



NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



BADAN LEGISLASI
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
2010

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN.....	i
	A. Latar Belakang.....	1
	B. Rumusan Masalah.....	2
	C. Maksud dan Tujuan.....	3
	D. Metode Penyusunan Naskah Akademik dan RUU.....	4
BAB II	TINJAUAN TEORETIK DAN KEPUSTAKAAN.....	5
	A. Tinjauan Teoretik.....	5
	B. Tinjauan Kepustakaan.....	28
BAB III	KAJIAN TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	37
	A. Pengantar.....	37
	B. Permasalahan dalam UU Nomor 10 Tahun 2004.....	43
BAB IV	ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN.....	66
	A. Arah Pengaturan.....	66
	B. Ruang Lingkup Materi Muatan.....	66
BAB V	PENUTUP.....	76
	DAFTAR PUSTAKA.....	ii

SETJEN DAN BK DPR RI

BIDANG ARSIP DAN MUSEUM

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan peraturan perundang-undangan kemudian pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diawali dari perencanaan hingga penyebarluasaannya, seringkali terdapat berbagai masalah, yaitu:

- a. Kualitas sumber daya manusia yang rendah dalam aspek teknis perancangan peraturan perundang-undangan;
- b. Campur tangan politik (*politic interest*) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sampai pada aspek teknis perancangan (*legislative drafting*);
- c. Dominasi kelompok kepentingan yang menguasai akses pembentukan peraturan perundang-undangan;
- d. Improvisasi penyusunan peraturan perundang-undangan tanpa dipandu oleh tuntunan normatif dan keahlian di bidang perancangan (*legislative drafting*);
- e. Kontrol spesialis dan fungsional yang lemah dalam penegakan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan undang-undang yang baik, harmonis, dan mudah diterima dalam masyarakat merupakan salah satu kunci utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara. Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang” merupakan dasar hukum yang berkaitan dengan teknik perundang-undangan, terutama pada aspek teknis perancangannya, (*legal drafting*).

Untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan sebagai pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan peraturan tertulis yang memberikan pengetahuan mengenai teknik penyusunan dan kerangka peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan dapat mengarahkan dan menjadi pedoman yang menjadikan adanya ketertiban dalam bentuk dan format pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dalam pelaksanaannya, ada beberapa permasalahan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut. Masalah tersebut antara lain mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, materi muatan peraturan perundang-undangan, perencanaan peraturan perundang-undangan, penyusunan peraturan perundang-undangan, ketentuan pidana, pengundangan, penyebarluasan, dan beberapa permasalahan teknis lainnya. Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar dapat menyelesaikan permasalahan yang ada.

B. Rumusan Permasalahan

Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan difokuskan pada beberapa permasalahan, yaitu:

1. Kedudukan UUD NRI Tahun 1945 secara pasti sebagai hukum dasar bagi peraturan perundang-undangan;

2. Menata ulang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berikut materi muatannya secara harmonis berdasarkan urgensi dan tujuannya;
3. Perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan secara terintegrasi dalam suatu sistem hukum nasional;
4. Pembentukan undang-undang, baik dari DPR, DPD, maupun Presiden sesuai dengan kewenangan yang dimiliki sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 sejak perencanaan hingga penyebarluasan undang-undang dengan menekankan pada efektifitas, efisiensi, dan berkualitas;
5. Pembentukan peraturan daerah, termasuk pembahasan dan pengesahannya yang lebih sistemik dan terintegrasi ke dalam sistem hukum nasional;
6. Perihal ketentuan pidana dalam peraturan daerah;
7. Perihal pengundangan dan penyebarluasan;
8. peningkatkan keterlibatan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara optimal; dan
9. Ketentuan-ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya.

C. Maksud dan Tujuan

Adapun maksud dan tujuan dari penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian ialah menyusun atau merumuskan kembali ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan secara komprehensif, integratif, dan efektif sesuai dinamika hukum yang ada terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian. Untuk itu, dalam Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat:

1. Landasan teoritik mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan beberapa problem mendasar yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian.

2. Hasil analisis dan evaluasi atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta urgensi perubahannya.
3. Argumentasi filosofis, sosiologis, dan yuridis mengenai urgensi atau pentingnya perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Arah dan jangkauan pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baru, yang lebih komprehensif dan sistematis perumusannya dan direncanakan akan menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

D. Metode Penyusunan Naskah Akademik dan RUU

Penyusunan Naskah Akademik dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan dengan beberapa tahapan kegiatan sebagai berikut:

1. Studi literatur/kepuustakaan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Analisis mengenai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Melakukan diskusi dan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan para ahli/pakar dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Merumuskan Naskah Akademik dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dipresentasikan dan untuk mendapatkan masukan dari anggota dan pimpinan Badan Legislasi di dalam rapat Badan Legislasi DPR RI.
5. Melakukan perbaikan dan penyempurnaan terhadap Naskah Akademik dan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

BAB II

TINJAUAN TEORETIK DAN KEPUSTAKAAN

A. Tinjauan Teoretik

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Berdasarkan rumusan tersebut, ditegaskan paham kedaulatan rakyat yang dianut negara Indonesia, dan sekaligus ditegaskan bahwa pelaksana kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga negara, tetapi dilakukan melalui cara-cara yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan itu mengubah sistem ketatanegaraan dari supremasi MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 menjadi rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Aturan UUD NRI Tahun 1945 itulah yang mengatur dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat kepada rakyat itu sendiri dan/atau berbagai lembaga negara. Berdasarkan rumusan tersebut ditetapkan bahwa kedaulatan tetap di tangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dalam sistem ketatanegaraan yang baru, tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara ataupun lembaga tinggi negara. Kedudukan setiap lembaga negara bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dalam UUD NRI Tahun 1945 dianut adanya sistem pembagian kekuasaan yang tegas, serta saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) secara ketat dan transparan.

Dalam literatur ilmu hukum atau ilmu politik, istilah kedaulatan (*sovereignty*) diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Menurut *Jean Bodin*, seorang sarjana Perancis yang hidup pada abad XVI, mengemukakan bahwa kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam

suatu negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak terbagi-bagi.¹ Hal senada juga dikemukakan oleh Sri Soemantri Martosuwignjo, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah sesuatu yang tertinggi di dalam negara. Jadi kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan yang lain.² Dari sudut pandang yang berbeda Jimly Asshiddiqie mengemukakan kata "kedaulatan" berasal dari kata Arab, yaitu *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Dengan demikian kedaulatan atau *souvereiniteit* (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam rangka penyelenggaraan negara.³

Teori kedaulatan intinya berkaitan dengan kekuasaan penyelenggaraan negara. Berkenaan dengan hal itu, ada 2 (dua) hal yang menjadi fokus perhatian, yaitu:

1. siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara; dan
2. apa saja yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.⁴

Dalam hal subyek itu adalah rakyat, kedaulatan itu dinamakan kedaulatan rakyat. Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa yang sesungguhnya yang berdaulat dalam negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah.⁵ Ajaran kedaulatan rakyat seperti ini populer dengan semboyan pemerintahan "*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.*" Dalam konteks seperti ini rakyat tidak dipahami sebagai individu, tetapi sebagai himpunan atau kolektif.

Dalam perkembangan saat ini, berkaitan dengan teori kedaulatan rakyat, berdasarkan penelitian *Amos J. Peaslee* tahun 1950 menunjukkan bahwa 90%

¹ Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 151.

² Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain* (Jakarta: Nusamedia, 2007), hlm. 9.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2007), hlm. 143.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 9.

⁵ *Ibid.*

(sembilan puluh persen) negara di dunia dengan tegas telah mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber pada kehendak rakyat. Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal dengan konsep demokrasi,⁶ dengan komponen terpenting sebuah masyarakat⁷ sipil yang kuat dan partisipatif.⁸ Sistem politik yang demokratis ialah kebijakan umum yang ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam suatu pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.⁹ Berdasarkan uraian di atas, demokrasi mengandung dua arti, yakni: *pertama*, demokrasi yang dikaitkan dengan sistem pemerintahan yaitu bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan *kedua*, demokrasi sebagai asas, yang dipengaruhi keadaan kultural atau historis suatu bangsa.¹⁰ Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa teori kedaulatan rakyat merupakan cikal bakal yang melahirkan sistem demokrasi yang dikenal sekarang ini sebagai sistem pemerintahan negara yang modern. Secara historis, istilah demokratis, pertama kali diperkenalkan oleh *Herodotus* pada abad ke-17 yang kemudian diberi bermacam-macam makna oleh masyarakat politik.¹¹ Istilah itu diserap dari bahasa Yunani yang berarti "*demos* = rakyat" dan "*kratos/kratein* =

⁶ Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993* (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999), hlm. 73, yang menyatakan bahwa "demokrasi mengandung unsur-unsur: kekuasaan mayoritas, suara rakyat dan pemilihan yang bebas, dan bertanggung jawab."

⁷ Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice* (New York: The Viking Press, 1947), hlm. 8-9.

⁸ International IDEA, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia* (Jakarta: International IDEA Publishing, 2000), hlm. 20.

⁹ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70.

¹⁰ Sri Soemantri, *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara* (Bandung: Alumni, 1971), hlm. 26.

¹¹ Afan Gaffar, "Sistem Politik, Demokrasi, dan Faham Integralistik", *Makalah* (Jakarta: ICMI, 8-9 Desember 1995), hlm. 2.

kekuasaan/ berkuasa.”¹² Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah “demokrasi” diartikan sebagai pemerintahan rakyat.¹³ Itu sebabnya dalam beberapa literatur, istilah “kedaulatan rakyat” dan “demokrasi” oleh beberapa ahli hukum, sering dianggap identik.¹⁴

Pada awalnya, gagasan demokrasi dilakukan secara langsung khususnya ketika pada masa pemerintahan Yunani kuno yang pada waktu itu bentuk negara masih berwujud *polis*. Artinya, rakyat terlibat langsung dalam proses pemerintahan. Namun seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan luasnya wilayah suatu negara serta munculnya kompleksitas permasalahan, maka keterlibatan rakyat secara langsung dalam pemerintahan itu menjadi sulit untuk dilakukan. Dari sinilah kemudian muncul konsep yang dinamakan demokrasi tidak langsung atau perwakilan di mana penyelenggara pemerintahan dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, rakyat tidak lagi terlibat langsung dalam proses pemerintahan. Dalam konsep tersebut, rakyat memilih para wakil-wakilnya untuk menduduki posisi tertentu dalam pemerintahan.

Teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung tetapi dilakukan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Lembaga perwakilan rakyat diisi oleh para wakil rakyat melalui suatu pemilihan umum, pengangkatan dan/atau penunjukan. Pemilihan umum dipandang sebagai satu-satunya cara yang demokratis.

Dalam lapangan Hukum Tata Negara, sistem pemilihan umum terbagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis. Dalam pemilihan organis, rakyat dipandang sebagai kelompok dari sejumlah individu. Kelompok tersebut selanjutnya menunjuk atau mengutus

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007), hlm. 50.

¹³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III, Cetakan Ke-3 (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 249.

¹⁴ Eddy Purnama, *Op.Cit.*, hlm. 41.

wakilnya untuk diangkat sebagai perwakilan dari kelompok tersebut. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum organis disebut juga sistem pengangkatan/penunjukan. Dalam sistem pemilihan mekanis, rakyat dipandang sebagai individu yang sama sebagai pemegang hak pilih aktif. Masing-masing individu memiliki hak suara dan bebas menentukan siapa saja wakil yang dikehendaknya. Oleh karena itu sistem pemilihan umum mekanis disebut juga sistem pemilihan umum biasa. Dalam perkembangan selanjutnya, sistem pemilihan mekanis diselenggarakan melalui 2 (dua) sistem pemilihan umum, yaitu: sistem distrik dan sistem proporsional. Dalam sistem distrik atau dikenal *single member constituency system*, satu daerah pemilihan memilih satu orang wakil. Adapun dalam sistem proporsional atau dikenal *multy member constituency system*, satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil.

Terkait dengan kekuasaan lembaga perwakilan, diuraikan hubungan antara si "wakil" dengan yang "diwakilinya". Beberapa teori menjelaskan mengenai hubungan si "wakil" dengan yang "diwakilinya". Menurut *Gilbert Abcarian*, keberadaan "wakil" dibagi ke dalam 4 (empat) perspektif, yaitu:

1. wakil bertindak sebagai wali (*trustee*), di sini ia bebas bertindak untuk mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa berkonsultasi dengan yang diwakilinya;
2. wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), di sini wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari wakilnya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya;
3. wakil bertindak sebagai *politico*, di sini si wakil kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan yang tergantung isu; dan
4. wakil bertindak sebagai partisan, di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan si wakil. Setelah si wakil terpilih maka lepaslah hubungan dengan pemilih/rakyat dan mulailah hubungan dengan partai yang mencalonkannya dalam Pemilu tersebut.

Teori mengenai hubungan si wakil dengan yang diwakilinya patut diketengahkan sebagai bagian penelusuran demokrasi tidak langsung (*indirect*

democracy). Hal itu antara lain dikemukakan oleh Bintang R. Saragih. Teori *pertama*, adalah teori mandat, dimana si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari yang diwakili sehingga disebut mandataris. *Kedua*, teori organ, yang menyatakan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapan seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling tergantung sama lain. Setelah yang diwakili memilih wakilnya, maka yang diwakili tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga itu bebas melakukan fungsinya menurut undang-undang dasar. *Ketiga*, teori *sosiologi Rieker* yang menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan. *Keempat*, teori hukum obyektif dari *Duguit* yang menyatakan bahwa pada dasarnya hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama yang diwakili. Sedangkan para pihak yang diwakili tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Jadi ada pembagian kerja.¹⁵

Menurut teori sebagaimana disebut di atas, bahwa seorang wakil bertindak mewakili dan mengikuti atau mewujudkan aspirasi dalam sebuah lembaga perwakilan yang merupakan bangunan masyarakat yang memiliki keahlian dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang tertentu sebagaimana layaknya tugas pokok lembaga perwakilan di dalam bangunan negara demokrasi.¹⁶

Ditinjau dari segi keterikatan antara wakil dan keinginan pihak yang diwakili, konsep perwakilan dapat pula dibedakan menjadi 2 (dua) tipe, yaitu

¹⁵ Bintang R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm. 82-86.

¹⁶ DPR RI, *Hasil Laporan Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI* (Jakarta: Sekjen DPR-RI, 2006), hlm. 7-9.

tipe delegasi (mandat) dan tipe *trustee* (independen). Dalam perwakilan tipe delegasi (mandat), wakil merupakan corong keinginan pemilih yang diwakili sehingga wakil sangat terikat dengan keinginan pihak yang diwakilinya. Ia sama sekali tidak memiliki kebebasan untuk berbicara lain dari pada apa yang dikehendaki konstituennya. Fungsi wakil menurut tipe ini adalah menyuarakan pendapat dan keinginan para pemilih dan memperjuangkan kepentingan para pemilihnya. Aspirasi atau keinginan para pemilih itu dapat diketahui melalui kontak langsung yang secara periodik dilakukan atau dapat pula melalui surat-menysurat. Sedangkan dalam perwakilan tipe *trustee*, berpendirian bahwa wakil dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan memiliki kemampuan secara baik (*good judgment*), oleh karenanya untuk dapat melaksanakan hal ini wakil memerlukan kebebasan dalam berpikir dan bertindak. Selain itu, tipe ini juga berpandangan bahwa tugas wakil adalah juga memperjuangkan kepentingan nasional.¹⁷

Meskipun dalam sistem demokrasi, kekuasaan penyelenggaraan negara ada di tangan rakyat. Namun kekuasaan itu perlu diatur dan diberi batasan. Apabila kekuasaan tidak dibatasi, pemerintahan itu hanya akan berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*) di mana hukum yang berlaku adalah hukum penguasa. Plato mengatakan bahwa "*Kekuasaan Raja harus dibatasi dan hak-hak rakyat harus dihormati.*"¹⁸ Selanjutnya Lord Acton juga mengatakan bahwa "*power tend to corrupt, but absolute power corrupts absolutely.*"¹⁹ Gagasan untuk membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan negara itulah yang dinamakan dengan sebutan demokrasi konstitusional. Ciri dari demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas

¹⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992), hlm. 174.

