

Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia

M Jeffri Arlinandes Chandra^{1,a}, Vera Bararah Barid^{2,b}, Rofi Wahanisa^{3,c}, Ade Kosasih^{4,d}

^{1,2}Universitas Terbuka

³Universitas Negeri Semarang

⁴IAIN Bengkulu

Email: ^ajeffrichandra@ecampus.ut.ac.id, ^bvera.bararah@gmail.com,

^crofiwahanisa@yahoo.com, ^dadeindrakosasih@iainbengkulu.ac.id

Naskah diterima: 20/1/2021, direvisi: 17/1/2022, disetujui: 19/1/2022

Abstract

A good statutory regulation is one that is harmonious with other laws and regulations. Disharmony between laws and regulations with other regulations at the same level or at different levels will cause complex problems. One example of controversy is the revision of the Corruption Eradication Law (KPK), which has been rejected by various groups. in the formation or review of the law, namely paying attention to the aspirations and legal needs of the community. This paper analyzes the formation of laws and regulations in Indonesia in realizing Systematic, Harmonious, Integrated legislation. The method used in this research is a combination of normative research which is supported by empirical data from field research. The approach emphasizes the search for norms contained in the provisions of laws and regulations and existing legal theories and uses a conceptual approach. The results of the discussion, that the recognition of the law that is made is a very important thing so that every stage of the making of legislation must be as good as possible at each stage. One of the influencing aspects is transparency and accountability which is reflected in involving public participation/public consultation at every stage. So it is very “urgent” if monitoring and review are very important to a law that has been formed so that the public can conduct a judicial review and also a legislative review.

Keywords: the formation of laws and regulations; judicial review; legislative review

Abstrak

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmonisan antara suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain pada tingkat yang sama atau pada tingkat yang berbeda akan menimbulkan masalah yang kompleks. Salah satu contoh kontroversi dalam Revisi Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana korupsi (KPK) yang banyak terjadi penolakan oleh berbagai kalangan. Dalam pembentukan ataupun Peninjauan Kembali sebuah undang-undang yaitu memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Tulisan ini menganalisa mengenai pembentukan Peraturan Perundang-Undang di Indonesia dalam mewujudkan Peraturan perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis, Terpadu. Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah gabungan dari penelitian normatif yang didukung dengan data-data empiris penelitian lapangan. Pendekatan menekankan pada pencarian norma-norma yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang ada, serta menggunakan pendekatan konseptual. Hasil pembahasan, bahwa Pengakuan terhadap hukum yang dibuat merupakan suatu hal yang amat penting sehingga setiap tahapan pembuatan peraturan perundang-undangan harus sebaik mungkin di setiap tahap. Salah satu aspek yang berpengaruh yaitu transparansi dan akuntabel yang tercermin dalam melibatkan partisipasi publik/konsultasi publik dalam setiap tahapannya. Sehingga sangat “urgent” jika pemantauan dan peninjauan sangat penting terhadap suatu UU yang telah dibentuk agar publik dapat melakukan *judicial review* dan juga *legislative review*.

Kata kunci: pembentukan peraturan perundangan; *judicial review*; *legislatif review*

A. Pendahuluan

Indonesia sebagai negara hukum tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Konsep negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata¹. Ciri-ciri negara hukum yang demokratis yaitu rakyat memegang peran kunci dan kedudukan sentral dalam menentukan arah kebijakan.

Secara implisit pengertian demokrasi tercermin dari kedekatan penguasa atau pemimpin bangsa dengan rakyat dengan menerapkan prinsip keterbukaan atau trasparansi serta bersedia mengoreksi dan meluruskan kebijakan-kebijakan yang dinilai merugikan kepentingan rakyat². Salah satunya dapat dilihat dalam praktik pembentukan peraturan perundang-undangan terkhusus Undang-Undang (UU) dan Peraturan Daerah (PERDA) yang melibatkan DPR/DPRD yang merupakan representatif dari suara rakyat untuk dapat memberikan masukan dan mengarahkan yang menjadi keinginan masyarakat luas.

