur secara tegas peran DPD dalam pembentukan RUU sejak tahap perencanaan, penyiapan dan pembahasan;

8. Perlu diperjelas kriteria 'kegentingan yang memaksa' dalam pembentukan Perpu;
9. Perlu perubahan terhadap pendokumentasian LN dengan TLN dan BN dengan TBN;
10. Perlu penunjukan lembaga resmi penyedia dan penyebarluasan naskah dan penerjemah Peraturan Perundang-undangan;
11. Sebaiknya diatur ketentuan yang memuat bahwa pihak yang harus menindaklanjuti putusan MK akibat judicial review terhadap suatu Undang-Undang adalah pemrakarsa awal;
12. Perlu diatur mengenai mekanisme prosedur ralat yang terkait dengan kesalahan dalam teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Kemudian, setelah disetujui bersama perlu pula diatur kewajiban membubuhkan paraf persetujuan pihak yang terkait dan bertanggungjawab atas draf terakhir dari Peraturan Perundang-undangan yang disusun;
13. Sebaiknya diatur secara tegas berapa kali suatu Peraturan Perundang-undangan dapat diubah;
14. Perlu dipertimbangkan pembentukan RUU tentang *Interpretation Act* untuk konteks Indonesia;
15. Perlu peninjauan ulang UU 10 Tahun 2004 terhadap beberapa ketentuan dan contoh yang bertentangan dengan kaidah bahasa baku dan kaidah penulisan.