¹⁸ Plato, *The Republic*, terjemahan bahasa Inggris oleh Desmond Lee (London: Penguin Books, 1987), hlm. 13-20, yang mengatakan bahwa "*Kekuasaan Raja harus dibatasi dan hak-hak rakyat harus dihormati.*"

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 52.

kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government* atau *restrained government*).²⁰ Kaidah dasar yang terkenal menyatakan bahwa *the main purpose of constitutions is to limit government power, including the authority of elected official motivation, and anxiety to protect individual liberties should all be the watchwords of constitutional construction.*²¹

Pengertian konstitusi²² sebagaimana dikenal dalam berbagai literatur dapat diartikan secara luas dan sempit. Menurut *Bolingbroke*, konstitusi dalam arti luas adalah “*by constitutions, we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles of reason ... that compose the general system, according to which the community had agreed to be governed,*”²³ sedangkan dalam arti sempit, konstitusi diartikan sebagai undang-undang dasar.²⁴ Eric Barendt dalam bukunya yang berjudul “*An Introduction to Constitutional Law,*” mengatakan bahwa: “*the constitutional of state is the written document or text which outlines the powers of its parliament, government, courts, and others important national institution.*”²⁵

Upaya penyamaan pengertian konstitusi dalam arti sempit dan luas sebenarnya telah dilakukan sejak *Oliver Cromwell* yang menamakan undang-undang dasar itu sebagai *instrument of government*, yaitu bahwa undang-undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan undang-undang dasar.²⁶ K.C.Wheare

²⁰ *Ibid.*

²¹ James T. McHugh, *Comparative Constitutional Traditions* (New York: Peter Lang, 2002), hlm. 3.

²² Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10, yang mengatakan bahwa “istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis “*constituer*” yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.”

²³ K.C.Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University, 1976), hlm. 3.

²⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006), hlm. 6.

²⁵ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law* (London: Oxford University Press, 1998), hlm. 1.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

sendiri mengartikan konstitusi sebagai “keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara.”²⁷

Suatu konstitusi, secara konseptual mempunyai 4 (empat) karakter utama. Keempat karakter utama tersebut yaitu:

- a. *a constitution is a supreme law of the land;*
- b. *a constitution is a frame work of government;*
- c. *a constitution is a legitimize way to grant and limit powers of government officials; and*
- d. *the vehicle for defining the international order.*²⁸

Konstitusi juga harus berfungsi sebagai sarana yang dapat mengakomodasi tatanan internasional ke dalam sistem hukum nasional. Keempat karakter tersebut menunjukkan kedudukan konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi suatu negara, dan juga sebagai instrumen efektif untuk mencegah timbulnya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Dalam perkembangannya ada yang menginginkan konstitusi dibuat secara rinci dengan harapan ruang penafsiran semakin sempit dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dikendalikan. Sifat ringkas atau rincinya suatu konstitusi terkait juga dengan bentuk negara. Beberapa penulis antara lain seperti *C.F. Strong*, *K.C. Wheare*, *Henc van Maarseveen*, dan Sri Soemantri memperlihatkan pandangan yang saling bertautan. Kedudukan sebuah konstitusi atau UUD bagi suatu negara sangatlah penting. Bahan tidak terpisahkan dan menjadi persyarikat suatu negara.²⁹

Dalam demokrasi konstitusional, kekuasaan dibagi secara jelas kepada lembaga-lembaga negara sesuai dengan fungsinya. Pembagian kekuasaan seperti ini akan dapat menghindari kesempatan penyalahgunaan kekuasaan itu sendiri. Prinsip pembatasan kekuasaan ini dikenal dengan konsep negara hukum. *Russell*

²⁷ K.C.Wheare, *Op. Cit.*, hlm. 1.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 1.

F. Moore, mengatakan bahwa "negara yang menganut sistem negara hukum dan teori kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi".³⁰

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Ketentuan tersebut berasal dari Penjelasan UUD 1945 yang "diangkat" ke dalam "Batang Tubuh" UUD NRI Tahun 1945. Masuknya ketentuan tersebut dimaksudkan untuk meneguhkan paham bahwa Indonesia adalah negara hukum, baik dalam penyelenggaraan negara maupun kehidupan berbangsa dan bermasyarakat.³¹

Secara umum, negara hukum dapat diartikan sebagai negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendaknya sendiri.³² Beberapa teori yang menjelaskan konsep negara hukum yaitu teori *rechtsstaat* dan *rule of law*. Istilah *rechtsstaat* diperkenalkan oleh Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl. Sedangkan istilah *rule of law* diperkenalkan oleh A.V. Dicey.

Konsep *rechtsstaat* atau *rule of law* merupakan dua istilah yang sering dipertukarkan begitu saja untuk menyebut istilah "negara hukum". Setiap kali penyebutan, kedua istilah itu dikesankan tidak ada perbedaan. Padahal sebenarnya kedua istilah itu memang mempunyai perbedaan terkait dengan sistem hukum yang dianut.

Konsep *rechtsstaat* yang berlaku di Eropa Kontinental mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. hak-hak asasi manusia;
- b. pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak itu;
- c. pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan; dan

³⁰ Russel F. Moore, *Modern Constitutions* (Iowa: Ada & Co, 1957), hlm. 3

³¹ MPR RI, *Op.Cit*, hlm. 46.

³² Bintang R. Saragih, "Peranan DPR GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945," *Disertasi* (Bandung: Universitas Padjadjaran, 1991), hlm. 11.

d. peradilan administrasi dalam perselisihan.³³

sedangkan untuk konsep *rule of law* yang berlaku di Anglo Saxon juga mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. supremasi aturan-aturan hukum;
- b. kedudukan yang sama dihadapan hukum;
- c. terjaminnya hak-hak asasi manusia dalam undang-undang.³⁴

sedangkan menurut *International Commission of Jurists*, syarat-syarat dasar terselenggaranya pemerintahan yang demokratis berdasarkan *rule of law* yakni:

- a. adanya perlindungan konstitusional;
- b. adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- c. adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e. adanya kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi; dan
- f. adanya pendidikan kewarganegaraan.³⁵

Konsep *rechtsstaat* maupun konsep *rule of law*, mengalami perkembangan pengertian dari waktu ke waktu. Istilah *rechtsstaat* mengandung pengertian adanya pembatasan kekuasaan negara oleh hukum, sedangkan istilah negara hukum itu sendiri tidak selalu identik dengan istilah *rule of law*.³⁶ Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, di Inggris sebutan negara hukum adalah *rule of law*, sedangkan di Amerika Serikat adalah *government of law, but not of man*.³⁷ Negara yang menganut gagasan ini dinamakan negara konstitusional (*constitutional state*).³⁸

Kendati demikian, gagasan negara hukum sebagai terjemahan konsep *rechtsstaat* maupun *rule of law* merupakan gagasan modern yang mempunyai

³³ Oemar Seno Adji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: PT. Seruling Masa, 1966), hlm. 24.

³⁴ Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 58.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 60.

³⁶ Wolfgang Friedmann, *Legal Theory* (London; Steven & Son Limited, 1960), hlm. 456.

³⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 1976), hlm. 8.

³⁸ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 38.

banyak perspektif dan dapat dikatakan selalu aktual untuk diperbincangkan, dan merupakan penamaan yang diberikan oleh ahli hukum terhadap gagasan *konstitusionalisme*.³⁹ Secara substansi gagasan tersebut mengatur dan membatasi kekuasaan karena adanya kebutuhan untuk merespons perkembangan peran relatif kekuasaan umum dalam kehidupan umat manusia.⁴⁰ *Konstitusionalisme* di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern.⁴¹ Carl J. Friedrich menyatakan bahwa *konstitusionalisme* merupakan gagasan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.⁴²

Adanya pembatasan kekuasaan oleh konstitusi, menyebabkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan suatu negara tidak bertumpuh pada satu orang atau badan. Dengan demikian, dalam suatu negara tentu ada berbagai institusi penyelenggara kekuasaan. Berdasarkan itu muncul berbagai konsep tentang pembagian kekuasaan yang dalam perkembangannya populer dengan istilah "*trias politica*" dan secara normatif mempunyai prinsip bahwa kekuasaan negara sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.⁴³

Trias politica memandang bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan, yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Kekuasaan legislatif merupakan kekuasaan membentuk

³⁹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan* (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 27.

⁴⁰ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 228, yang mengatakan bahwa "dalam perspektif historis, gagasan mengenai konstitusionalisme itu sudah ada sejak zaman Yunani dan Romawi yang sering disebut dengan era konstitusionalisme klasik.

⁴¹ Carl. J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (Waltham, Mass.: Blaidell Publishing Company, 1967), hlm. 5. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2006), hlm. 24-25.

⁴² Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hlm. 96-97.

⁴³ Achmad Djuned, "Pergeseran Kekuasaan Pembentukan Undang-Undang", *Tesis* (Jakarta: MIH Universitas Tarumanagara, 2006), hlm. 19.

undang-undang. Kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan melaksanakan undang-undang. Kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan mengadili atas undang-undang. *Trias politica*, merupakan suatu prinsip yang normatif bahwa kekuasaan negara sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.⁴⁴ Menurut *Juror Jennings*, pemisahan kekuasaan mempunyai 2 (dua) pengertian yaitu:

1. pemisahan dalam arti materil, yaitu pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas (fungsi-fungsi) kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian: legislatif, eksekutif, dan yudikatif; dan
2. pemisahan kekuasaan dalam arti formal, yaitu apabila pembagian kekuasaan tersebut tidak dipertahankan secara tegas. Jadi secara formal ada tiga lembaga yang menangani kekuasaan tersebut, tetapi fungsinya tidak terpisah secara ketat/tegas dan mutlak seperti yang dikemukakan oleh *Montesquieu*.⁴⁵

Trias politica pertama kali diperkenalkan oleh *John Locke* dan kemudian dikembangkan oleh *Montesquieu*. Perbedaan yang mendasar dari pendapat *Montesquieu* terhadap pendapat *John Locke* bahwa kekuasaan yudikatif harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif.⁴⁶ Lebih lanjut *Montesquieu* mengatakan bahwa perlu ada pemisahan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Kalaupun tidak bisa, maka setidaknya mempertahankan agar kekuasaan yudikatif tetap independen.⁴⁷ Menurut *Ismail Sunny*, *trias politica* merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi. Dalam negara modern, hubungan antara ketiga macam kekuasaan tersebut sering merupakan hubungan yang kompleks. *Trias politica* atau biasa disebut *Trichotomy* sudah merupakan kebiasaan, kendati

BIDANG ARSIP DAN MUSEUM

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 151.

⁴⁵ *Ismail Sunny*, *Mencari Keadilan* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 7.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 152.

⁴⁷ *Montesquieu*, *Spirit of Law* (Jakarta: Nusamedia, 2007), hlm. 187.

batas pembagian itu tidak selalu sempurna bahkan saling mempengaruhi di antara cabang kekuasaan tersebut.⁴⁸

Penguatan masing-masing cabang kekuasaan menimbulkan berbagai model sistem pemerintahan. Dalam hal konstitusi memberikan penguatan kekuasaan itu pada presiden, maka sistem pemerintahan itu disebut presidensial. Sebaliknya, dalam hal konstitusi memberikan penguatan kekuasaan itu pada parlemen, maka sistem pemerintahan itu disebut sistem parlementer. Sedangkan, dalam hal konstitusi memberikan penguatan yang berimbang kepada masing-masing cabang kekuasaan dan masing-masing cabang kekuasaan itu diberikan hak untuk saling mengimbangi (*checks and balances*) maka sistem pemerintahan itu dinamakan sistem pemerintahan campuran (*hybrid/mix*). Frank Feulner mengatakan bahwa: *Kunci kelangsungan sebuah sistem politik modern adalah keseimbangan. Sejak berbagai sistem demokratis memulai proses evolusinya, para pembentuk konstitusi telah melakukan langkah-langkah besar untuk menyeimbangkan satu institusi dengan institusi lainnya. Ide dasarnya, tidak ada satu lembaga negara pun yang mendominasi lembaga lainnya.*⁴⁹

Sejarah pemerintahan berpengaruh terhadap dunia ilmu pengetahuan, atau sebaliknya. Ajaran atau teori *trias politica* yang memisahkan antara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif merupakan bukti kuat perkembangan dalam sistem pemerintahan. Berkaitan dengan hal tersebut, selanjutnya berkembang berbagai teori yang menjelaskan mengenai sistem pemerintahan.

Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.⁵⁰ Sistem pemerintahan digunakan untuk

⁴⁸ Ismail Suny, *Op.Cit.* hlm. 15.

⁴⁹ Frank Feulner, "Menguatkan Demokrasi Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah," *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 8 Tahun III Maret 2005, hlm. 25.

⁵⁰ Jack H. Nagel, *The Descriptive Analysis of Power* (New Haven: Yale University Press, 1975), hlm. 16.

mengetahui hubungan antara eksekutif dan legislatif sebagai kelanjutan dari eksplorasi dari konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan.⁵¹

Bintan R. Saragih merumuskan, sistem pemerintahan adalah sebagai suatu struktur pemerintahan suatu negara yang mengatur fungsi dan menggambarkan yang semestinya berlaku antara badan legislatif dan badan eksekutif untuk mencapai tujuan negara yang telah dirumuskan dalam konstitusi negara yang bersangkutan; dan apabila salah satu lembaga tersebut kurang berfungsi atau bertindak melebihi fungsinya akan langsung mempengaruhi lembaga yang lain sehingga akan mempengaruhi juga pelaksanaan pencapaian tujuan negara tersebut.⁵²

Dengan demikian, sistem pemerintahan merupakan sistem yang berkaitan dengan penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dibedakan dalam 3 (tiga) macam, yaitu:

1. sistem pemerintahan presidensil (*presidential system*);
2. sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*); dan
3. sistem campuran (*hybrid/mix system*).

Sistem presidensil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat, jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Pada sistem ini tidak terjadi pemisahan kepala negara dan kepala pemerintahan. Berbeda dengan sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) itu dibedakan atau dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan tersebut, pada hakikatnya merupakan sama-sama cabang dari kekuasaan eksekutif. Menurut *C.F. Strong*, kedua jabatan eksekutif itu dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Istilah *nominal executive* ditujukan untuk jabatan kepala negara. Sedangkan istilah *real executive*

⁵¹ Achmad Djuned, *Op.Cit.*, hlm. 22.

⁵² Bintan R. Saragih, "Peranan DPR GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945," *Op.Cit.*, hlm. 27.

ditujukan untuk jabatan kepala pemerintahan.⁵³ Untuk sistem campuran atau *hybrid*, unsur-unsur dari kedua sistem itu bercampur dan sama-sama dipraktekkan. Banyak studi telah dilakukan untuk membedakan antara sistem presidensial, sistem parlementer, dan sistem campuran. Menurut *Douglas V. Verney*, dari ketiga sistem tersebut, sistem parlemen banyak dianut di negara-negara dunia. Hal ini menimbulkan banyak ragam corak *parlementarisme* yang dipraktikkan di dunia. Seperti diketahui, secara historis parlemen pertama kali muncul di Inggris. Di sebut parlemen karena lembaga perwakilan tersebut memiliki dua fungsi yaitu memilih kepala pemerintahan dan membuat undang-undang. Sedangkan lembaga perwakilan rakyat yang tidak punya wewenang untuk memilih kepala pemerintahan seperti di Amerika Serikat tidak disebut sebagai parlemen melainkan lembaga legislatif.⁵⁴ Dalam sistem pemerintahan akan ditemukan lembaga atau kekuasaan membentuk undang-undang.

Ramlan Surbakti mengemukakan, dalam sistem presidensial, lembaga legislatif dan eksekutif memiliki kedudukan yang independen. Lembaga legislatif dan eksekutif mempunyai kewenangan membuat undang-undang, tetapi yang satu harus mendapatkan persetujuan dari yang lain sehingga setiap undang-undang merupakan hasil kesepakatan kedua pihak. Ramlan kemudian menguraikan ciri-ciri sistem presidensial, sebagai berikut. *Pertama*, kepemimpinan dalam melaksanakan kebijakan (administrasi) lebih jelas pada sistem presidensial yakni di tangan presiden. *Kedua*, kebijakan yang bersifat komprehensif jarang dapat dibuat karena legislatif dan eksekutif mempunyai kedudukan yang terpisah (seseorang tidak dapat mempunyai fungsi ganda). *Ketiga*, jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan berada pada satu tangan. *Keempat*, legislatif bukan tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif, yang dapat diisi dari berbagai sumber termasuk legislatif sendiri.⁵⁵

⁵³ C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern* (Jakarta: Nusamedia, 2004), hlm. 100.

⁵⁴ M. Husain, et.al, *Menjaring Aspirasi Rakyat: Catatan dari Dialog Anggota DPR dengan Rakyat* (Jakarta: Cesda-LP3ES, 2003), hlm. 1.

⁵⁵ Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 171.

Masih terkait dengan presidensil, menurut Jimly Asshiddiqie, ada 9 (sembilan) prinsip pokok yang menjadi ciri dari sistem presidensil, yaitu:

1. terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
2. presiden merupakan eksekutif tunggal;
3. kepala pemerintahan sekaligus bertindak selaku kepala negara atau sebaliknya;
4. presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6. presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen;
7. jika dalam sistem parlemen berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Sebab itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
8. eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
9. kekuasaan tersebar secara tidak terpusat, tidak seperti dalam sistem parlemen yang terpusat pada parlemen.