Berdasarkan prinsip negara hukum yaitu pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang, maka dalam menjalankan suatu pemerintahan harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman penyelengaraan suatu negara yang berlandaskan keinginan rakyat. Konstitusi yang merupakan pedoman dalam bernegara dan kemudian dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan yang dibagi menjadi beberapa jenis peraturan perundang-undangan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang harmonis dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Ketidakharmonisan suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan lain baik yang setingkat maupun berada pada tingkatan yang berbeda, akan menimbulkan suatu permasalahan yang kompleks. Akibatnya peraturan tersebut dapat dibatalkan karena hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi maupun peraturan perundang-undangan diatasnya.

Bentuk disharmonisasi tersebut terlihat dalam pengajuan *judicial review* Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ke Mahkamah konstitusi maupun ke Mahkamah Agung, di MK mulai tahun 2004 sampai bulan April 2019 sudah diajukan sebanyak 1231 Perkara dengan rincian 203 dikabulkan, 433 ditolak, 481 tidak dapat diterima (NO) dan sisanya adalah ketetapan mahkamah konstitusi³. Banyaknya perkara yang diajukan ke mahkamah konstitusi menunjukkan bahwa produk yang dibentuk (UU) masih terdapat banyak kelemahan sehingga membuat unsur suatu pasal bertentangan dengan konstitusi kita. Idealnya sebagai pijakan dalam pembentukan ataupun Peninjauan Kembali sebuah undang-undang yaitu juga memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat, sesuai dengan Pasal 18 huruf h Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dalam tahapan perencanaan. Bila terjadi penolakan mengenai revisi Undang-Undang tersebut seharusnya harus dilakukan Peninjauan Kembali dan diserap aspirasinya agar tidak terjadi konflik di masyarakat. Sebagai contoh kontroversi dalam Revisi Undang-Undang Pemberantasan tindak pidana korupsi (KPK) yang banyak terjadi penolakan oleh masyarakat maupun oleh pegiat anti korupsi, kalangan akademisi, serta KPK itu sendiri. Kemudian penolakan Undang-Undang rencana pengesahan Rancangan Undang-Undang KUHP (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana) yang merupakan produk hukum Indonesia asli yang diharapkan dapat menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang belum diakomodir dalam KUHP versi kolonial Belanda.

1. Sobirin Malian, “Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945”, (Yogyakarta: FH UII Press, 2001), 36-37.

2. Nomensen Sinamo, “Diklat Kuliah HTN Fakultas Hukum UBK Dikutip dari Nomensen Sinamo”, Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Ketiga (Jakarta: Permata Aksara, 2014), hlm 181.

3. Diolah dari website Mahkamah Konstitusi <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan2dev&id=1&kat=1&menu=5>, pada pukul 12.30 WIB.

Menurut UU NO 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan (yang selanjutnya disebut dengan UU P3) bahwa mekanisme *preview* (Peninjauan) tersebut sebenarnya sudah dilakukan mulai pada tahap perencanaan yang mencakup hipotesa awal dalam pembentukan peraturan perundangan, Pasal 19 ayat (2) UU 12 Tahun 2011 mengharuskan dalam membentuk perencanaan peraturan perundang-undangan maka harus memperhatikan latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan jangkauan dan arah pengaturan. Penelaahan tersebut juga terdapat dalam tahapan penyusunan yang usul penyusunan melalui naskah akademik yang memuat alasan filosofis, yuridis dan empiris yang kemudian akan diharmonisasikan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi bila usul dari pemerintah maka harmonisasi pembulatan, dan pemantapan konsepsi melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Selain melalui *preview* (Peninjauan) dalam pembentukannya, pemberahan peraturan perundangan sebenarnya dapat dilakukan melalui Peninjauan Kembali/peninjauan kembali peraturan perundangan yang sudah dibuat dengan melihat efektifitas yang ditimbulkan dengan adanya UU tersebut, yaitu dengan Peninjauan secara berkala yang dilakukan oleh pembentuk/pembuatnya sendiri yaitu oleh DPR untuk undang-undang (biasa disebut dengan istilah *legislative review*)⁴. Manfaat dilakukannya *legislative review* adalah untuk: a. Mewujudkan manajemen produksi Undang-Undang yang lebih baik. Hasil Peninjauan Kembali akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu undang-undang telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan undang-undang. Informasi yang diperoleh dari hasil Peninjauan Kembali akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya; b. Konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru;⁵ c. Menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh *judicial review* yaitu *judicial review* bersifat pasif; dan d. Konsekuensi logis dari dianutnya asas hierarki norma dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya. Bila pola *preview* (Peninjauan) dan *review* (Peninjauan Kembali) tersebut sudah dilakukan dengan baik tentunya tidak akan ada lagi penolakan Undang-Undang yang menyebabkan kontroversi di masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka dalam tulisan ini akan dibahas dan dianalisis mengenai mewujudkan pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu dan konsep pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu.

Metode penelitian yang akan digunakan gabungan dari penelitian normatif yang didukung dengan data empiris penelitian lapangan (*field research*) yakni penelitian yang menggunakan informasi dari sasaran atau subjek penelitian yang biasanya disebut informan atau responden melalui instrument pengumpulan data seperti wawancara kemudian menggabungkan dengan data dari bahan-bahan kepustakaan terutama yang berhubungan mengenai masalah hukum⁶, kemudian pendekatan yang menekankan pada pencarian norma-norma yang terkandung dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang ada, serta menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*) yakni beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.⁷

-
4. Menurut Jimly Asshiddiqie Legislative review adalah peninjauan atau pengujian oleh lembaga legislatif terhadap Undang-Undang. Sedangkan Executive review adalah peninjauan atau pengujian kembali terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah. Jimly Asshiddiqie dalam *Hak Menguji (Toetsingsrecht)* yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. ix.
 5. Satjipto Rahardjo, "Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia", (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm 35.
 6. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Penelitian Hukum Normatif" Cetakan ke- 8 (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012), hlm.14.
 7. Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 93.

B. Pembahasan

B.1. Sejarah Perkembangan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Negara Indonesia menganut sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law*, disebabkan oleh negara Belanda yang pernah menjajah dan membentuk sistem tatanan peraturan di negara ini. Karakteristik dari sistem hukum ini seperti adanya sistem kodifikasi, hakim tidak memiliki keterikatan dengan presiden serta sistem peradilan bersifat inkuisitorial atau lembaga peradilan sebagai penyelesaian suatu perkara melalui putusan dibawah kendali hakim. Selain itu ciri khas dari sistem hukum ini terdapat pembagian antara hukum perdata dan hukum publik. Karakteristik kodifikasi diberlakukan dengan tujuan membentuk keseragaman hukum secara nasional ditengah-tengah keberagaman hukum yang ada.⁸

Namun, penerapannya sistem *Civil Law* tidak sepenuhnya sama seperti yang dipergunakan oleh Belanda dinegaranya. Budaya di nusantara berbeda jauh dengan budaya dinegara kincir angin ini. Oleh sebab itu, pembangunan konstruksi pemikiran dalam menerangkan mengenai sumber hukum kebiasaan harus disesuaikan dengan kondisi adat di Indonesia. Hal ini sebenarnya menunjukkan indikasi kuat bahwa sistem hukum civil law di Indonesia bukan merupakan sesuatu yang tertanam dalam karakter masyarakat. Ditambah lagi, apa yang disebut “adat” tersebut diakui dan tetap diberlakukan oleh pemerintah kolonial Belanda, Inggris, dan Jepang⁹.

Penegasan Indonesia adalah negara hukum terdapat dalam Pasal 1 ayat 3 dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menegaskan bahwa Indonesia dalam beraktivitas pemerintahan dan ketatanegaraan didasari mekanismenya dalam mengatur masyarakat didasarkan dengan peraturan / konstitusi. Peraturan yang membahas tatanan hierarki peraturan Indonesia mengalami beberapa perubahan, sejak diberlakukan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Negara Indonesia dalam Pasal 7 Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan peraturan pembaharuan dari UU No. 10 Tahun 2004, merincikan hierarki peraturan perundang-undangan yang diberlakukan di Indonesia. Tingkatan peraturan yang dijelaskan dalam pasal tersebut menunjukkan tingkatan dari tertinggi hingga terendah sebagaimana terlihat pada Tabel 1.