Amerika Serikat merupakan salah satu contoh negara yang menganut sistem presidensil dan bahkan Amerika Serikat sering pula disebut sebagai negara dengan sistem presidensil yang ideal di dunia. Namun demikian, *Charles O. Jones* mengkritik pemberian istilah "presidensil" untuk sistem yang dipraktikkan di Amerika Serikat. Menurutnya, sebutan yang lebih tepat bagi sistem tersebut adalah *a separated system of government* dan bukan *a presidential system of government*. Sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* itulah yang menurut *Charles O.*

Jones lebih menggambarkan kenyataan. Setiap kekuasaan saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain.⁵⁶

Hal lain dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa untuk sistem pemerintahan parlementer terdapat sejumlah prinsip pokok, yaitu:

1. hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisah;
2. fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu sebagai kepala pemerintahan (*the real executive*) dan kepala negara (*the nominal executive*);
3. kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
4. kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
5. menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
6. pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih;
7. kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
8. dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan; dan
9. sistem kekuasaan terpusat pada parlemen.⁵⁷

Ramlan Surbakti juga mengemukakan beberapa ciri sistem parlementer sebagai berikut. *Pertama*, parlemen merupakan satu-satunya badan yang anggotanya dipilih secara langsung oleh warga negara yang berhak memilih melalui pemilihan umum. *Kedua*, anggota dan pemimpin kabinet (perdana menteri) dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan fungsi dan kewenangan eksekutif. Sedangkan sebagian besar atau seluruh anggota kabinet biasanya juga menjadi anggota parlemen sehingga mereka memiliki fungsi ganda, yakni legislatif dan eksekutif. *Ketiga*, kabinet dapat bertahan sepanjang mendapat

BIDANG ARSIP DAN MUSEUM

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op.Cit.*, hlm. 316-317.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 315-316.

dukungan mayoritas dari parlemen. *Keempat*, manakala kebijakannya tidak mendapat dukungan dari parlemen, perdana menteri dapat membubarkan parlemen, lalu menetapkan waktu penyelenggaraan pemilihan umum untuk membentuk kembali parlemen yang baru. *Kelima*, fungsi kepala pemerintahan (perdana menteri) dan fungsi kepala negara (presiden atau raja) dilaksanakan oleh orang yang berbeda.⁵⁸

Menurut Douglas V. Verney, sistem parlementer mengalami tiga fase perubahan. Fase pertama, sistem pemerintahan monarki yang memposisikan seorang raja/ratu sebagai satu-satunya penanggung jawab atas seluruh sistem politik dinegaranya. Fase kedua, muncul pada saat terbentuknya majelis perwakilan yang berhasil menandingi kekuasaan raja/ratu dan sekaligus memisahkan wilayah-wilayah kekuasaan di antara keduanya. Fase ketiga, kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh raja/ratu semakin menyurut dan perlahan-lahan beralih kepada para menteri yang diangkat dari anggota majelis dan bertanggung jawab penuh kepada majelis.⁵⁹

Adanya sistem pemerintahan yang berbeda sebagaimana tersebut, berpengaruh terhadap kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam negara yang menganut sistem demokrasi konstitusional, terlepas apapun sistem pemerintahannya, kekuasaan membentuk undang-undang diarahkan kepada terwujudnya tatanan kehidupan yang bermanfaat bagi kepentingan rakyat.⁶⁰ Dengan demikian, fungsi undang-undang lebih merupakan persoalan penjabaran dari tujuan suatu negara sebagaimana dinyatakan dalam konstitusinya.⁶¹ Jadi,

⁵⁸ Ramlan Surbakti, *Op. Cit.*, hlm. 170.

⁵⁹ Arend Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press, 1998), hlm. 32-41.

⁶⁰ I.C. van der Vlies, *Handboek Wetgeving* (Zwolle: WEJ Tjeenk Willink, 1987), hlm. 24-27, yang mengatakan bahwa "Mereka yang menganut pemahaman tentang undang-undang yang formal berpendapat bahwa undang-undang adalah suatu keputusan dari pembentuk undang-undang yang dilakukan menurut prosedur yang ditetapkan dalam undang-undang dasar, terlepas dari isi dan materi yang dimuatnya."

⁶¹ Jean Jacques Rousseau, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)* (Jakarta: Visimedia, 2007), hlm. 66-68, yang mengatakan bahwa "Untuk menemukan peraturan-peraturan sosial terbaik yang sesuai untuk bangsa, dibutuhkan inteligensi super untuk melihat keinginan-keinginan terbesar manusia tanpa harus mengalami salah satu dari kebutuhan tersebut. Para legislator adalah insinyur yang menemukan mesin, sedangkan raja hanyalah mekanik yang merakit dan

keberadaan suatu undang-undang pada dasarnya merupakan instrumen bagi penguasa untuk menjalankan roda pemerintahan.⁶² Di sinilah arti penting undang-undang yang berfungsi sebagai pengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan konstitusi dalam membagi kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga pemerintahan.⁶³ Menyadari pentingnya undang-undang dalam membatasi tugas-tugas pemerintahan, maka pembentukan undang-undang selayaknya dilakukan secara bersama-sama antara pemerintah dan lembaga perwakilan (legislatif).⁶⁴

Perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah *legislation* atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai pengertian sebagai berikut:

1. perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁶⁵

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari

mengoperasikannya. Legislator menduduki posisi luar biasa terhormat dalam negara. Jika dia bisa menjalankan hal itu berhubungan dengan kejeniusannya, dia melakukannya tidak berhubungan dengan lembaga kehakiman atau pemerintahan."

⁶² Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-undangan dan Yurisprudensi* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 12, yang mengatakan bahwa "undang-undang dalam arti formil yaitu keputusan tertulis yang diadakan oleh badan-badan negara. Pada dewasa ini badan-badan tersebut di Indonesia adalah Presiden bersama DPR. Undang-Undang dalam arti materil, yaitu peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa yang sah, misalkan undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, peraturan daerah, dan seterusnya."

⁶³ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, alih bahasa Somardi (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hlm. 195, yang mengatakan bahwa "Penerapan aturan-aturan konstitusi mengenai pembuatan undang-undang dapat dijamin secara efektif hanya jika suatu organ selain organ legislatif diberi mandat yang tegas untuk menguji apakah suatu undang-undang sesuai atau tidak dengan konstitusi."

⁶⁴ Saifudin, "Proses Pembentukan UU: Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi," *Disertasi* (Jakarta: Fakultas Hukum Program Pascasarjana UI, 2006), hlm. 74.

⁶⁵ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 10.

undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.⁶⁶ Lebih lanjut Solly Lubis mengatakan bahwa, perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan negara.⁶⁷

Dalam konteks perundang-undangan proses pembentukan peraturan perundang-undangan (khusus di sini pembentukan undang-undang), dapat pula berarti *out put* dari proses tersebut yaitu keseluruhan jenis peraturan perundang-undangan, yang dalam sistem perundang-undangan Indonesia terdiri dari undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Perundang-undangan sebagai proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari sisi kesejarahan merupakan penemuan negara Eropa Barat dengan membentuk suatu badan khusus, mereka memperlihatkan suatu proses dari pembentukan peraturan atau titah raja atau ratu ke badan baru yang disebut badan legislatif.⁶⁸ Temuan baru di bidang perundang-undangan berpengaruh terhadap pertumbuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan⁶⁹ di *Eropa Continental* sebagai akibat "membanjirnya" peraturan-peraturan negara. Sedangkan untuk negara penganut sistem *Anglo-saxon*, ilmu pengetahuan perundang-undangan tidak banyak berkembang, antara lain disebabkan oleh tradisi hukum yang berbeda. Negara-negara penganut sistem *Anglo-Saxon*

⁶⁶ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia* (Jakarta: Ind. Hill.Co, 1992), hlm. 2-3.

⁶⁷ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan* (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 1.

⁶⁸ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni* (Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2007), hlm. 245 yang mengatakan bahwa "dalam tatanan hukum modern, penciptaan norma hukum umum memiliki karakter legislasi. Regulasi konstitusi atas legislasi menetapkan organ-organ yang diberi wewenang menciptakan norma-norma hukum umum."

⁶⁹ Dalam istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan sudah termasuk di dalamnya teori perundang-undangan (teori legislasi), hal ini ditegaskan dan diterjemahkan oleh A. Hamid S. Attamimi dari istilah *gesetzgebungswissenschaft* yang dikemukakan oleh Burkhardt Krems yang di dalamnya meliputi *gesetzgebungslehre* (ilmu perundang-undangan) dan *gesetzgebungstheorie* (teori perundang-undangan).

menganut sistem *common law* atau *judge-made-law*, oleh karenanya yang berkembang justru sebagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yaitu teknik perundang-undangan (*legislative drafting*).⁷⁰

Menurut Peter Noll, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan meneliti perihal isi dan bentuk norma hukum dengan tujuan untuk mengembangkan kriteria, arah, dan petunjuk bagi pembentukan norma hukum yang rasional. Artinya, ilmu pengetahuan perundang-undangan berupaya menemukan jawaban atas pertanyaan bagaimana hukum melalui peraturan perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal, dengan titik tolaknya adalah bagaimana memperoleh jawaban agar keadaan sosial melalui norma perundang-undangan tersebut dapat dipengaruhi sesuai dengan arah yang ditetapkan dan diharapkan.⁷¹

A. Hamid S. Attamimi mengetengahkan bahwa teori perundang-undangan menunjuk kepada cabang, bagian, segi atau sisi dari ilmu perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan atau memberi pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat mendasar di bidang perundang-undangan, yaitu antara lain pemahaman mengenai undang-undang, pembentukan undang-undang, perundang-undangan dan lain sebagainya. Oleh Sebab itu, karakter teori perundang-undangan suatu negara sangat terkait sekali dengan sistem pemerintahan dari negara itu. Fungsi perundang-undangan bukan hanya memberi bentuk kepada pendapat nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Kekuasaan pembentuk undang-undang, hendaknya berusaha memberi bentuk terhadap perubahan moral masyarakat dan watak bangsa sesuai dengan yang di cita-citakan.⁷² Kekuasaan pembentuk

⁷⁰ A. Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-Undang Indonesia," Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, tanggal 25 April 1992, dalam Saleh Asri Muhammad, *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*, (Pekanbaru: Bina Mandiri Press, 2006), hlm. 67.

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 68.

⁷² Ann Seidman, et.al, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis* (Jakarta: Elips, 2002), hlm. 6., yang mengatakan bahwa "para

undang-undang kini tidak lagi "berjalan di belakang" mengikuti atau membuntuti perkembangan masyarakat tetapi "berjalan di depan" membimbing dan memimpin perkembangan masyarakat. Apabila hal itu dapat berjalan, hukum itu benar-benar merupakan sarana pembangunan masyarakat "law as a tool of social engineering". Pembentukan undang-undang tidak lagi mengarah kepada upaya melakukan "kodifikasi" melainkan "modifikasi".⁷³ Dalam melakukan "modifikasi" terhadap masyarakat, pembentuk undang-undang (termasuk peraturan perundang-undangan lainnya) harus benar-benar memperhatikan hierarki perundang-undangan dan karakter produk hukum yang dibentuknya (responsif, otonom, atau represif).⁷⁴ Pembentukan undang-undang yang baik dan memenuhi berbagai asas pembentukannya, serta sesuai dengan jenis dan hierarki, fungsi, dan materi muatannya akan mengurangi upaya dari pihak-pihak tertentu untuk mengajukan suatu pengujian secara materil terhadap undang-undang yang bersangkutan.⁷⁵

Pembentukan undang-undang yang merupakan bagian dari teori perundang-undangan, berhubungan dengan sistem pemerintahan yang dianut, sedangkan sistem pemerintahan berhubungan pula dengan paham kedaulatan rakyat. Sebab jika pembentukan atau kekuasaan membentuk undang-undang itu adalah bagian dari proses penyelenggaraan negara, dengan sendirinya inheren

pembuat undang-undang harus menilai berdasarkan suatu kriteria pemerintahan dan pembangunan yang bersih. Mereka memerlukan informasi yang cukup untuk menentukan apakah kemungkinan rancangan undang-undang yang mereka terima akan membantu tercapainya tujuan-tujuan yang diinginkan."

⁷³ A. Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjermihkan Pemahaman," Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar, FH-UI, Jakarta, 1992, dalam Hendra Nurtjahjo (Ed), *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, (Depok: PSHTN FH-UI, 2004), hlm. 116-117.

⁷⁴ Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction*, Second Edition, terjemahan oleh Wishnu Basuki (Jakarta: Tatanesa, 2001), hlm. 126 yang mengatakan bahwa "Sulit untuk menggeneralisir bentuk dan isi undang-undang. Sebuah undang-undang bisa berisi pokok permasalahan apa saja yang disentuh oleh hukum yang dalam prakteknya berarti segala pokok permasalahan."

⁷⁵ Maria Farida Indrati, "Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," *Pidato pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum. Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (Depok: FHUI, 28 Maret 2007), hlm. 13.

pula dengan sistem pemerintahan dan ajaran kedaulatan rakyat yang diterapkan dalam rangka sistem penyelenggaraan negara itu sendiri.

Begitu juga halnya pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang dalam rangka penyelenggaraan negara Republik Indonesia, tentunya terkait dengan sistem pemerintahan dan paham kedaulatan rakyat yang dianut. Hal ini sejalan pula dengan pemikiran sebagaimana dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang menegaskan bahwa teori perundang-undangan yang berkembang di *Eropa Continental* hendak memodernisasikan pranata ketatanegaraan pada umumnya dan pranata perundang-undangan pada khususnya, sehingga perlu juga dilihat, dibandingkan, dan jika perlu "ditiru" sistemnya di negara lain. Akan tetapi cita dan filsafat yang mendasarinya, nilai-nilai titik tolaknya, pengertian dan pemahaman dasarnya, serta ruang lingkup dan tata kerja penyelenggaraannya, singkatnya paradigma-paradigmanya, harus tetap mempertahankan apa yang digariskan oleh Cita Negara Kekeluargaan Rakyat Indonesia, Teori Bernegara Bangsa Indonesia, dan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Hukum Dasar kita, yaitu UUD 1945.⁷⁶

B. Tinjauan Kepustakaan

Dalam sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia, jenis dan tata urutan (susunan) peraturan perundang-undangan belum pernah dituangkan dalam suatu instrumen hukum yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan, secara teratur dan komprehensif. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat (dikeluarkan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang

⁷⁶ Saleh Asri Muhammad, *Op. Cit.*, hlm. 75.

Federal (dikeluarkan berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949) memang diatur mengenai mengenai jenis-jenis peraturan perundang-undangan namun belum ditata secara hierarki berdasarkan teori *stufen* (jenjang) norma hukum Hans Kelsen/Hans Nawiasky. Demikian pula dalam Surat Presiden kepada DPR Nomor: 2262/HK/59 tanggal 20 Agustus 1959 tentang Bentuk Peraturan-Peraturan Negara, dan Surat Presiden kepada DPR Nomor 2775/HK/59 tanggal 22 September 1959 tentang Contoh-Contoh Peraturan Negara, serta Surat Presiden kepada DPR Nomor 3639/HK/59 tanggal 26 Nopember 1959 tentang Penjelasan Atas Bentuk Peraturan Negara, jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan dalam Surat-surat tersebut tidak ditata secara hirarkis. Misalnya Peraturan Pemerintah (PP) diletakkan di atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang(Perpu).

Setelah pemerintahan orde lama pada tahun 1966 berakhir, DPR-Gotong Royong pada tanggal 9 Juni 1966 mengeluarkan memorandum yang diberi judul Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam Memorandum DPR-GR tersebut berisi:

- a. Pendahuluan yang memuat latar belakang ditumpasnya pemberontakan G-30-S PKI;
- b. Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia;
- c. Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia; dan
- d. Bagan/Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara Republik Indonesia.

Memorandum DPR-GR ini kemudian dalam Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia (MPRS) Tahun 1966 (20 Juni - 5 Juli 1966) diangkat menjadi materi muatan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Dalam Bentuk dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia (Lampiran Bagian II) dimuat secara hierarki jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD 1945;

2. Ketetapan MPR (TAP MPR);
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
 - Peraturan Menteri;
 - Instruksi Menteri;
 - dan lain-lainnya.

TAP MPRS tersebut dalam Sidang MPR tahun 1973 dan MPR Tahun 1978 dengan TAP MPR Nomor V/MPR/1973 dan TAP MPR Nomor IX/MPR/1978 akan disempurnakan. Namun sampai dengan pemerintahan Orde Baru berakhir, TAP MPRS tersebut tetap tidak diubah walaupun di sana sini banyak menimbulkan kontroversi khususnya dalam jenis dan tata urutan peraturan perundang-undangannya.