Tabel 1
Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Ketetapan MPRS Nomor XX/ MPRS/1966	Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004	Undang-Undang No. 12 tahun 2011
Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945	Undang-Undang Dasar 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Ketetapan MPR	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia	Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

8. Nurul Qamar, “Perbandingan Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System”, (Makassar: Refleksi, 2010), hlm. 41

9. Choky R. Ramadhan, “Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum”, Mimbar Hukum 30 no. 2 (2018): 216

Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang;	Undang-Undang	Peraturan Pemerintah	Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang
Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang (Perpu)	Peraturan Presiden	Peraturan Pemerintah
Keputusan Presiden	Peraturan Pemerintah	Peraturan Daerah	Peraturan Presiden
Peraturan Pelaksana lainnya seperti: Peraturan menteri; Instruksi Menteri; Dan lain-lainnya.	Keputusan Presiden		Peraturan Daerah Provinsi
Peraturan daerah		Peraturan Daerah Kabupaten/Kota	

B.2.Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, nomenklatur (istilah) “perundang-undangan” diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya ceramah mengenai perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem perundang-undangannya¹⁰.

Menurut Bagir Manan¹¹ peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan¹². Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden¹³. Menurut Bagir Manan Materi muatan undang-undang dapat ditentukan berdasarkan tolok ukur umumnya sebagai berikut:¹⁴

1. Ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar;
2. Ditetapkan dalam Undang-Undang terdahulu;
3. Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambah, atau mengganti undang-undang yang lama;
4. Materi muatan menyangkut hak dasar atau hak asasi; dan
5. Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembentukan peraturan perundangan-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Dasar Hukum Proses Pembentukan Undang-Undang:

-
10. W.J.S. Poerwadarminta, “Kamus Umum Bahasa Indonesia”, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Jakarta: Balai Pustaka, 1982), hlm 990.
 11. Bagir Manan, “Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional”, (Bandung: Armico, 1987), hlm 13.
 12. Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
 13. Pasal 1 ayat 3 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 14. Bagir Manan, “Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia”, (Jakarta: Ind Hill Co, 1992), hlm. 37, dalam Buku Bayu Dwi Anggono, “Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”, (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), hlm 65.

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/TAHUN 2009 tentang Tata Tertib;
6. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional;
7. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Seringkali dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, proses politik elit yang mendominasi tahapan proses legislasi. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang kewenangannya dimiliki oleh institusi politik, maka kekuatan politik yang duduk dan menguasai institusi tersebut sangat menentukan¹⁵, sejumlah problematik tarik-menarik kepentingan membuat suatu pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi menyimpang/disorientasi. Disorientasi tersebut seperti kurang pasal pesanan, gratifikasi, maupun kebijakan yang tidak memihak pada masyarakat. Secara garis besar proses pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu tahap ante legislative yang meliputi Penelitian, Pengajuan Usul Inisiatif, Perancangan, Pengajuan RUU, tahap legislative yang meliputi Pembahasan, penetapan RUU menjadi UU, Pengesahan dan tahap post legislative meliputi Pengundangan, Pemberlakuan, Penegakan UU¹⁶.

B.3. Mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu

1. Kriteria Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Ditinjau dari Aspek Landasan dan Dimensi Ideal

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum dari sekian jumlah produk hukum yang ada. Peraturan perundang-undangan mengandung norma hukum yang bersifat umum (*general*) dan abstrak (*abstract*). Bersifat umum karena norma hukum yang ada berlaku bagi setiap subjek hukum secara umum. Sedangkan disebut abstrak terletak pada sifat norma hukumnya yang tidak konkret dalam mengatur peristiwa hukum yang menjadi objek pengaturan. Maka, suatu undang-undang yang baik yang notabene merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan harus memiliki landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

Pertama, landasan filosofis: hakekat pembangunan nasional adalah upaya untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia seperti tercantum di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) pada alinea Keempat. Pembukaan UUD 1945 adalah *staatsfundamentalnorm* yang menurut

15. Merdi Hajiji, "Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia", *Rechtsvinding* (2013), hlm. 368.

16. Jufrina Rizal, "Sosiologi Perundang-undangan, makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Teknis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI", (Jakarta, 1998/1999).

Darji Darmodiharjo adalah filsafat hukum Indonesia, dan Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 adalah teori hukumnya, karena dalam batang tubuhnya ditemukan landasan hukum positif Indonesia. Teori hukum tersebut meletakkan dasar-dasar falsafah hukum positif Indonesia. Penjelasan UUD 1945 memberikan latar belakang pikiran dan suasana batin yang muncul pada saat UUD 1945 itu dibentuk.¹⁷ Secara konstitusional negara memiliki kewajiban untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana digariskan dalam UUD 1945, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Kedudukan Pancasila adalah dasar negara Indonesia dan merupakan norma dasar (*groundnorm*) yang memiliki kedudukan tertinggi dalam hierarki norma hukum sebagaimana digambarkan Hans Kelsen dalam teori tangganya (*stufenbau theorie*) yang menjiwai dan mengilhami setiap peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan, Pancasila menjadi landasan filosofis yang harus diperhatikan oleh setiap aturan hukum di Indonesia.

Sehubungan dengan hal inilah maka yang dimaksud dengan landasan filosofis dari perundang-undangan tidak lain adalah berkisar pada daya tangkap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan terhadap nilai-nilai yang terangkum dalam teori-teori filsafat, maupun doktrin filsafat resmi dari negara, yaitu Pancasila. Oleh sebab itulah setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.¹⁸ Dalam konteks pembentukan suatu undang-undang, Pancasila tidak sekedar sebagai falsafah bangsa Indonesia, namun juga berkedudukan sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang mesti menjiwai setiap norma-norma hukum yang terkandung dalam undang-undang. Dengan kata lain, hukum yang dibentuk haruslah hukum yang mencerminkan nilai-nilai filosofis yang merupakan nilai ideal bangsa Indonesia, yaitu nilai yang mencerminkan keadilan dan kebijakan, sehingga ditaati dan dipatuhi oleh semua orang. Dengan demikian, setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak boleh lepas dari sistem nilai ini.¹⁹

Kedua, landasan sosiologis: secara sosiologi, hukum yang dimanifestasikan ke dalam peraturan perundang-undangan mengandung cita-cita atau harapan bangsa untuk menciptakan dan memelihara keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) dalam pergaulan hidup, selain juga berfungsi sebagai sarana melakukan rekayasa sosial (*law as a tools social of enginering*) menuju harapan yang dikehendaki. Dengan demikian, suatu peraturan perundang-undangan dibentuk oleh negara dengan harapan dapat diterima dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat secara sadar tanpa kecuali. Harapan seperti ini menimbulkan konsekuensi bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara lebih seksama setiap gejala sosial masyarakat yang berkembang. Jika pemahaman seperti ini tidak diindahkan, maka sudah tentu efektivitas pemberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan jelas sangat diragukan. Bahkan tidak menutup kemungkinan jika peraturan perundang-undangan seperti itu berisi pasal-pasal yang tidak ubahnya seperti rangkaian kata-kata indah dalam suatu puisi belaka. Artinya, daya ikat bagi kepatuhan masyarakat dan komponen negara lainnya sangatlah lemah.²⁰

Sehubungan dengan pentingnya memperhatikan kenyataan sosial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Eugen Ehrlich berpendapat bahwa terdapat perbedaan antara hukum positif di satu pihak dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat (*living law*) di pihak lain. Oleh sebab itu hukum positif akan memiliki daya berlaku yang efektif apabila berisikan atau selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat tadi.²¹

17. Lili Rasjidi, "Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional", dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, Butir-butir Pemikiran dalam Hukum-Mempringati 70 Tahun Prof.Dr.B.Arief Sidharta, SH, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hlm.129

18. Hestu Cipto Handoyo, "Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik", (Yogyakarta: Atma Jaya, 2008), hlm. 65.

19. Widodo Eka Tjahyana, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya)", (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 19.

20. B. Hestu Cipto Handoyo, "Prinsip-Prinsip Legal Drafting...", Op.Cit, hlm. 66

21. Lili Rasjidi, "Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu?", (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1991), hlm. 41.