Setelah Pemerintahan Orde Baru berakhir pada bulan Mei 1998 yang kemudian dilanjutkan dengan Sidang Istimewa (SI) MPR, kemudian dilanjutkan dengan Sidang Umum (SU) MPR tahun 1999 (hasil Pemilu 1999), kemudian dilanjutkan dengan Sidang Tahunan MPR tahun 2000, barulah MPR menetapkan TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Jenis dan tata urutan (susunan) peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut adalah:

1. UUD-RI;
2. Ketetapan (TAP) MPR;
3. Undang-Undang (UU);
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Keputusan Presiden (Keppres); dan
7. Peraturan Daerah (Perda).

Dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut kalau dibaca sepintas seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif yaitu hanya berjumlah 7 (tujuh) yaitu: UUD-RI, TAP MPR, UU, Perpu, PP, Keppres, dan Perda. Artinya, di luar yang 7 (tujuh) jenis, bukanlah peraturan perundang-undangan. Apalagi di dalam pasal-pasal TAP MPR III/MPR/2000 tersebut digunakan istilah lain yang maksudnya sama yaitu "aturan hukum". Padahal kalau membaca kalimat pembuka Pasal 2 yang berbunyi: Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya, dikaitkan dengan Pasal 4 TAP MPR tersebut yang berbunyi:

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Apabila ditafsirkan secara gramatika, sistematis, dan *wet/rechtshistorische interpretatie*, ditambah logika hukum, serta asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan tata susunan/urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan dalam Pasal 2 tidak bersifat limitatif. Bahkan kalau dilihat dari sudut definisi peraturan perundang-undangan yaitu: Keseluruhan aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang di Pusat dan Daerah yang isinya mengikat secara umum, maka jenis peraturan perundang-undangan tidak hanya 7 (tujuh) jenis. Setiap lembaga/pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh UUD maupun UU. Kewenangan yang diberikan atau dipunyai oleh lembaga atau pejabat itu dapat berbentuk kewenangan atributif atau kewenangan delegatif/derivatif. Kewenangan atributif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kewenangan asli (orisinil) yang diciptakan – sebelumnya tidak ada – oleh UUD atau UU yang diberikan kepada lembaga atau

pejabat tertentu. Sedangkan kewenangan derivatif/delegatif adalah kewenangan yang diberikan oleh pemegang kewenangan atributif kepada pejabat atau lembaga tertentu dibawahnya, untuk mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kewenangan atributif. Sebagai contoh kewenangan atributif adalah DPR dan Presiden sebagai pembentuk UU (*vide* Pasal 20 UUD-RJ *juncto* Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). Dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, DPRD dan Kepala Daerah diberikan kewenangan atributif untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda). Berdasarkan uraian di atas, jika dikaitkan dengan kalimat pembuka Pasal 2 *juncto* Pasal 4 ayat (2) TAP MPR III/2000 secara interpretatif dan logika hukum sebagaimana disebutkan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa Pasal 2 TAP MPR Nomor III/2000 tidak bersifat limitatif. Artinya, di samping 7 (tujuh) jenis peraturan perundang-undangan, masih ada jenis peraturan perundang-undangan lain yang selama ini dipraktikkan dan itu tersirat dalam rumusan Pasal 4 ayat (2) TAP MPR Nomor III/MPR/2000 jenis peraturan perundang-undangan lain yang tidak ditempatkan pada Pasal 2 antara lain adalah:

1. Peraturan Mahkamah Agung (walaupun bersifat *pseudowetgeving*);
2. Keputusan Kepala BPK yang bersifat pengaturan (*regeling*);
3. Peraturan Bank Indonesia;
4. Keputusan Kepala/Ketua Lembaga Non Kementeri yang bersifat pengaturan (*regeling*);
5. Keputusan Menteri yang bersifat pengaturan (*regeling*), yang didasarkan pada kewenangan derivatif/delegatif yang diberikan oleh Presiden, UU/PP.

Masalahnya, jenis peraturan perundang-undangan di luar Pasal 2 TAP MPR tersebut akan ditempatkan di mana. Apakah di bawah Perda, ataukah di atas Perda. Berdasarkan logika hukum, maka peraturan perundang-undangan tingkat Pusat yang berlaku di seluruh wilayah Republik Indonesia tentunya lebih tinggi kedudukannya dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan tingkat Daerah yang hanya bersifat lokal/regional. Jika ditempatkan di bawah Perda,

kesatu, akan bertentangan dengan asas hierarki peraturan perundang-undangan. *Kedua*, akan bertentangan dengan asas wilayah berlakunya peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 2 TAP MPR tersebut, Perpu diletakkan di bawah UU. Hal ini bertentangan dengan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 (beserta Penjelasannya walaupun sekarang sudah dicabut). Dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) itu sebagai pengganti UU. Kata "*pengganti*" mengindikasikan bahwa Perpu itu setingkat Undang-Undang. Sedangkan dalam penjelasannya dikatakan dengan tegas bahwa Perpu itu mempunyai kekuatan (hukum) yang sama dengan UU. Dalam perkembangan konstitusi di Indonesia, Penjelasan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 ini kemudian "dituangkan" dalam Pasal 139 Konstitusi RIS Tahun 1949 dan Pasal 96 UUD Sementara Tahun 1950 dengan nama "undang-undang darurat", yang setingkat dan mempunyai kekuatan yang sama dengan Undang-Undang. Dengan demikian para *founding father/mother* kita sejak rapat-rapat BPUPKI dan PPKI, penambahan Penjelasan UUD 1945 pada tahun 1946, dan kemudian dituangkan dalam KRIS 1949 dan UUDS 1950 menempatkan Perpu/undang-undang darurat sejajar dengan UU dan mempunyai kekuatan (hukum) yang sama dengan UU. Oleh karena itu, apapun alasannya penempatan Perpu di bawah UU tidak dapat dibenarkan karena bertentangan dengan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Dalam Pasal 4 ayat (2) TAP MPR tersebut yang diawali dengan kata "keputusan" atau "peraturan" dikaitkan dengan Pasal 5 ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) menimbulkan kerancuan apabila dikaitkan dengan hak uji (materiel) yang diberikan kepada MA (*judicial review*). Apabila dibaca Pasal 4 ayat (2), maka dimungkinkan adanya "Keputusan" MA dan "Peraturan MA" atau Perma. Karena Peraturan MA bukan merupakan produk atau hasil dari hak uji materiel, maka berdasarkan penafsiran, hasil dari hak uji materiel adalah "Keputusan" MA. Hal ini dikuatkan lagi dengan bunyi Pasal 5 ayat (4). Namun berdasarkan kajian, dalam kaitannya dengan hak uji materiel, MA tidak membuat "Keputusan", tetapi yang dibuat adalah "Putusan" (vonis) pada tingkat kasasi. Oleh karena itu seharusnya kata "Keputusan" pada Pasal 5 ayat (4)

TAP MPR tersebut harus diganti dengan kata "Putusan" berkaitan dengan Perpu yang diletakkan di bawah Undang-Undang maka hal ini akan menimbulkan kerancuan karena mempunyai implikasi yuridis dan politis yang merepotkan para pembentuk peraturan perundang-undangan. Kalau Perpu diletakkan di bawah UU, MA dapat menguji Perpu terhadap Undang-Undang. Padahal Perpu itu adalah suatu "undang-undang yang tertunda", bukan merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang. Apabila Perpu tersebut diuji oleh MA dan dikatakan atau diputuskan bertentangan dengan Undang-Undang maka Perpu itu harus dicabut oleh Pemerintah, padahal dalam Pasal 22 UUD-RI yang memerintahkan pencabutan Perpu adalah UUD. Jadi, apabila MA membatalkan Perpu berarti bertentangan dengan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Disamping itu kalau umpamanya Perpu yang diuji oleh MA dan diputuskan harus dicabut, Pemerintah tetap meneruskan Perpu tersebut ke DPR dan kemudian DPR menetapkannya menjadi UU, apakah dalam hal ini tidak terjadi kerancuan dan tumpang tindih, yang dapat menimbulkan implikasi politis dan yuridis dalam bentuk *conflict of interest* di antara lembaga-lembaga negara tersebut baik sebagai pembentuk UU maupun sebagai lembaga politik.

Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002 (selanjutnya disingkat TAP MPR Nomor I/MPR/2003) yang berisi peninjauan kembali (*legislative review*) terhadap lebih dari 130 TAP MPR (S) dalam Pasal 4 TAP MPR tersebut dinyatakan bahwa antara lain: TAP MPR No. III/MPR/2000 tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. Menjadi pertanyaan, UU apa yang akan menggantikannya. Berdasarkan penafsiran sebagaimana tersebut di atas, maka Undang-Undang yang dimaksud antara lain ada dua yaitu: UU tentang Mahkamah Konstitusi (UU Nomor 24 Tahun 2003) dan UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 10 Tahun 2004). Setelah lahirnya UU Nomor 10 Tahun 2004 sebagai pengganti (bukan mencabut)

TAP MPR Nomor III/MPR/2000, maka berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 dan Penjelasan^{nya} ditambah juga interpretasi seperti di atas, maka jenis dan tata urutan/susunan (hierarki) peraturan perundang-undangan sekarang adalah sebagaiberikut:

1. UUD NRI Tahun 1945;
2. TAP MPR; ke depan mungkin tidak akan dikeluarkan lagi bentuk TAP MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan karena MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat melainkan sekedar sebagai lembaga negara yang bersifat "forum" yang eksis kalau ada joint session antara DPR dan DPD);
3. Undang-undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
4. Peraturan Pemerintah (PP);
5. Peraturan Presiden (Perpres);
6. Peraturan lembaga negara atau organ/badan negara yang dianggap sederajat dengan Presiden antara lain : Peraturan Kepala BPK, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Komisi Yudisial, dan lain sebagainya;
7. Peraturan Menteri (Permen) sepanjang diperintahkan atau didelegasikan secara tegas oleh peraturan perundang-undangan di atasnya.
8. Peraturan Kepala lembaga non kementerian/Komisi/Badan/atau Peraturan Ditjen suatu Kementerian, sepanjang diperintahkan atau didelegasikan secara tegas oleh peraturan perundang-undang di atasnya;
9. Peraturan Daerah Propinsi;
10. Peraturan Gubernur Propinsi;
11. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
12. Peraturan Bupati/Walikota;
13. Peraturan Desa (Perdesa).

Dasar hukum pembentukan peraturanperundang-undangan tingkat daerah ini di samping TAP MPR No. III/MPR/2000 adalah Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (untuk Peraturan Daerah), Pasal 72 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 untuk Keputusan Kepala Daerah yang bersifat pengaturan (*regeling*), dan Pasal 104 dan Pasal 105 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 untuk Peraturan Desa (yang sejenis misalnya Nagari). Sekarang Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pasal-pasal yang berkaitan dengan pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 136 sampai dengan Pasal 147 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Di samping itu secara konstitusional Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk menjalankan otonomi daerah mendapatkan dasar konstitusionalnya dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: *Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*



BAB III
KAJIAN TERHADAP
UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengantar

Tidak ada undang-undang yang tidak mengalami kendala dalam implementasinya, begitupula tidak semua undang-undang yang telah disahkan diterima oleh semua pihak sehingga sangat mungkin sebuah produk undang-undang akan menimbulkan pro dan kontra serta pada akhirnya mengalami perubahan atau bahkan penggantian dikemudian hari. Garis sejarah telah nampak menggambarkan bahwa perubahan adalah sebuah keniscayaan bagi semua bentuk peraturan perundang-undangan termasuk konstitusi.

Sebagai bahan kajian maka perlu diuraikan mengenai peraturan perundang-undangan pasca kemerdekaan yang mengalami pasang surut serta mengalami berbagai persoalan. Di zaman Hindia Belanda, bentuk-bentuk peraturan yang dikenal meliputi 5 tingkatan, yaitu: (I) Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda, (ii) Undang-Undang Belanda atau '*wet*', (iii) *Ordonantie* yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda bersama-sama dengan Dewan Rakyat (*Volksraad*) di Jakarta sesuai Titah Ratu Kerajaan Belanda di Den Haag, (iv) *Regerings Verordening* atau *RV*, yaitu Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal untuk melaksanakan Undang-Undang atau '*wet*', dan (v) Peraturan daerah swatantra ataupun daerah swapraja⁷⁷. Setelah Indonesia merdeka mulai diperkenalkan bentuk-bentuk peraturan baru, tetapi dalam prakteknya belum teratur karena suasana belum memungkinkan untuk menertibkan bentuk-bentuk peraturan yang dibuat. Di masa-masa awal kemerdekaan, kadang-kadang nota-nota dinas, maklumat, surat-surat edaran dan lain sebagainya diperlakukan sebagai peraturan yang seakan mengikat secara hukum. Bahkan, Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat yang sangat terkenal yang isinya membatasi tugas dan fungsi Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang ketika itu sangat berperan sebagai lembaga legislatif, tetapi maklumat itu dibuat tanpa nomor, sehingga dikenal

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1998, hlm. 54-55.

kemudian sebagai Maklumat No.X tertanggal 16 Oktober 1945. Bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal dalam UUD 1945 adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah. Dalam penjelasan juga disebutkan bahwa UUD adalah bentuk konstitusi yang tertulis. Di samping yang tertulis itu masih ada pengertian konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Dalam Konstitusi RIS yang berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949, bentuk-bentuk peraturan yang tegas disebut adalah Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah. Dalam konteks ini, Konstitusi diidentikkan dengan pengertian UUD. Sedangkan dalam UUDS yang berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1950, penyebutannya berubah lagi menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Darurat, dan Peraturan pemerintah. Dengan perkataan lain, dalam ketiga konstitusi ini, kita mengenal adanya Undang-Undang Dasar, Undang-Undang atau Undang-Undang Federal, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) atau Undang-Undang Darurat, dan Peraturan Pemerintah.

Penyebutan hanya 3 atau 4 bentuk peraturan (termasuk UUD) tersebut dalam Undang-Undang Dasar bersifat enunsiatif dalam arti tidak menutup kemungkinan untuk mengatur bentuk-bentuk lain yang lebih rinci sesuai dengan kebutuhan. Karena itu, setelah periode kembali ke UUD 1945, maka berdasarkan Surat Presiden No.2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959 yang ditujukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, dinyatakan bahwa di samping bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dipandang perlu dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan yang lain, yaitu:

1. Penetapan Presiden untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang Kembali Kepada UUD 1945.
2. Peraturan Presiden, yaitu peraturan yang dikeluarkan untuk melaksanakan penetapan Presiden, ataupun peraturan yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.
3. Peraturan Pemerintah, yaitu untuk melaksanakan Peraturan Presiden, sehingga berbeda pengertiannya dengan Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

4. Keputusan Presiden yang dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri yang dibuat oleh kementerian-kementerian negara atau Departemen-Departemen pemerintahan, masing-masing untuk mengatur sesuatu hal dan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.

Dalam susunan tersebut di atas, jelas terdapat kekacauan antara satu bentuk dengan bentuk peraturan yang lain. Bahkan, dalam praktek, bentuk yang paling banyak dikeluarkan adalah Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang menimbulkan ekses dimana-mana. Kadang-kadang banyak materi yang seharusnya diatur dalam UU, justru diatur dengan Penetapan Presiden ataupun Peraturan Presiden. Yang lebih gawat lagi adalah banyak di antara penetapan dan peraturan itu yang jelas-jelas menyimpang isinya dari amanat UUD 1945. Namun demikian, satu hal yang perlu dicatat disini adalah bahwa antara penetapan yang bersifat administratif berupa pengangkatan-pengangkatan yang berisi putusan-putusan yang bersifat 'beschikking' jelas dibedakan dari putusan yang berbentuk mengatur (regeling). Istilah Keputusan Presiden ataupun Keputusan Menteri secara khusus dikaitkan dengan jenis putusan yang bersifat administratif.

Dalam rangka penataan kembali bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan tersebut dengan maksud mengadakan pemurnian terhadap pelaksanaan UUD 1945, maka pada tahun 1966 dikeluarkan Ketetapan MPRS No.XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-Produk Legislatif Negara di Luar Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945. Ketetapan MPRS tersebut menugaskan Pemerintah untuk bersama-sama dengan DPR melaksanakan peninjauan kembali produk-produk legislatif, baik yang berbentuk Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, ataupun Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang. Untuk memberikan pedoman bagi terwujudnya kepastian hukum dan keserasian hukum serta kesatuan tafsir dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 serta untuk mengakhiri ekses-ekses dan penyimpangan-penyimpangan tersebut di atas, ditetapkan pula sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundangan Republik Indonesia dalam Ketetapan MPRS No.

XX/MPRS/1966, yaitu tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urut Perundangan Republik Indonesia.