Dalam kondisi yang demikian inilah, maka peraturan perundang-undangan tidak mungkin dilepaskan dari gejala-gejala sosial yang ada di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, agar diperoleh suatu pengaturan (produk hukum) yang komprehensif dan integral, maka dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan persoalan-persoalan yang ada di dalam masyarakat dari bidang politik sampai dengan bidang sosial budaya harus menjadi pertimbangan utama, sehingga pada akhirnya penerapan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusi kekuasaan untuk melaksanakannya.²²

Ketiga, landasan yuridis: landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk undang-undang yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Oleh karena itu, landasan yuridis pembentukan undang-undang mengharuskan beberapa persyaratan yaitu:²³

- 1) Suatu undang-undang harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang;
- 2) Suatu undang-undang harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya;
- 3) Suatu undang-undang dibentuk mengikuti prosedur atau mekanisme yang ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu;
- 4) Secara yuridis suatu undang-undang tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

2. Kriteria Pembentukan Peraturan Perundang-undangan D ditinjau dari Aspek Materil dan Formil, yaitu:

- 1) Memperhatikan Asas Materil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara prinsip, materi muatan suatu undang-undang harus memperhatikan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan. Antara lain, asas keadilan (*Rechtsgerechtigheids*), Asas Kepastian Hukum (*Rechtzekerheids*), Asas Tidak Berlaku Surut (*Nonretroactive*), Asas Aturan yang Tinggi Mengenyampingkan Aturan yang Lebih Rendah (*Lex Superiore Derogat Lex Inferiore*), Asas Aturan yang Baru Mengenyampingkan Aturan yang Lama (*Lex Posteriore Derogat Lex Apriore*). Di Indonesia, asas khusus ini telah tersarikan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun asas materil tersebut yaitu sebagai berikut: a) Asas Pengayoman, b) Asas Kemanusiaan, c) Asas Kebangsaan, d) Asas Kekeluargaan, e) Asas Kenusantaraan, f) Asas Bhinneka Tunggal Ika, g) Asas Keadilan, h) Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan, i) Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum (*Rechtsorde en rechrs zekerheid*), j) Asas Keseimbangan, Keserasian, dan Keselarasan.

- 2) Memperhatikan Asas Formil Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas formil pembentukan perundang-undangan yang perlu diperhatikan meliputi: 1) Asas Kejelasan Tujuan; 2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat, 3) Asas Kesesuaian Antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan, 4) Asas Dapat Dilaksanakan (*Applicable*), 5) Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan (*Efisiensi* dan *Efektivitas*), 6) Asas Kejelasan Rumusan, 7) Asas Keterbukaan (*Transparancy*).

- 3) Memperhatikan Asas Khusus Terhadap Obyek yang Diatur.

- 4) Adanya Keterlibatan Publik.

22. Bagir Manan, "Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia", (Jakarta: Ind-Hill Co, 1992), hlm. 16.

23. Lihat B. Hestu Handoyo, "Prinsip-Prinsip Legal Drafting...", Op.Cit., hlm. 70. Lihat pula Bagir Manan, "Dasar-Dasar...", Op.Cit., hlm. 14-15.

B.4. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat 3 (tiga) metode yang digunakan, yaitu konsep modifikasi, *omnibus law*, dan kodifikasi.

1) Modifikasi.

Modifikasi adalah pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat.²⁴ Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan.²⁵ Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi memiliki fungsi utama untuk memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan membentuk tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu. Undang-undang bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku dan peraturan perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.²⁶

Metode modifikasi dilakukan ketika situasi-situasi terjadi dalam masyarakat khususnya bersifat darurat, karena tujuan dari modifikasi adalah responsif terhadap dinamika sosial. Hal ini sesuai dengan teori hukum responsif yang dinyatakan oleh Nonet dan Selznick, bahwa hukum itu harus bersifat tanggap atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat agar dapat menjadi solusi. Hal ini dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial kemasyarakatan.