Di dalam Ketetapan No. XX/MPRS/1966 tersebut, ditentukan bentuk peraturan dengan tata urut sebagai berikut: (1) Undang-Undang Dasar; (2) Ketetapan MPR; (3) Undang-Undang/Perpu; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Keputusan Presiden; (6) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain. Dalam praktek, tata urut dan penamaan bentuk-bentuk peraturan sebagaimana diatur dalam Ketetapan tersebut, tidak sepenuhnya diikuti. Sebagai contoh di beberapa kementerian, digunakan istilah Peraturan Menteri, tetapi di beberapa kementerian lainnya digunakan istilah Keputusan Menteri, padahal isinya jelas-jelas memuat materi-materi yang mengatur kepentingan publik seperti di lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan mengatur mengenai penyelenggaraan pendidikan nasional, dan sebagainya. Di samping itu, untuk mengatur secara bersama berkenaan dengan materi-materi yang bersifat lintas departemen berkembang pula kebiasaan menerbitkan Keputusan Bersama antar Menteri. Padahal, bentuk Keputusan Bersama itu jelas tidak ada dasar hukumnya. Di pihak lain, berkembang pula kebutuhan di lingkungan instansi yang dipimpin oleh pejabat tinggi yang bukan berkedudukan sebagai Menteri untuk mengatur kepentingan publik yang bersangkutan-paut dengan bidangnya, seperti misalnya Gubernur Bank Indonesia perlu membuat aturan-aturan berkenaan dengan dunia perbankan. Selama ini, dikembangkan kebiasaan untuk menerbitkan peraturan dalam bentuk Surat Edaran Gubernur Bank Indonesia yang juga jelas-jelas tidak mempunyai dasar hukum sama sekali. Keganjilan-keganjilan yang sama juga terjadi dalam keputusan-keputusan yang dibuat oleh Presiden dalam bentuk Keputusan Presiden (Keppres). Seperti tercermin dalam pendapat Hamid S. Attamimi yang pernah lama bertugas sebagai Wakil Sekretaris Kabinet selama masa Orde Baru⁷⁸, Keputusan Presiden itu banyak yang berisi materi pengaturan yang bersifat mandiri dalam arti tidak dimaksudkan untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang. Kebiasaan seperti ini didukung pula oleh kenyataan, karena

⁷⁸ Hamid S. 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 IV, Disertasi Doktor* pada Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1991.

berdasarkan UUD 1945 sebelum diadakan amandemen melalui Perubahan Pertama UUD, Presiden memang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dengan perkataan lain, Presiden itu selain sebagai eksekutif juga mempunyai kedudukan sebagai legislatif. Di samping itu, materi yang diatur dalam Keputusan Presiden itu juga tidak dibedakan secara jelas antara materi yang bersifat mengatur atau regulatif (*regeling*) dengan materi yang bersifat penetapan administratif biasa (*beschikking*) seperti misalnya Keputusan Presiden (Keppres) mengenai pengangkatan dan pemberhentian pejabat, Keppres mengenai pembentukan panitia-panitia negara yang bersifat ad-hoc, dan sebagainya. Perbedaan antara kedua jenis keputusan itu selama ini hanya diadakan dalam pemberian nomor kode Keppres, sehingga bagi masyarakat umum, sulit dibedakan mana yang bersifat mengatur (*regeling*) dan karena itu dapat disebut sebagai per-ATUR-an, dan mana yang bukan. Yang juga menjadi persoalan adalah mengenai kedudukan ketetapan MPR yang selama ini sudah banyak sekali jumlahnya. Apakah Ketetapan MPR itu termasuk peraturan atau bukan, karena isinya kadang-kadang sama dengan Keputusan Presiden yang hanya bersifat penetapan biasa. Sebagai contoh, Ketetapan MPR tentang pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden, sifatnya sama dengan Keputusan Presiden yang ditetapkan untuk mengangkat atau memberhentikan pejabat sebagaimana disebut di atas. Lebih-lebih lagi, menjelang berlangsungnya Sidang Umum MPR pada bulan Nopember 1999 yang lalu, karena adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan terhadap pasal-pasal UUD 1945, timbul polemik mengenai bentuk hukum perubahan UUD itu sendiri. Jika perubahan itu dituangkan dalam bentuk Ketetapan MPR yang jelas ditentukan bahwa kedudukannya berada di bawah UUD, maka akan timbul kekacauan dalam sistematika berpikir menurut tata urutan peraturan yang diatur menurut TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 tersebut. Bagaimana mungkin UUD yang lebih tinggi diubah dengan peraturan yang lebih rendah. Karena itu, sebagai jalan keluar, telah disepakati bahwa bentuk hukum perubahan itu dinamakan 'Perubahan UUD' sebagai nomenklatur baru yang tingkatnya sederajat dengan UUD. Karena itu, otomatis, ketentuan TAP MPRS No.XX/1966 tersebut tidak dapat lagi dipertahankan dan perlu segera diadakan penyempurnaan dalam rangka

penataan kembali sumber tertib hukum dan bentuk-bentuk serta tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia di masa yang akan datang.

Kemudian dalam rangka pembaruan sistem peraturan perundang-undangan Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 menetapkan Ketetapan No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang dalam Pasal 2 ditentukan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah: (1) Undang-Undang Dasar 1945; (2) Ketetapan MPR-RI; (3) Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (5) Peraturan Pemerintah; (6) Keputusan Presiden; (7) Peraturan Daerah. Perubahan ini kemudian membawa persoalan baru, khususnya mengenai kedudukan Perpu yang diletakkan dibawah Undang-Undang serta keberadaan Keputusan Presiden. Berbagai kalangan menilai bahwa materi muatan perpu adalah sama dengan materi muatan undang-undang yang membedakannya adalah kondisi darurat atau khusus pada pembuatan perpu sehingga pembentukannya hanya dilakukan oleh presiden tanpa dilakukan pembahasan bersama dengan DPR sehingga kedudukan perpu seharusnya diletakkan bersamaan dengan undang-undang. Selain itu, suatu Perpu dalam kenyataannya suatu perpu dapat berisi ketentuan-ketentuan yang menunda, mengubah, bahkan mengesampingkan suatu Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah disahkan sejak 5 tahun lalu pada kenyataannya jauh dari sempurna dan kiranya perlu dilakukan penyempurnaan sehingga nantinya materi muatan undang-undang tersebut dapat meminimalisir kekurangan-kekurangan di berbagai pasal-pasalnya. Sehingga perlu pengkajian yang mendalam agar ditemukan konsepsi yang lebih baik terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Selain persoalan pro dan kontra terhadap berbagai kelemahan dalam materi muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, muncul pula persoalan harmonisasi Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD yang substansinya membawa konsekuensi perubahan atau penyesuaian terhadap materi muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hal ini sesuai

dengan prinsip perundang-undangan yaitu *lex posteriori derogate legi priori*, dimana prinsip ini mensyaratkan bahwa undang-undang yang baru mengenyampingkan undang-undang yang lama yang artinya bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 harus menyesuaikan dan menselaraskan materi muatannya agar tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan undang-undang lainnya. Karena pada dasarnya politik hukum pembaharuan peraturan perundang-undangan kita diarahkan menuju unifikasi hukum yang harmonis dalam bingkai grand design, sehingga norma-normanya sudah seharusnya tidak saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal.

B. Permasalahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat mengenai semua aspek kehidupan manusia baik dalam rangka kehidupan bernegara maupun kehidupan kemasyarakatan, baik dalam hubungan antarsesama warga negara, maupun dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara (hubungan pemerintah dengan warganegara dan antar alat kelengkapan negara) dapat diatur dalam suatu undang-undang. Undang-undang adalah kunci pokok dalam pelaksanaan pemerintahan berdasarkan atas hukum. Dengan demikian ada yang berpendapat bahwa semua aspek kehidupan dapat diatur dengan undang-undang. Namun ada pendapat lain yang menyatakan bahwa materi muatan undang-undang tertentu lingkupnya. Undang-undang cukup mengatur pokoknya saja sedangkan rinciannya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah oleh karena materi muatan undang-undang perlu ditentukan. Dengan diketahuinya materi muatan undang-undang maka seharusnya tidak terjadi tumpang tindih pengaturan oleh berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang ada.

Materi yang diatur dalam setiap peraturan perundang-undangan yang baik sudah seharusnya sesuai dengan jenis dan bentuk peraturan perundang-undangan, terutama jika diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat karena ketidaksesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut, selain itu suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar demikian pula sampai pada perundang-undangan tingkat lebih bawah.⁷⁹ Dalam hubungan dengan dasar yuridis ini, Soerjono Soekanto- Purnadi Purbacaraka⁸⁰ mencatat beberapa pendapat, yakni:

1. Hans Kelsen berpendapat bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya.
2. W. Zevenbergen berpendapat bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is tot stand gekomen*).
3. Logemann menyatakan bahwa kaidah hukum mengikat kalau menunjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara suatu kondisi dan akibatnya (*dwinged verband*).

Dalam upaya pembaruan hukum, perubahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi agenda yang penting karena menyangkut pada pembentukan norma perundang-undangan yang juga akan berpengaruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karenanya kebijakan legislasi untuk merubah Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan langkah sistematis dalam membangun sistem hukum nasional. Ada beberapa hal mendasar yang menjadi persoalan dan perlu untuk diubah dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan:

1. Diktum Mengingat

Pada diktum mengingat yang merupakan atribusi langsung dari konstitusi untuk menjadi landasan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan sehingga perlu dicantumkan pasal-pasal yang mengatribusi tersebut. Karena tanpa landasan atau dasar yuridis yang jelas suatu peraturan perundang-undangan akan batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Menurut Bagir Manan⁸¹, dasar yuridis ini sangat penting

⁷⁹ Bagir Manan, *Ibid*, hlm. 14-15

⁸⁰ Soerjono Soekanto, et.al., *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm.

⁸¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar...*, Loc., Cit.

dalam pembuatan peraturan perundang-undangan karena akan menunjukkan:

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat.
- c. Keharusan mengikukti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak /belum mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu Undang-Undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Seiring dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945, diktum mengingat pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencantumkan beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal-pasal yang dicantumkan dalam diktum mengingat yakni:

- a. Pasal 20, yang mengatur mengenai kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang, serta pembahasan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
- b. Pasal 20A ayat (1), yang mengatur mengenai tiga fungsi yang dimiliki DPR yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
- c. Pasal 21, yang mengatur mengenai hak anggota DPR untuk mengajukan usul rancangan undang-undang;
- d. Pasal 22A, mengenai atribusi langsung mengenai pembentukan suatu undang-undang yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas hanya mengakomodir kewenangan DPR maupun Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan dan belum mencakup kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPD serta pemerintahan daerah. Sebagaimana diketahui bahwa dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur pula bahwa DPD dapat mengajukan 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. Selain itu dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia yang pelaksanaannya dilakukan melalui sistem desentralisasi, yaitu dengan pembagian daerah-daerah provinsi, kabupaten, dan kota. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.⁸² Pemerintahan daerah (provinsi, Kabupaten dan Kota), berhak menetapkan Peraturan Daerah untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.⁸³ Dengan demikian, menjadi sebuah keharusannya untuk dicantumkan ketentuan tersebut dalam diktum mengingat sebagai sebuah konsekuensi hukum terhadap atribusi langsung yang ditentukan dalam konstitusi.

2. Kedudukan UUD NRI Tahun 1945

Setiap negara pastilah memiliki konstitusi, baik tertulis maupun tidak tertulis dan merupakan norma hukum tertinggi dari hierarki peraturan perundang-undangan. UUD NRI Tahun 1945 merupakan konstitusi negara yang secara formal merupakan dokumen resmi konstitusi yang ada dan satu-satunya yang berlaku. UUD NRI Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis secara garis besar hanya memuat pokok-pokok hukum yang fundamental yang berisi semua asas bernegara sehingga memudahkan pemahaman dan penafsiran bagi perumusan dan

⁸² Pasal 1 ayat (1) jo Pasal 18 ayat (1), ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

⁸³ Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945.

pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya selain itu UUD NRI Tahun 1945 memaparkan kerangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut⁸⁴.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar sifatnya singkat, padat, tegas dan supel yang membawa makna bahwa konstitusi negara tidak kaku dan rigid terhadap suatu perubahan, artinya kristalisasi pasal-pasal yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 bukan berarti membakukan makna dan menyudahinya sehingga penyelenggara negara akhirnya terjebak dalam kemapanan klasik. Sifat UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar yang supel dan singkat adalah sebagai berikut⁸⁵:

- a. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar yang tertulis memiliki rumusan yang jelas dan tegas;
- b. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum positif yang mengikat bagi penyelenggara pemerintahan dan negara serta bagi kehidupan warga negara;
- c. UUD NRI Tahun 1945 memuat aturan-aturan pokok yang antisipatif terhadap perkembangan jaman menerima perubahan atas dasar tuntutan rakyat dan demokrasi di era modern;
- d. UUD NRI Tahun 1945 adalah muatan normatif bagi proses pelaksanaan konstitusionalisasi pemerintah penyelenggara negara;
- e. UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan dasar hukum. Oleh karena itu berkedudukan sebagai landasan yuridis tertinggi bagi peraturan perundang-undangan lainnya. Semua peraturan perundang-undangan yang akan dan sudah dibentuk serta ditetapkan bertitik tolak dari Undang-Undang Dasar 1945.

UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga penempatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan berada paling atas. Hal ini sebenarnya telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun penempatan UUD

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 253.

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 254.

NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bukanlah tanpa pro dan kontra. Berbagai pihak menyatakan bahwa pada dasarnya keberadaan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar justru membawa konsekuensi pada keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, berbagai pihak menilai UUD NRI Tahun 1945 tidak seharusnya ditempatkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena kedudukannya merupakan hukum dasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Namun jika dikaji lebih dalam, penempatan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan dikuatkan lagi dengan menempatkannya di posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundangan-undangan adalah tepat karena UUD NRI Tahun 1945 memuat materi hukum yang umum, pokok dan fundamental, sedangkan pengkhususan atau pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah, yang lebih mudah diubah sesuai dengan kebutuhan. Karena itulah UUD NRI Tahun 1945 yang hanya memuat hal-hal bersifat mendasar merupakan undang-undang yang tertinggi di dalam negara. UUD NRI Tahun 1945 itu adalah undang-undang yang menjadi dasar dari segala undang-undang dalam negara.⁸⁶ Selain itu jika dilihat dalam logika hukum, penempatan UUD NRI Tahun 1945 dalam hierarki peraturan perundangan-undangan adalah tepat karena UUD NRI Tahun 1945 merupakan hukum dasar yang akan menjadi patokan bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya yakni undang-undang/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah, hal ini menjadi sinkron karena secara konstitusional semua peraturan perundangan-undangan di bawah UUD NRI Tahun 1945 tidak boleh bertentangan dan merupakan terjemahan lebih lanjut dari pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945. Sehingga tepat jika UUD NRI Tahun 1945 ditempatkan dalam posisi tertinggi hierarki peraturan perundang-undangan yang bermakna bahwa UUD NRI Tahun 1945 sebagai tolak ukur dari semua peraturan perundang-undangan. Selain itu penempatan UUD NRI Tahun 1945 dalam posisi tertinggi hierarki

⁸⁶ Kusumadi Padjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Cet.VII, Sinar Grafika, Jakarta,1993, hlm. 83.

perundang-undangan adalah terkait kedudukannya sebagai dasar atau landasan dalam hal pengujian konstiusonalitas materi suatu peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD NRI Tahun 1945.

Selain permasalahan kedudukan UUD NRI Tahun 1945, persoalan yang terkait dengan keberadaan UUD NRI Tahun 1945 dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu berkaitan dengan ketentuan Pasal 4 yang berbunyi sebagai berikut: *"Peraturan Perundang-undangan yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang ini meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya"*. Ketentuan ini bermaksud memberikan pemahaman bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur lebih lanjut tentang UUD NRI Tahun 1945. Namun jika melihat pada ketentuan Pasal 3 dan Pasal 7 ayat (1) UU ini yang didalamnya mengatur mengenai kedudukan UUD NRI Tahun 1945, penempatan serta pengundungannya, maka ketentuan dalam Pasal 4 tersebut terpatahkan dan tidak sinkron dengan ketentuan Pasal-pasal lainnya. Sehingga ketentuan ini perlu dikaji kembali apakah ketentuan dalam Pasal 4 tersebut harus tetap diadakan atau tidak. Hal ini pun menjadi perhatian para ahli hukum yang mengemukakan pendapatnya seperti Prof. Laica Marzuki yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 4 sebaiknya dihapus saja karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004.

3. Hierarki peraturan Perundang-undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan pengaturan ini mengundang perdebatan yang cukup panjang. Sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan bahwa jenis dan hierarki Peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c. Peraturan Pemerintah;

- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan daerah.

Hierarki tersebut di atas membawa banyak konsekuensi terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Penempatan jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam pasal 7 ayat (1) tersebut membawa perubahan yang sangat krusial dan sangat berbeda dengan ketentuan hierarki yang diatur dalam Tap MPR No.III/MPR/2000. Beberapa permasalahan yang kemudian timbul karena ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kedudukan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan yang ada dibawah undang-undang. Perda yang dimaksud dibagi dalam tiga jenis, yakni: peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa. Persoalan yang diperdebatkan berikutnya adalah, apakah ketiga jenis perda tersebut kedudukannya berjenjang berdasarkan lingkup berlakunya? Dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tidak diatur dengan jelas bagaimana kedudukan ketiganya. Selain itu kedudukan peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada dibawah undang-undang, jika dikaitkan dengan kompetensi Mahkamah Agung, maka pengujian terhadap konstitusionalitas peraturan daerah menjadi kewenang mahkamah Agung. Peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dengan DPRD yang berfungsi untuk menyelenggarakan otonomi daerah, tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atasnya. Pengertian ini berbeda dengan ketentuan yang telah ada dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang hanya melihat dari sisi institusi pemerintahan mana yang berwenang membentuk Perda.⁸⁷

⁸⁷ Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

b. Delegasi mengenai pengaturan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala desa. Desa merupakan *self governing community*⁸⁶ yang memiliki kekhasan dalam pemerintahannya, karena berbeda dengan pemerintahan propinsi, maupun kabupaten. Oleh karena itu sudah seharusnya pengaturan yang berkaitan dengan desa mendapatkan tempat tersendiri atau diatur dalam suatu undang-undang yang khusus tersendiri untuk mengakomodir hal-hal yang memang khusus dan berbeda dengan karakteristik pemerintahan propinsi maupun pemerintahan kabupaten. Karena desa merupakan miniatur dari pemerintahan negara yang telah eksis sejak sebelum Indonesia terbentuk sebagai suatu negara kesatuan republik Indonesia. Keberadaan desa atau nama lainnya di Indonesia hendaknya mendapatkan perhatian yang besar, karena dalam komunitas desa atau nama lainnya berkembang pola kehidupan dan pola pemerintahan yang masing-masing berbeda di tiap wilayah tergantung pada pengaruh adat dan kebiasaan di wilayah desa tersebut. Di desa, pola-pola demokrasi telah dilaksanakan sejak lama dan merupakan cikal-bakal pola demokrasi di Indonesia dewasa ini. Pola demokrasi ini terlihat dari pelaksanaan pemilihan kepala desa yang dipilih langsung oleh masyarakat desa serta adanya badan perwakilan masyarakat desa yang dikenal dengan nama rembug desa atau rapat desa atau nama lainnya yang mewakili suara masyarakat desa dalam jalannya pemerintahan desa yang saat ini di kenal dengan nama badan permusyawaratan desa. Begitupula dengan pengaturan dan tata cara pembentukan Peraturan Desa yang dibuat bersama antara Kepala Desa dengan badan permusyawaratan desa atau nama lainnya yang dilakukan melalui mekanisme yang memang hampir mirip dengan mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan lainnya hanya saja jika di desa nuansa musyawarah sangat kental dan lingkupnya lebih kecil. Pada dasarnya penempatan Peraturan Desa sebagai bagian dari Peraturan daerah yang termasuk dalam ketentuan hierarki peraturan perundang-undangan membawa konsekuensi hukum baru,

⁸⁶ Soetardjo Kartohadikoesoemo, Cetakan pertama, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1984.

hususnya terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung untuk melakukan judicial review terhadap perundang-undangan di bawah undang-undang. Dengan ditematkannya perdes dalam hierarki peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang maka judicial review terhadap Perdes menjadi kompetensi Mahkamah Agung, dan hal ini bisa mengakibatkan penumpukan perkara di Mahkamah Agung jika mengingat jumlah desa yang ada di seluruh wilayah Indonesia. Selain itu ketentuan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini jika dihadapkan dengan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terjadi ketidaksinkronan norma, karena dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan kabupaten/kota. Dalam ketentuan tersebut ditentukan secara eksplisit bahwa peraturan desa tidak termasuk sebagai yang dimaksud dengan Peraturan Daerah. Sehingga ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan harus ditegaskan kembali bahwa karena kekhasan dan besarnya pengaruh hukum adat, ketentuan yang menyangkut mengenai pemerintahan desa khususnya terkait dengan peraturan desa dan peraturan kepala desa perlu diatur dengan undang-undang tersendiri.

4. Materi Muatan Undang-Undang

Ada banyak pendapat mengenai apa yang menjadi materi muatan suatu undang-undang, karena suatu undang-undang adalah kunci pokok dalam pelaksanaan pemerintahan berdasarkan atas hukum. Sehingga ada yang menyatakan bahwa luas lingkup materi muatan suatu undang-undang sepenuhnya tergantung pada pembentuk undang-undang dan apabila pembentuk undang-undang menghendaki agar suatu hal diatur dengan undang-undang maka tidak ada halangannya⁸⁹. Meskipun

⁸⁹ Joeniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet.

demikian pada dasarnya materi muatan undang-undang ada dua yaitu yang disebut dalam Undang-Undang Dasar bahwa materi tersebut harus diatur dengan Undang-Undang, dan hal-hal lain yang oleh pembentuk undang-undang perlu diatur dengan undang-undang⁹⁰. Menurut Bagir Manan ada empat hal yang menjadi ukuran untuk menetapkan materi muatan undang-undang, yaitu:

- a. Materi yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 harus diatur dengan undang-undang;
- b. Materi yang oleh undang-undang terdahulu akan dibentuk dengan undang-undang;
- c. Undang-undang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah undang-undang yang sudah ada. Hal ini didasarkan pada prinsip, suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diubah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. Undang-undang dibentuk karena menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak dasar atau hak asasi manusia. Jadi, materi muatan undang-undang adalah hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia.
- e. Hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak. Apabila suatu kaidah akan menimbulkan beban atau kewajiban kepada rakyat banyak maka harus diatur dengan undang-undang. Masuk ke dalam kategori ini ketentuan-ketentuan mengenai pungutan seperti pajak atau retribusi atau hal-hal lain yang menimbulkan beban terhadap anggota masyarakat⁹¹.

Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi sebagaimana dikutip dalam Rosjidi Ranggawidjadja,⁹² butir-butir materi muatan undang-undang di Indonesia yaitu:

- a. Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD 1945;
- b. Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945;

Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm. 106-107.

⁹⁰ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan...Op.,Cit.*, hlm. 209.

⁹¹ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundangan Indonesia*, Penerbit IND-HILL.CO, Jakarta, 1992, hlm. 37-41.

⁹² Rosjidi Ranggawidjadja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 60-61.

- c. Yang mengatur hak-hak asasi manusia;
- d. Yang mengatur hak dan kewajiban warganegara;
- e. Yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
- f. Yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tinggi negara;
- g. Yang mengatur pembagian wilayah/ daerah;
- h. Yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/ kehilangan kewarganegaraan;
- i. Yang dinyatakan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang.

Namun pada dasarnya materi muatan suatu undang-undang akan mengandung tiga unsur utama, yakni perintah, larangan dan suatu keharusan yang dapat diterjemahkan kedalam berbagai materi muatan. Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa suatu undang-undang harus memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi:
 - a. Hak-hak asasi manusia;
 - b. Hak dan kewajiban warga negara;
 - c. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - d. Wilayah negara dan pembagian daerah;
 - e. Keuangan negara;
2. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang,

Ketentuan mengenai materi muatan tersebut diatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara umum telah memberikan ruang pada kreatifitas pembentuk undang-undang untuk membentuk dan menetapkan suatu undang-undang namun tetap pada koridor materi yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Namun dengan banyaknya penyalahgunaan tugas dan kewenangan yang dilakukan penyelenggara negara maka perlu dicantumkan dalam ketentuan tersebut diatas bahwa materi muatan suatu undang-undang harus memuat

mengenai tugas dan kewenangan penyelenggara negara. Sehingga dengan diaturnya ketentuan tersebut sebagai materi muatan suatu undang-undang akan memberikan limitasi yang tegas mengenai tugas dan kewenangan penyelenggara negara dan sebagai upaya preventif dari *detournement de puouvoir* atau penyalahgunaan wewenang.

Selain ketentuan tersebut diatas, berkaitan dengan kondisi lingkungan global yang semakin menurun dewasa ini, Indonesia sebagai salah satu negara di dunia dengan kekayaan sumberdaya alam yang sangat melimpah sudah semestinya mengatur pemanfaatan, pengelolaan serta perlindungan sumberdaya alam sebagai bentuk partisipasi dalam menjaga keberlangsungan kehidupan generasi yang akan datang. Apalagi Indonesia merupakan negara kepulauan yang berciri nusantara sangat rentan dengan bencana alam⁹³, dengan kondisi yang demikian, jika terjadi perubahan keseimbangan alam di dunia dapat berakibat fatal bagi Indonesia sehingga sudah seharusnya pemikiran mengenai perlindungan sumber daya alam memasuki ranah kebijakan yang mesti dituangkan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan menjadi salah satu yang disyaratkan sebagai materi muatan dalam suatu undang-undang.

Selain itu, mengingat pentingnya pergaulan internasional sebagaimana dituangkan pula dalam pembukaan UUD 1945 bahwa Indonesia harus berperan aktif dalam pergaulan dunia maka tidak dapat dihindari keikutsertaan Indonesia dalam organisasi internasional serta terjalannya perjanjian kerjasama dengan negara lain dan tentu saja akan berpengaruh juga dengan kebijakan nasional karena suatu perjanjian internasional yang diratifikasi oleh Indonesia atau secara otomatis berlaku bagi negara-negara anggota perlu dituangkan dalam kebijakan hukum nasional. Hal ini tentu saja harus mendapatkan perhatian bagi pembentuk undang-undang, karena norma-norma yang diakibatkan karena pengesahan suatu perjanjian internasional tertentu harus diterjemahkan dalam norma hukum tertentu yakni undang-undang (hal

⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution; Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Pers, 2009, hlm. 3.

ini terkait dengan daya mengikat keberlakuannya) dan disesuaikan dengan kepentingan negara dan bangsa Indonesia. Dikarenakan akibat hukum yang akan menyertai keberlakuan suatu pengesahan perjanjian internasional maka menjadi suatu keharusan hal ini menjadi salah satu materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang.

5. Ketentuan Pidana sebagai Materi Muatan Peraturan Daerah

Ketentuan pidana sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa hanya merupakan materi muatan dalam undang-undang dan Perda. Ketentuan ini dilatarbelakangi oleh adanya pendapat yang menyatakan bahwa suatu ketentuan pidana yang terdapat dalam sebuah produk hukum pada dasarnya akan mengakibatkan adanya pencabutan hak dan atau kebebasan seseorang, sehingga suatu ketentuan pidana yang akan menjadi materi muatan suatu produk hukum harus melalui persetujuan dari rakyat sehingga hanya Undang-Undang dan Peraturan Daerah yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat bersama dengan Pemerintah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat bersama dengan Pemerintah Daerah yang dapat memuat ketentuan pidana. Namun menjadi persoalan jika dikaitkan dengan jenis Peraturan Daerah yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terdiri dari :

- a. Peraturan Daerah Propinsi yang dibentuk oleh Dewan perwakilan Rakyat Daerah Propinsi bersama dengan Pemerintah Daerah;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- c. Peraturan Desa atau nama lainnya yang dibentuk oleh Badan Permusyawaratan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Ketentuan ini perlu penegasan kembali ketentuan pidana yang mana yang dapat diatur melalui Peraturan Daerah? Apakah mungkin

materi muatan Peraturan Daerah mengatur mengenai ketentuan pidana penjara atau kurungan ataukah hanya sebatas pidana. Permasalahan akan muncul jika dikaji lebih lanjut mengenai Peraturan Desa atau nama lainnya, karena pada dasarnya norma yang ada dalam sebuah Peraturan Desa atau nama lainnya adalah tentang kearifan lokal serta sendi-sendi berkehidupan di desa atau mencakup ketentuan-ketentuan hukum adat yang diakomodir dalam pemerintahan desa. Ketentuan Perdes pada dasarnya juga memuat ketentuan mengenai suatu sanksi namun tidak mengatur mengenai ketentuan pidana karena pada tataran praktisnya sanksi yang diberlakukan didesa adalah sanksi moral yang menimbulkan beban psikologis dan bersifat lebih edukatif bukan sanksi yang mengarah kepada ketentuan pidana. Sehingga menjadi persoalan jika suatu Peraturan Desa nantinya terdapat norma hukum yang mengatur mengenai ketentuan pidana karena bisa tidak bersesuaian dengan kearifan lokal yang hendak dijaga dan dilestarikan dalam sendi kehidupan di desa. Oleh karena itu perlu dilakukan limitasi mengenai Peraturan Daerah yang memuat materi ketentuan pidana yakni hanya Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

6. Perubahan kebijakan PROLEGNAS dan PROLEGDA

Sebagai upaya pembentukan hukum yang sistematis maka dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dilakukan perencanaan penyusunan Undang-Undang dalam suatu Program Legislasi baik Nasional maupun Daerah yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah serta oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian dimuat mengenai kebijakan Prolegnas serta Prolegda, namun ketentuan ini belum menjelaskan bagaimana merencanakan serta menyusun prioritas suatu undang-undang secara garis besarnya selain itu pengaturan mengenai hal ini belum mengakomodir dan belum sinkron dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga perlu

diperjelas bagaimana konsepsi yang hendak diatur arahnya dalam undang-undang ini. Hal-hal yang sebaiknya juga diakomodir dalam ketentuan undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni bagaimana mekanisme umum dalam penyusunan dan penetapan Prolegnas, perlu juga dicantumkan apa sajakah yang menjadi dasar dalam penyusunan daftar prioritas sehingga kemudian dapat ditentukan prioritas untuk jangka Panjang, jangka menengah dan prioritas tahunannya. Begitupula di daerah, program prioritas yang akan ditetapkan di daerah pun garis besarnya harus diakomodir dalam Undang-Undang ini, mengingat ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, DPR menentukan bahwa dalam penyusunan dan penetapan program legislasi daerah dilakukan pembahasan oleh DPRD bersama dengan Pemerintah Daerah agar dapat disusun program prioritas yang terencana, terpadu dan sistematis sehingga perlu dilakukan harmonisasi antara ketentuan tersebut dengan ketentuan yang telah ada dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.

7. Kebijakan tentang Administrasi Pengundangan

Setelah suatu rancangan peraturan perundang-undangan melalui proses pembentukan dan pembahasan bersama antara DPR dan Presiden, dan akan ditetapkan sebagai undang-undang maka prosedur selanjutnya sebagaimana diatur oleh UUD 1945 maka dilakukan pengundangan dalam Lembaran Negara dan disosialisasikan melalui berbagai media agar diketahui oleh semua lapisan masyarakat. Mengenai perintah pengundangan dirumuskan di Bagian Penutup Undang-Undang yang perumusannya sebagai berikut " Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia." Menurut Soehino⁹⁴, pengundangan suatu undang-undang mengandung beberapa unsur, yakni:

⁹⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara; Teknik Perundang-Undangan*, BPFE, Yogyakarta, 2006, hlm. 37-38.

- a. pelaksanaan pertama undang-undang yang bersangkutan, yang dilaksanakan adalah perintah pengundangan undang-undang yang bersangkutan yang dirumuskan di Bagian Penutup undang-undang yang bersangkutan;
- b. salah satu syarat untuk sahnya suatu produk yang merupakan hasil karya badan pembentuk undang-undang supaya secara formal sah berbentuk undang-undang, di samping dua syarat lainnya: (1). Tata cara pembentukannya harus melalui tata cara yang telah ditentukan, sejak mempersiapkan rancangan undang-undang di DPR RI, dan pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang. (2). Dituangkan dalam bentuk formal yang telah ditentukan.
- c. Syarat agar undang-undang itu memiliki kekuatan mengikat, di samping dua kekuatan lainnya, yaitu: (1) kekuatan hukum, dan (2) kekuatan berlaku.
- d. Kekuatan hukum dimiliki oleh suatu undang-undang setelah rancangan dibahas di DPR RI oleh DPR RI bersama dengan Presiden RI yang kemudian disahkan menjadi undang-undang oleh Presiden RI dengan membubuhkan tanda tangan; Kekuatan mengikat dimiliki oleh suatu undang-undang pada saat atau bersamaan dengan pengundangan undang-undang dengan penempatannya dalam LN RI; Kekuatan berlaku dimiliki oleh suatu undang-undang itu dinyatakan mulai berlaku.
- e. Penyebarluasan undang-undang agar setiap orang mengetahuinya. Hal ini merupakan suatu fiksi bahwa setiap orang dianggap mengetahui undang-undang yang telah diundangkan. Dikatakan merupakan suatu fiksi karena secara riil atau kenyataannya tidaklah demikian, tidak semua orang mengetahui undang-undang walaupun telah diundangkan. Hal tersebut merupakan maksud pengundangan undang-undang dengan penempatannya dalam LN RI.