Dalam modifikasi, arah perkembangan masyarakat dapat ditentukan sesuai dengan norma hukum yang dibuat. Hal ini sesuai dengan konsepsi bahwa hukum adalah alat rekayasa sosial atau *law as a tool of social engineering* yang dinyatakan Roscoe Pound.²⁷ Mengacu pada pendapat Pound tersebut di atas, modifikasi lebih fleksibel dan lebih visioner jika dibandingkan dengan kodifikasi.

Kelemahan dari metode modifikasi ini yaitu, besarnya potensi disharmoni antara norma hukum yang terdapat dalam suatu undang-undang terhadap undang-undang lainnya, maupun terhadap peraturan perundang-undangan lainnya baik secara vertikal maupun secara horizontal. Hal ini terjadi dikarenakan pembentukan undang-undang melalui modifikasi terfokus pada suatu permasalahan tertentu, sedangkan dalam pelaksanaannya, permasalahan tersebut berkaitan dengan masalah lainnya.

2) *Omnibus Law*

Omnibus law adalah metode pembentukan undang-undang melalui penyederhanaan peraturan perundang-undangan. Dalam ilmu perundang-undangan konsep *Omnibus Law* memiliki persamaan dengan konsep kompilasi yang memadukan undang-undang yang ada sebelumnya dalam format buku dengan menghapus bagian-bagian yang telah dicabut dan penggantian dari perubahan dengan susunan yang didesain untuk memfasilitasi pemakaian. Pelaksanaan kompilasi digunakan terhadap berbagai aturan yang sudah ada sebelumnya dengan menjelaskan bagian mana dalam ketentuan tersebut yang sudah dicabut berikut substitusinya.²⁸

Secara teori, *Omnibus Law* terdiri dari *Omnibus Legislation*, *Omnibus Regulation* dan *Omnibus Implementation*. *Omnibus Legislation* merupakan jenis pembentukan undang-undang yang paling tidak ortodoks dan mungkin dikenal sebagai jenis yang paling umum dari sistem yang tidak lazim.²⁹ Terkait dengan omnibus law atau undang-undang *Omnibus*, juga banyak lembaga yang secara bersama-sama dapat diberi

24. A. Hamid S. Attamimi, "Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?", *Kompas*, (22 Maret 1988): IV
25. Ibid.

26. I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, hlm. 9

27. Bernard L. Tanya, "Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi", (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), Hlm. 80.

28. PBHI, Konsep Omnibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan, <https://www.bantuanhukumdanhamonline/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html>, diakses pada tanggal 18 Oktober 2020.

29. Jimly Asshiddiqie, "Omnibus Law", (Jakarta: Konstitusi Press, 2020).

tanggung jawab untuk melaksanakan satu undang-undang yang demikian panjang dan tebal mengatur semua hal yang saling terkait (*jointly responsible for implementing a single piece of very long legislation*).³⁰ Implementasi undang-undang secara bersama-sama ini dapat pula menyebabkan munculnya kebutuhan untuk menerbitkan peraturan pelaksanaan secara bersama-sama pula, atau setidaknya, terbitnya satu peraturan oleh satu instansi perlu diikuti oleh instansi untuk juga menerbitkan peraturan lain yang tidak saling bertentangan.³¹

3) Kodifikasi.

Kodifikasi hukum menurut R. Soeroso dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum adalah pembukuan hukum dalam suatu himpunan undang-undang dalam materi yang sama³². Tujuan dari kodifikasi hukum adalah agar didapat suatu *rechtseenheid* (kesatuan hukum) dan suatu *rechts-zakerheid* (kepastian hukum)³³.

Jika dibandingkan dengan metode modifikasi dan *omnibus law*, kodifikasi tentu lebih baik karena semua materi muatannya mengatur secara lengkap mulai dari norma hukum umum (*general norm*) sampai dengan norma hukum yang semestinya diatur dalam peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Dengan demikian, maka akan terbentuk harmonisasi norma hukum, karena pembahasannya dilaksanakan dalam satu undang-undang. Kodifikasi menjadikan peraturan-peraturan dalam suatu bidang tertentu, yang tersebar, terhimpun dalam suatu kitab yang terstruktur sehingga mudah ditemukan. Bentuk hukumnya diperbaharui namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada atau yang masih berlaku. Kodifikasi ini berkembang terlebih dahulu di wilayah Eropa Kontinental yang memang saat itu sedang berkembang teori hukum positif (*legisme*) yang lebih mengutamakan hukum bentukan pemerintah.³⁴