Terkait dengan pengundangan suatu undang-undang yang dilakukan dengan tata cara dan bentuk hukum atau ketentuan yang berlaku mengandung dua aspek, yakni:

- a. Aspek yuridis, yaitu pengundangan mempunyai akibat hukum dan mempunyai kekuatan mengikat sehingga kepada orang yang melanggarnya akan dituntut di muka pengadilan.
- b. Aspek publikasi, yaitu; pengumuman yang bersifat memperluas, mempercepat dan memperlancar penyebarluasan undang-undang yang dikeluarkan, sehingga masyarakat segera dapat mengetahui dan jangkauannya akan lebih luas⁹⁵.

Terkait dengan Penjelasan suatu Undang-Undang, pengundangannya dilakukan dalam Tambahan Lembaran Negara yang terpisah dari batang tubuh Undang-Undang dimaksud. Penempatan terpisah ini pada dasarnya disebabkan oleh kebiasaan yang dimulai dari jaman Hindia Belanda, pada masa itu naskah 'wet' dan 'ordonantie' ditempatkan dalam *staatsblad* sedangkan penjelasannya dalam *memorie van toelichting* yang terpisah⁹⁶. Sedangkan harus dipahami bahwa keberadaan suatu penjelasan dalam suatu peraturan perundang-undangan haruslah dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Naskah penjelasan merupakan bagian utuh dari suatu naskah peraturan perundang-undangan terlepas dari perdebatan mengenai kedudukan penjelasan yang dipandang lebih rendah dibandingkan batang tubuh peraturan perundang-undangan. Selain itu jika dipandang dari sisi praktis penempatan suatu Penjelasan peraturan perundang-undangan dalam satu Lembaran Negara merupakan langkah yang tepat, selain mudah untuk dipahami apa makna suatu ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan karena batang tubuh dan penjelasan ada dalam satu naskah yang sama juga peralihan pengalokasian anggaran yang akan digunakan untuk dialihkan guna kepentingan rakyat lainnya.

8. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Keberadaan Peraturan Pemerintah Pengganti undang-Undang atau Perpu dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan dalam UU No.10

⁹⁵ Soehino, *Aspek Pengundangan dalam Sistem Legislasi di Indonesia*; Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah mada; Diucapkan di depan Rapat Senat terbuka Universitas Gadjah Mada; pada tanggal 10 Agustus 1990; Yogyakarta.

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 175-176.

Tahun 2004 menimbulkan berbagai persoalan, dimulai dari kedudukannya yang disetarakan dengan undang-undang, klausul hal ihwal kegentingan yang memaksa, hingga mekanisme persetujuan dan prosedur pencabutannya.

Ketentuan mengenai Perpu merupakan amanah dari ketentuan Pasal 22 UUD NRJ Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:

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

Ketentuan Perpu dalam UU Nomor 10 tahun 2004 diatur dalam ketentuan Pasal 25 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintrah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang.
- (3) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Serta dalam ketentuan Pasal 36 UU Nomor 10 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang lama dengan pembahasan rancangan undang-undang.

(2) Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

(3) Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku.

(4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat maka Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

Pengaturan tersebut di atas kemudian menimbulkan polemik baik dikalangan praktisi maupun akademisi karena tidak jelas diatur mengenai batasan-batasan kegentingan yang memaksa yang dicantumkan secara normatif dan pada akhirnya diserahkan kembali pada subjektivitas Presiden dan menimbulkan dugaan atau kekhawatiran akan terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh Presiden. Prof. Philippus M. Hadjon⁹⁷ juga menyatakan bahwa suatu keadaan yang memaksa tidak bisa didefinisikan karena Perpu merupakan diskresi yang diberikan kepada Presiden sebagaimana diatur dalam konstitusi, hal ini berbeda dengan Prof. Effendi Lotulung⁹⁸ yang memberikan definisi terhadap apa yang dimaksud dengan kegentingan yang memaksa, yakni: suatu kegentingan yang memaksa dalam ketatanegaraan yang mengakibatkan kondisi kacau.

Selain itu, muncul berbagai pemikiran mengenai keberadaan Perpu ini, ada pendapat yang menyatakan bahwa perlu dipertimbangkan untuk menghapus saja bentuk Perpu dari sistem peraturan perundang-undangan, yang didasarkan pada pertimbangan:

- a. Perpu, dapat menjadi instrumen penyalahgunaan kekuasaan walaupun hanya untuk sementara. Melalui Perpu dimungkinkan pelaksanaan pemerintahan secara kediktatoran.

⁹⁷ Philippus M. Hadjon, disampaikan saat Rapat Dengar Pendapat Umum Ke III BALEG DPRRI untuk Perubahan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 22 Februari 2010.

⁹⁸ Effendi Lotulung, *ibid*.

- b. Dapat timbul berbagai implikasi hukum apabila kemudian DPR menolak untuk menyetujui Perpu menjadi undang-undang. Harus jelas apakah penolakan Perpu oleh DPR bersifat "*van rechtswege nietig*", atau "*vernietigbaar*".⁹⁹

Namun jika memang Perpu harus tetap ada dalam sistem perundang-undangan Indonesia maka dalam rancangan perubahan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 harus diperjelas batasan-batasan dari suatu keadaan yang memaksa untuk dikeluarkannya Perpu sehingga tidak menjadi bentuk penyalahgunaan wewenang yang dibenarkan oleh undang-undang. Beberapa hal yang harus kembali diperinci dalam ketentuan mengenai Perpu sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan¹⁰⁰ adalah sebagai berikut:

- a) Pengertian hal ihwal kegentingan yang memaksa; ini merupakan syarat konstitutif yang menjadi dasar bagi Presiden untuk menetapkan perpu dan menjadi kewajiban bagi Presiden untuk menunjukkan secara nyata keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa, karena Presiden tidak berwenang untuk menetapkan Perpu tanpa hal ihwal kegentingan yang memaksa tersebut dan mengakibatkan Perpu yang dikeluarkan tanpa terpenuhinya syarat tersebut menjadi batal demi hukum. Wewenang Presiden dalam menetapkan Perpu adalah wewenang bersyarat bukan wewenang yang secara hukum umum melekat pada Presiden, melainkan suatu wewenang hukum yang khusus. Inilah semestinya yang pertama kali harus diperiksa DPR pada saat akan menyetujui Perpu bukan materi muatannya.
- b) Hal ihwal kegentingan yang memaksa harus menunjukkan ada krisis yang menimbulkan bahaya atau hambatan secara nyata terhadap kelancaran menjalankan fungsi pemerintahan. Hambatan itu bersumber pada peraturan perundang-undangan yang ada atau karena suatu kekosongan hukum yang bersifat sangat mendesak dan harus dipecahkan dengan sangat segera dan krisis itu memerlukan pengaturan segera pada tingkatan undang-undang.

⁹⁹ Bagir Manan, *Teori dan Politik konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, Cet. Kedua, 2004, hlm. 216.

¹⁰⁰ Bagir Manan, *Teori... op., cit.*, hlm 216-217.

c) Materi muatan Perpu hanya terbatas pada pelaksanaan fungsi pemerintahan (administrasi negara). Perpu tidak dapat mencakup bidang ketatanegaraan (*staatsrechtlijk*). hal ini berkaitan dengan kelembagaan negara seperti soal-soal peradilan tidak boleh diatur dengan Perpu. Perpu juga tidak boleh memuat ketentuan yang berkaitan dengan hukum pidana dan hak asasi manusia. Perpu semata-mata berkaitan dengan usaha memecahkan dan melancarkan fungsi administrasi negara.

d) Perpu hanya dapat ditetapkan pada saat DPR sedang tidak bersidang (reses). Apabila DPR dalam masa bersidang, Presiden dilarang menetapkan Perpu. Tata cara yang berlaku di DPR tidak boleh dijadikan alasan menetapkan Perpu yang membutuhkan waktu cepat. DPR dapat membuat tata cara khusus pada saat harus membentuk undang-undang untuk menghadapi atau mencegah krisis.

9. Kebijakan tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu proses pembentukan norma hukum yang keberlakuannya akan mengikat seluruh masyarakat Indonesia. Masyarakat merupakan objek dari keberlakuan suatu norma yang ada dalam undang-undang sehingga sudah seharusnya masyarakat dilibatkan dalam proses pembuatan suatu undang-undang. Sehingga aspirasi masyarakat terakomodir dalam undang-undang dan dengan dimasukkannya aspirasi masyarakat maka aplikasi norma yang ada dalam undang-undang akan mendapatkan respon yang lebih positif dari masyarakat. Indonesia sebagai salah satu negara berpenduduk terbesar tentu saja menjadi suatu keharusan mempunyai peraturan perundang-undangan yang pro rakyat dan sekaligus melindungi kepentingan rakyat serta bertujuan untuk mensejahterakan rakyat sebagai bentuk pertanggungjawaban penyelenggara negara. Partisipasi masyarakat juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk pengawasan langsung dari masyarakat terhadap kinerja wakil-wakilnya yang duduk di parlemen sekaligus sebagai bentuk tanggung jawab para wakil rakyat untuk

menyediakan ruang bagi usulan-usulan rakyat agar setiap produk perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*) dan dapat berlaku secara efektif karena nantinya dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang¹⁰¹.

Peran serta masyarakat (*public participation*) merupakan elemen penting dalam proses pelaksanaan demokrasi. Maksudnya memberikan peluang adanya peran serta aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, khususnya kelompok yang terkena dampak langsung suatu kegiatan pembangunan sebagai akibat dari kebijaksanaan publik (*public policy*). Pada dasarnya pelaksanaan suatu peran serta masyarakat bertujuan untuk:¹⁰²

- a. Melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik;
- b. Membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat kegiatan pembangunan.



¹⁰¹ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 77.

¹⁰² Bambang Sugiono & Ahmad husni, *Jurnal Hukum Jus Quia Iustum*, Dinamika Ketatanegaraan Pasca Sidang Umum 1999, FH UII, Yogyakarta, 1999, hlm. 79.

BAB IV ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN

A. Arah Pengaturan

Arah pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah terbentuknya satu undang-undang yang mengatur secara komprehensif, terpadu, dan jelas dan mudah dipahami mengenai kedudukan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dalam sistem hukum nasional, asas-asas pembentukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan, jenis dan hirarkhie peraturan perundang-undangan, kewenangan lembaga-lembaga negara dan pemerintah pusat dan daerah dalam bentukan peraturan perundang-undangan, kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan pengesahan peraturan perundang-undangan, penyebarluasan, serta partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Sejalan dengan arah pengaturannya, rancangan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan memuat materi dengan sistematika berdasarkan hal-hal yang bersifat umum dalama pembentukan peraturan perundang-undangan dan tahap-tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Pengertian-pengertian dari beberapa konsep yang digunakan dalam RUU.
- b. Kedudukan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- c. Asas-asas pembentukan dan materi muatan peraturan perundang-undangan.
- d. Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.
- e. Penyusunan peraturan perundang-undangan.
- f. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.
- g. Pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang.
- h. Pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah.
- i. Pengundangan.
- j. Penyebarluasan.

k. Partisipasi masyarakat.

1. Pengertian-pengertian

Terdapat kurang lebih 15 (lima belas) konsep atau istilah yang didefinisikan dalam rancangan undang-undang ini. Beberapa konsep tersebut ada yang merupakan konsep baru yang hanya terdapat dalam rancangan undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi ada konsep lain yang diambil dari undang-undang lain. Pengertian dari konsep yang diambil dari undang-undang yang lain, rumusannya tetap sama untuk menjaga konsistensi dan sinkronisasi konsep. Konsep-konsep yang pengertiannya terdapat dalam RUU ini adalah: Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Program Legislasi Nasional, Program Legislasi Daerah, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Kedudukan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945

Sistem norma yang diterapkan dalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia dipengaruhi oleh ajaran Hans Kelsen tentang hierararkhie norma. Hans Kelsen melalui teorinya (*Stufentheorie*) berpendapat bahwa norma dalam suatu negara berjenjang, dan norma yang lebih rendah bersumber kepada norma yang lebih tinggi, lalu norma yang lebih tinggi bersumber kepada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang bersifat abstrak tidak memiliki sumber lagi.

Dalam konteks seperti itu, maka lima sila atau asas/prinsip yang dikenal dengan Pancasila merupakan prinsip-prinsip yang paling tinggi yang tidak ada lagi yang lebih tinggi di atasnya. Oleh karena itu, dalam RUU ini Pancasila ditempatkan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara.

Selanjutnya, UUD NRI Tahun 1945 ditempatkan sebagai norma dasar (*staatsfundamental norm*) atau hukum dasar dalam peraturan perundang-

undangan. Ciri dari hukum dasar ini adalah norma bersifat tunggal (dalam arti tidak diatur mengenai sanksi), memuat pernyataan-pernyataan yang bersifat umum. Misalnya, negara Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945).

3. Asas Pembentukan dan Materi Muatan Peraturan perundang-undangan

Terdapat dua aspek penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu pertama, aspek teknis formal (formal) dan kedua adalah aspek substantif (materiil). Aspek teknis formal menyangkut bagaimana cara pembentukannya. Sedangkan aspek substansi berkaitan dengan isi dari norma tersebut. Terdapat prinsip-prinsip dasar dan umum bagi pembentukan dan materi muatan setiap peraturan perundang-undangan. Beberapa aspek teknis formal yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah kejelasan tujuan; kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan/atau keterbukaan.

Sedangkan berkenaan dengan materi muatannya, terdapat beberapa asas yang menjiwai isi atau substansi dari norma-norma yang dituangkan dalam setiap pasal dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhinneka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Di samping asas-asas sebagaimana disebutkan di atas, maka terdapat asas-asas lain yang terkait dengan bidang-bidang hukum tertentu (asas dalam hukum pidana, asas dalam hukum perdata, dan asas dalam hukum internasional)

4. Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Dengan mendasarkan pada prinsip hierarkhi peraturan perundang-undangan, maka RUU ini menetapkan beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang berbasiskan "hierarkhi struktural" yang menjadi prinsip

utama dalam sistem norma Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hierarkhie struktural menggambarkan hierarkhie susunan lembaga-lembaga negara/pemerintah yang berwenang dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun pada sisi lain, RUU ini juga mengakui "hierarkhie fungsional" artinya berdasarkan kewenangan delegasi, suatu undang-undang dapat menentukan pengaturan lebih lanjut materi tertentu dengan peraturan perundang-undangan yang tidak terdapat dalam hirarkhie struktural. Misalnya, delegasi langsung dari undang-undang untuk mengatur lebih lanjut dengan peraturan DPR atau peraturan Bank Indonesia.

Dalam kaitannya dengan jenis dan hierarkhie peraturan perundang-undangan tersebut, maka dalam RUU ditetapkan sebagai berikut:

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

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

Di samping pengakuan berdasarkan hierarki struktural tersebut di atas, RUU ini mengakui keberadaan hierarki fungsional. RUU ini juga mengatur kekuatan hukum masing-masing peraturan perundang-undangan, serta kewenangan mengujiannya, baik untuk undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang. Selanjutnya, dalam kaitannya dengan materi muatan masing-masing peraturan perundang-undangan, RUU ini mengaturnya sebagai berikut: untuk undang-undang materi muatannya berisi:

- a. Pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD NRI Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional;
- d. Pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sedangkan untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, materi muatannya adalah sama dengan materi muatan undang-undang yang

dikeluarkan dalam hal terjadi kegentingan yang memaksa. Selanjutnya, materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan, menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

RUU ini juga mengatur mengenai pengaturan mengenai ketentuan pidana, yaitu ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang; Peraturan Daerah Provinsi; atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

5. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya bagian dari kegiatan pembangunan, khususnya pembangunan hukum. Pelaksanaan pembangunan yang baik, termasuk pembangunan bidang hukum, akan terjadi apabila dimulai dengan perencanaan yang baik. Melalui mekanisme perencanaan hukum inilah, dapat ditemukan hubungan antara pembangunan hukum dengan pembangunan bidang-bidang lainnya. Melalui perencanaan ini pula pembentukan hukum dapat dilakukan secara terintegrasi dan terpadu, serta merumuskan politik hukum yang ingin dicapai dalam berbagai bidang hukum yang ada.

Oleh karena itu, RUU ini sangat menekankan pentingnya perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui mekanisme penyusunan program legislasi nasional untuk peraturan pada tingkat pusat, dan program legislasi daerah untuk peraturan pada tingkat daerah.

6. Penyusunan Peraturan Perundang-Undang

Tahap kedua dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tahap penyusunan. Dalam tahap penyusunan ini terdapat beberapa kegiatan penting yang diatur dalam RUU ini, yaitu penyusunan Naskah Akademik. Naskah Akademik memuat pemikiran-pemikiran akademik mengenai substansi dari peraturan perundang-undangan yang dirumuskan.

Naskah Akademik sangat membantu Anggota Dewan atau siapa pun yang terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, karena semua data, informasi dan pemikiran akademik yang terkait dengan substansi terkumpulkan dalam dokumen Naskah Akademik ini.

Tahap berikut dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah perancangan. RUU ini menekankan pentingnya prolegnas sebagai acuan bagi perancangan suatu RUU. Selanjutnya, kegiatan penting dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang

7. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan

Penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan menjadi lampiran dari RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut berlaku untuk semua jenis peraturan perundang-undangan, baik yang tercantum sebagai bagian dari hierarki struktural, maupun hierarki fungsional, yaitu undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, keputusan kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Hal-hal penting yang berkaitan dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan adalah menyangkut kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus seperti pendelegasian kewenangan, penyidikan, pencabutan, perubahan peraturan perundang-undangan, penetapan

peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang, pengesahan perjanjian internasional, ragam bahasa peraturan perundang-undangna, serta bentuk-bentuk rancangan peraturan perundang-undangan.

8. Pembahasan dan Pengesahan RUU

Pengaturan mengenai pembahasasn RUU sangatlah penting, karena menyangkut pelaksanaan dari ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. RUU mengatur mengenai dua tingkat pembahasan RUU dan juga mengatur mengenai keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan RUU.

Selanjutnya, mengenai pengesahan RUU diatur mengenai mekanisme penyampaian RUU yang telah mendapatkan persetujuan bersama kepada Presiden untuk meminta pengesahan, jangka waktu pengesahan oleh Presiden dan konsekuensi tindakan Presiden tidak mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dalam jangka waktu 30 hari sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 20 ayat (5) UUD 1945. Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa: Dalam hal Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

9. Pembahasan dan Penetapan Rancangan Peraturan Daerah

Pengaturan mengenai pembahasan RUU dan Peraturan Daerah dipisahkan, karena ada beberapa substansi mengenai pembahasan RUU yang sudah diatur dalam konstitusi (UUD 1945), sedangkan pembahasan terhadap Perda tidak diatur dalam Konstitusi. Di samping itu, perbedaan penting lainnya adalah, untuk peraturan daerah menggunakan kata penetapan, bukan pengesahan. Dalam bagian ini diatur pula mengenai konsekuensi dari suatu Ranperda yang tidak disetujui oleh DPRD.

Penetapan Ranperda menjadi undang-undang dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan oleh Gubernur/Bupati/Wali Kota. Penetapan Ranperda dibatasi waktunya selama 30 hari kerja.

10. Pengundangan

Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan, penjelasan dan/atau lampirannya harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara atau Lembaran Daerah. Peraturan Perundang-undangan dan/atau penjelasannya yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi: Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; dan Peraturan Perundang-undangan lain yang termasuk dalam hierarchie fungsional, selain peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintahan daerah. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya dan dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Pengundangan memiliki makna yang penting karena pada prinsipnya, setiap peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

11. Penyebarluasan

Penyebarluasan memiliki makna membuka akses masyarakat terhadap proses dan perbaikan substansi suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Hal-hal yang diatur mengenai penyebarluasan ini adalah siapa dan apa yang disebarluaskan. Untuk itu, penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, hingga pengundangan undang-undang. Penyebarluasan tersebut dilakukan untuk dapat memberikan informasi sekaligus meminta masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

Sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga yang terkait dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Sedangkan untuk penyebarluasan undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Selanjutnya, mengenai penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan oleh kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, kementerian yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan melaksanakan penerjemahan dengan berkoordinasi dengan kementerian terkait dengan substansi atau materi muatan undang-undang.

Untuk pembentukan Peraturan Daerah, penyebarluasan Peraturan daerah, dilakukan oleh DPRD dan pemerintah daerah sejak penyusunan Prolegda, penyusunan rancangan peraturan daerah, pembahasan rancangan peraturan daerah, hingga pengundangan peraturan daerah. Penyebarluasan dalam proses pembentukan peraturan daerah dimaksudkan untuk dapat memberikan informasi sekaligus meminta masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan.

12. Partisipasi Masyarakat

Hukum terutama undang-undang dan peraturan daerah memuat hak dan kewajiban yang akan dipikul oleh masyarakat. Bahkan dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut dapat dicantumkan rumusan tindak

pidana yang dapat diancam dan dijatuhkan kepada setiap orang yang melanggarnya. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat. Dengan kerangka pemikiran yang demikian, maka partisipasi masyarakat dalam merumuskan norma-norma yang membebani hak dan kewajiban pada dirinya sangatlah penting. Oleh karena itu, RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini mengaturnya secara khusus dan perlu diatur dalam bab tersendiri.

Sehubungan dengan itu, RUU ini menekankan pentingnya pengaturan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di samping itu perlu diatur mengenai mekanisme dalam memberikan masukan. Beberapa metode yang patut dipertimbangkan dan dituangkan dalam RUU adalah rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; dan/atau seminar/loka karya/diskusi. Sedangkan masyarakat yang dimaksud adalah dalam arti perseorangan; kelompok/organisasi masyarakat; kelompok profesi; perguruan tinggi; lembaga swadaya masyarakat; masyarakat adat; dan/atau pemangku kepentingan lain. Untuk memudahkan masyarakat memberikan masukan secara lisan atau tertulis, undang-undang ini menetapkan bahwa setiap rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.



SETJEN DAN BK DPR RI

BIDANG ARSIP DAN MUSEUM

BAB V PENUTUP

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum yang bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib, antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangan dan penyebarluasannya.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang tertib, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya. Selain itu, pembentukan peraturan perundang-undangan hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang sesuai dengan perkembangan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia yang telah berubah berdasarkan amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk mewujudkan cara dan metode yang pasti, baku dan standar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta untuk memenuhi perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dengan undang-undang.

Walaupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain mengenai: asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, perencanaan hingga pengundangan peraturan perundang-undangan, tetapi seiring dengan perkembangan politik hukum di

Indonesia, beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sering menemui benturan dengan undang-undang lain dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan paradigma hukum pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang pemikiran di atas, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389) perlu dilakukan penggantian.

RUU ini mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan, proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, serta partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun mengenai batasannya, RUU ini hanya mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah. Sedangkan mengenai pembentukan Undang-Undang Dasar tidak diatur dalam Undang-Undang ini. Hal ini karena tidak termasuk kompetensi pembentukan Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

BIDANG ARSIP DAN MUSEUM

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku dan Makalah

Abdillah, Masykuri. *Demokrasi di Persimpangan Makna Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999.

Adji, Oemar Seno. *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: PT. Seruling Masa, 1966.

Aminy, Aisyah. *Pasang Surut Peran DPR 1945-2004*. Jakarta: Yayasan Pancar Siwah, 2004.

Alfian. "Masalah Pelaksanaan Fungsi DPR yang diinginkan oleh UUD 1945," dalam *Jurnal Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1990.

Alrasid, Harun. *Kuliah Ilmu Negara Prof. Mr. Djokosoetono*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

_____. *Kuliah Hukum Tata Negara Prof. Mr. Djokosoetono*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

_____. *Teori dan Aliran Penafsiran*. Jakarta: Ind-Hill Co, 1997.

_____. *Agenda Pembangunan Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta: Balai Pustaka, 1998.

_____. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press, 2005.

_____. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

- _____. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- _____. *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- Assrun, A. Muhammad. *Krisis Peradilan, Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta: Elsam, 2004.
- Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi*. Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1991.
- _____. "Teori Perundang-undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjermihkan Pemahaman," *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar*. Jakarta: FHUI, 1992.
- Azed, Abdul Bari. *Percikan Pemikiran tentang Hukum dan Demokrasi*. Jakarta: PSHTN UI, 2001.
- Azhari. *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1995.
- Azis, Machmud Aziz, "Jenis dan Tata Susunan/Urutan (Hierarki) Peraturan Perundang-undangan Menurut UUD-RI dan UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Artikel*, tanpa tahun.
- Barendt, Eric. *An Introduction to Constitutional Law*. London: Oxford University Press, 1998.
- Bourchier, David & Vedi R Hadiz. *Pemikiran Sosial dan Politik Indonesia Periode 1965-1999*.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1980.
- Budiman, Arif. *Teori Negara: Negara Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III, Cetakan Ke-3, Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- DPD RI. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Sekjen DPD RI, 2004.

- DPR RI. *Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*. Jakarta: DPR RI, Desember 2006.
- _____. *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 01/DPR-RJ/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009*.
- _____. *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RJ/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI*.
- Dicey, AV. *An Introduction to the Study of the Law of Constitution*. London: Max Millian Press Ltd, 1971.
- Dimiyati, Khudzaifah. *Teorisasi Hukum, Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Press, 2004.
- Djani, Luky. "Efektivitas-Biaya dalam Pembuatan Legislasi," *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 10 Tahun III, Oktober 2005.
- Djojosoekarto, Agung. *Dinamika dan Kapasitas DPRD dalam Tata Pemerintahan Demokratis*. Jakarta: Konrad Adenaeur Stiftung, 2004.
- Fajar, Abdul Mukhtie. *Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi Independen*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*. Jakarta: Equinox, 2007.
- Feith, Herbert & Lance Castles. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: Equinox, 1965.
- Feulner, Frank. "Menguatkan Demokrai Perwakilan di Indonesia: Tinjauan Kritis Terhadap Dewan Perwakilan Daerah," *Jurnal Hukum Jentera* Edisi 8 Tahun III Maret 2005.
- Friedrich, Carl. J. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham, Mass.: Blaidell Publishingn Company, 1967.
- Fleischthein, Ossip K. *Fundamentals of Political Science*. New York: Ronald Press, 1952.
- Friedmann, Wolfgang. *Legal Theory*. London; Steven & Son Limited, 1960.

- Friedman, Lawrence M. *American Law an Introduction*, Second Edition, terjemahan oleh Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa, 2001.
- Formappi. *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Formappi, 2005.
- Gaffar, Afan. "Sistem Politik, Demokrasi, dan Faham Integralistik", *Makalah*. Jakarta: ICMI, 8-9 Desember 1995.
- Hamidi, Jazim. *Revolusi Hukum Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Hadjon. Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, 1987.
- Harahap, Krisna. *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi hingga Reformasi*. Bandung: Grafiti, 2004.
- Hartono, Sunaryati. *Apakah the Rule of Law*. Bandung: Alumni, 1976.
- Held, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Husain, M., et.all. *Menjaring Aspirasi Rakyat: Catatan dari Dialog Anggota DPR dengan Rakyat*. Jakarta: Cesda-LP3ES, 2003.
- Ibrahim, Harmaily. *Majelis Permusyawaratan Rakyat (suatu tinjauan dari Sudit Hukum Tata Negara*. Jakarta: Sinar Bakti, 1980.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- _____. "Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," *Pidato pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Depok: FHUI, 28 Maret 2007.
- International IDEA. *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: International IDEA Publishing, 2000.
- Iver, Mac. *The Web of Government*. New York: Mc Millan Co., 1965.
- _____. *The Modern State*. Oxford: University Press, 1950.
- Jennings, Sir Ivor. *The Law and the Constitution*. English: Language Book Society. 1976.

- Kahin, George Mc Turman. *Mayor Government of Asia*. New York: Cornell University Press, 1974.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, alih bahasa Soemardi. Jakarta: Bee Media Press, 2005.
- _____. *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2007.
- Koesnardi, Mohammad & Bintan R. Saragih. *Ilmu Negara*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- _____. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Gramedia, 1983.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi HTN FHUI, 1976.
- Kusuma, R.M. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: FHUI, 2004.
- Laski, Harold J. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press, 1947.
- Lay, Cornelis. *President, Civil Society, dan HAM*. Jakarta: Pensil 324, 2004.
- Liddle, R. Wiliam. *Pemilu-Pemilu Orde Baru, Pasang Surut Kekuasaan Politik*. Jakarta: LP3ES, 1992.
- Lima Adi Sekawan. *UUD 1945 dan UUD di Indonesia*. Jakarta: Lima Adi Sekawan, 2006.
- Lijphart, Arend. *Parliamentary versus Presidial Government*. New York: Oxford University Press, 1998.
- Locke, John. *Two Treaties on Civil Government*. London: Everyman, 1984.
- Logeman, JHA. *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, alih bahasa Makkatutu. Jakarta: PT. Ichtiar van Hoeve. 1995.
- Lubis, M. Solly. *Ilmu Negara*. Bandung: Alumni, 1975.
- Machiavelli, Niccolo. *The Prince (Sang Penguasa)*. Jakarta: PT. Gramedia Utama, 1999.
- Manan, Bagir. *Perkembangan UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press, 2004.
- _____. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Gema Media, 1999.

- _____. *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- _____. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*. Bandung: Mandar Maju, 1995.
- _____. *DPR, DPD, MPR dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Mahfud MD, Mohammad. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- _____. "Permasalahan Aktual Koordinasi Prolegnas," *Lokakarya 30 Tahun Program Legislasi Nasional*. Jakarta: BPHN, 2007.
- _____. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2001.
- _____. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: LP3ES, 2007.
- _____. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Yogyakarta: Liberty, 1993.
- _____. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1998.
- Marbun, B.N. *DPR: Pertumbuhan dan Cara Kerjanya 1945-2004*. Jakarta: Tanpa Penerbit, 2004.
- Mayo, Henry B. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960.
- McHugh, James T. *Comparative Constitutional Traditions*. New York: Peter Lang, 2002.
- Montesquieu. *The Spirit of Law*. Jakarta: Nusamedia, 2007.
- Moore, Russell F. *Modern Constitutions*. Iowa: Ada & Co, 1957.
- MPR RI. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*. Jakarta: Sekjen MPR RI, 2005.
- _____. *Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Sidang Akhir Masa Jabatan 1999-2004*. Jakarta: Sekjen MPR RI, 2004.

- Muhammad, Saleh Asri. *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*. Pekanbaru: Bina Mandiri Press, 2006.
- Murphy, Walter F. *Constitutional Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.
- Negel, Jack H. *The Descriptive Analysis of Power*. New Haven: Yale University Press, 1975.
- Notohamidjojo. *Makna Negara Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970.
- Nurtjahjo, Hendra. (Ed). *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: PSHTN FH-UI, 2004.
- Pabottinggi, Mochtar dan Abdul Mukthie Fajar. *Konstitusi Baru melalui Komisi Konstitusi Independen*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Plato. *The Republic*, terjemahan bahasa Inggris oleh Desmond Lee. London: Penguin Books, 1987.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Alumni, 1986.
- Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*. Jakarta: Nusamedia, 2007.
- Purnomowati, Reni Dwi. *Implementasi Sistem Bikameral dalam Parlemen Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Ranuhandoko, IPW. *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Revitch, Diane dan Abigail Thernstrom (Ed), *Demokrasi Klasik dan Modern: Tulisan Tokoh-Tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Rousseau, Jean Jacques. *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*. Jakarta: Visimedia, 2007.
- Sabine, George. *A History of Political Theory*. London: George Harrp & Co. Ltd., 1954.

- Sanit, Arbi. *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali, 1985.
- Saifudin. "Proses Pembentukan UU: Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi," *Disertasi*. Jakarta: Fakultas Hukum Program Pascasarjana UI, 2006.
- Saptomo, Ade. *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum*. Surabaya: Unesa University Press, 2007.
- Saragih, Bintang R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia..* Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987.
- _____. "Peranan DPR GR Periode 1965-1971 dalam Menegakkan Ketatanegaraan yang Konstitusional Berdasarkan UUD 1945," *Disertasi*. Bandung: Universitas Padjadjaran, 1991.
- Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press, 1994.
- Seidman, Ann., et.al, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis* (Jakarta: Elips, 2002)
- Sekretariat Badan Legislasi DPR. *Laporan Evaluasi Pelaksanaan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2008*. Jakarta: Baleg DPR, 2008.
- Sekretariat Jenderal DPR RI. *Buku Panduan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2005: Mekanisme Pelaksanaan Fungsi-fungsi Dewan*. Jakarta: Sekjen DPR RI, 2005.
- Sekretariat Negara RI. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*. Jakarta: Sekneg RI, 1998.
- Senoadji, Oemar. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga, 1980.
- Simandjuntak, Marsillam. *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2003.
- Simorangkir, JCT. *Penetapan UUD Di lihat dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung, 1984.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1986.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.

- _____. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung, Alumni, 1992.
- _____. *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1971.
- _____. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni, 1977.
- _____. *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*. Jakarta: CV. Rajawali Pers, 1981.
- Strong, C.F. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Jakarta: Nusamedia, 2004.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Sumitro, Ronny Hanitio. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988.
- Suny, Ismail. *Mencari Keadilan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- _____. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1977.
- Suprpto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992.
- Syahuri, Taufiqurrohman. *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Thaib, Dahlan., Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- Tutik, Titi Triwulan. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta: Pustaka Publisher, 2005.
- Van der Vlies, I.C. *Handboek Wetgeving*. Zwolle: WEJ Tjeenk Willink, 1987.
- Wheare, K.C. *Modern Constitutions*. London: Oxford University, 1976.
- Yusuf, Slamet Effendy dan Umar Basalim. *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

_____. *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043).*

_____. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).*

_____. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310).*

_____. *Intruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.*

_____. *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.*

_____. *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.*

SETJEN DAN BK DPR RI
BIDANG ARSIP DAN MUSEUM