C. Penutup

Berdasarkan uraian penjelasan dan pembahasan tersebut diatas, salah satu aspek penting dalam pembentukan perundang-undangan, yaitu transparansi dan akuntabel yang tercermin dalam melibatkan partisipasi publik/konsultasi publik dalam setiap tahapannya. Oleh karena itu dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan sebaik-baiknya mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Kegiatan pemantauan serta peninjauan juga menjadi hal yang penting dilakukan terhadap UU yang telah dibentuk, dengan tujuan agar publik mempunyai pilihan dalam melakukan keberatan, hal ini bisa melalui *judicial review* dan juga melalui *legislative review*.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Asshiddiqie, Jimly. 2020. *Omnibus Law*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Attamimi, A. Hamid S. "Manakah Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?", *Kompas*, (22 Maret 1988): IV
- Hajiji, Merdi. 2013. *Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rechtsvinding.
- Handoyo, Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Atma Jaya.
- <https://mkri.id/index.php?page=web.Putusan2dev&id=1&kat=1&menu=5>, diakses pukul 12.30 WIB.

30. Ibid.

31. R. Soeroso, "Pengantar Ilmu Hukum", (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), Hlm. 77

32. Satjipto Rahardjo, "Ilmu Hukum", (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), Hlm. 92.

33. Rosjidi Ranggawidjaja, "Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia", (Bandung: PT. Mandar Maju, 1998), hlm. 13

- <https://www.bantuanhukumdanham.online/2020/03/konsep-omnibus-law-dalam-ilmu.html>, PBHI, Konsep Omnibus Law dalam Ilmu Perundang-Undangan, diakses pada tanggal 18 Oktober 2020.
- Malian, Sobirin. 2001. Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945. Yogyakarta: FH UII Press.
- Manan, Bagir. 1987. Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional. Bandung: Armico.
- Manan, Bagir. 1992. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta: Ind-Hill Co.
- Manan, Bagir. Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, Jakarta, Ind Hill Co, 1992 Hlm. 37 Dalam Buku Bayu Dwi Anggono, Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia, Jakarta, Konstitusi Press, 2014 Hlm 65.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2010. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Poerwadarminta, W.J.S. 1982. Kamus Umum Bahasa Indonesia, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta: Balai Pustaka.
- Qamar, Nurul. 2010. Perbandingan Hukum dan Peradilan Civil Law System dan Common Law System. Makassar: Refleksi.
- Rahardjo, Satjipto. 1991. Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rahardjo, Satjipto. 2009. Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Ramadhan, Choky R. Konvergensi Civil Law dan Common Law di Indonesia dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum, Mimbar Hukum 30(2), 2018, hlm. 216
- Ranggawidjaja, Rosjidi. 1998. Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia, Bandung: PT. Mandar Maju.
- Rasjidi, Lili. 1991. Filsafat Hukum: Apakah Hukum Itu?, Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rasjidi, Lili. Pembangunan Sistem Hukum dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri, Butir-butir Pemikiran dalam Hukum-Mempringati 70 Tahun Prof. Dr.B.Arief Sidharta,SH, Bandung: Refika Aditama, 2009, Hlm.129
- Rizal, Jufrina. Sosiologi Perundang-undangan, makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Tehnis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 1998/1999.
- Sinamo, Nomensen. Diklat Kuliah HTN Fakultas Hukum UBK Dikutip dari Nomensen Sinamo, Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Ketiga, Permata Aksara, Jakarta, 2014, hlm 181.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2012. Penelitian Hukum Normatif, Cetakan ke- 8. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Soeroso, R. 2011. Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Sinar Grafika.
- Tanya, Bernard L. 2010. Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Tjahyana, Widodo Eka. 2008. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Teknik Penyusunannya), Bandung: Citra Aditya Bakti.
- UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Vlies, I.C. Van der. 1987. Handboek Wetgeving, Zwolle, Tjeenk Willink.