

Erina Pane

Legal Drafting



Harakindo
Publishing

Erina Pane

Legal Drafting

Penerbit

Harakindo Publishing

Legal Drafting

ISBN 798-623-94316-3-2

Penulis : **Erina Pane**

Disain Cover : Abu Syafiq

Lay Out : Ronnie

**Diterbitkan oleh:
Harakindo Publishing**

Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang

All Rights Reserve

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis penerbit

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT penulis haturkan atas terselesaikannya buku ini. Terselesaikannya buku ini juga merupakan keberhasilan berbagai pihak yang terlibat baik secara langsung ataupun tidak dengan memberikan berbagai masukan, saran dan kritik serta data yang dibutuhkan, karenanya, menjadi etika ilmiah untuk memberikan apresiasi dan ungkapan terima kasih tidak terhingga kepada semua pihak tersebut, termasuk setiap individu yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Harapannya, buku ini dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum dan selanjutnya dapat membantu menyusun kerangka berfikir bagi Pembaca serta bermanfaat bagi akademisi maupun praktisi hukum.

Bandar Lampung, Oktober 2019

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I	KONSEP NEGARA HUKUM	
	A. Sejarah Negara Hukum	1
	B. Unsur-Unsur Negara Hukum	8
	C. Indonesia Sebagai Negara Hukum	13
	D. Rangkuman	17
BAB II	LANDASAN PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANGAN	
	A. Prinsip-Prinsip Peraturan Perundang-Undangan ...	22
	B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	24
	C. Asas Pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan	27
	D. Rangkuman	29
BAB III	JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
	A. Undang-Undang Dasar 1945	32
	B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat	33
	C. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	34
	D. Peraturan Pemerintah	35
	E. Peraturan Presiden	36
	F. Peraturan Daerah	37
	G. Peraturan Perundang-Undangan Lain.....	38
	H. Rangkuman	38
BAB IV	LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
	A. Peraturan Perundang-undangan.....	40
	B. Lembaga Pembentuk Undang-Undang	42
	C. Lembaga Pembentuk dan Jenis Peraturan Perundang-Undangan Diluar Undang-Undang.....	49
	D. Lembaga Pembentuk Peraturan Lain Diluar Hirarki Peraturan Perundang-undangan	59
	E. Rangkuman	63

**BAB V PROSES PENYUSUNAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

A. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	65
B. Legal Drafting dan Legal Drafter	66
C. Penyusunan Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah	72
D. Tahapan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah.....	89
E. Naskah Akademik	109
F. Rangkuman	131

BAB VI PROSEDUR PENYUSUNAN PROLEGNAS

A. Program Legislasi Nasional (Prolegnas)	133
B. Penyusunan Program Legislasi Nasional	140
C. Pengelolaan Prolegnas	146
D. Pembiayaan Prolegnas	147
E. Rangkuman	151

**BAB VII PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

A. Pengantar Umum	153
B. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Prolegnas	163
C. Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) diluar Prolegnas	167
D. Pengharmonisasian	169
E. Rangkuman	170

**BAB VIII PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

A. Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ..	173
B. Penyampaian Rancangan Undang-Undang Yang Disusun Presiden	174
C. Penyampaian Rancangan Undang-Undang yang Disusun Dewan Perwakilan Rakyat	177

D. Penyampaian Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	179
E. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah	180
F. Pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan	181
G. Pengesahan/Penetapan Rancangan Peraturan Perundang-undangan	184
H. Partisipasi Masyarakat	187
I. Keluhan Masyarakat	198
J. Rangkuman	199

BAB IX UNSUR TEKNIK DAN MUATAN MATERI PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

A. Prinsip Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	202
B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	207
C. Prinsip Ketaatan Hirarki Peraturan Perundang-undangan	210
D. Unsur-Unsur Teknik Penyusunan Perundang-Undangan	213
E. Materi Muatan Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan	221
F. Rangkuman	231

BAB X SISTEMATIKA TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Kerangka Peraturan Perundang-undangan	237
B. Hal-Hal Khusus	280
C. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan	296
D. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan.....	296
E. Latihan	316
F. Rangkuman	317

BAB XI RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

A. Tiga Kebenaran Dasar	319
B. Rasa Bahasa Perundang-Undangan	321

C. Pilihan Kata atau Istilah	322
D. Teknik Pengacuan dan Tanda Baca	324
E. Pasal yang Panjang Tabulasinya	330
F. Kegiatan Berkomposisi	332
G. Penormaan	340
H. Rangkuma	341

**BAB XII MENCERMATI BAHASA HUKUM DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**

A. Pengertian	343
B. Syarat Bahasa Perundang-Undangan	346
C. Rangkuman	349

DAFTAR PUSTAKA	351
-----------------------------	------------

BAB I

KONSEP NEGARA HUKUM

A. Sejarah Negara Hukum

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan sejarah manusia, oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, namun pada tataran implementasi ternyata dipengaruhi oleh karakteristik negara dan manusianya yang beragam. Hal ini dapat terjadi, disamping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain, juga karena adanya pengaruh perkembangan sejarah manusia. Atas dasar itu, secara historis dan praktis, konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut konsep Anglo Saxon (*rule of law*), konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila.¹ Konsep-konsep negara hukum ini memiliki dinamika sejarahnya masing-masing.

Tahir Azhary dalam bukunya Negara Hukum sebagai dikutip oleh Ridwan HR, yaitu secara embrionik, gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh **Plato** dan **Aristoteles**, ketika ia mengintroduksi konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.² Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, Aristoteles, yang menuliskannya dalam

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, Hlm. 2

² *Ibid.*

buku *Politica*. **Plato** mengemukakan konsep **nomoi** yang dapat dianggap sebagai cikal-bakal pemikiran tentang Negara hukum. **Aristoteles** mengemukakan ide Negara hukum yang dikaitkannya dengan arti Negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada “polis”. Bagi **Aristoteles**, yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan Negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Dalam Negara seperti ini, keadilanlah yang memerintah dan harus terjelma di dalam Negara, dan hukum berfungsi memberi kepada setiap apa yang sebenarnya berhak ia terima.

Ide negara hukum menurut **Aristoteles** ini, nampaknya sangat erat dengan “keadilan”, bahkan suatu negara akan dikatakan sebagai negara hukum apabila suatu keadilan telah tercapai. Konstruksi seperti ini mengarah pada bentuk Negara hukum dalam arti “ethis” dan sempit, karena tujuan Negara semata-mata mencapai keadilan. Teori-teori yang mengajarkan hal tersebut dinamakan teori-teori *ethis*, sebab menurut teori ini isi hukum semata-mata harus ditentukan oleh kesadaran *ethis* kita mengenai apa yang adil dan apa yang tidak adil.

Menurut **Aristoteles**, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi yaitu *pertama*, pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum; *kedua*, pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi; *ketiga*, pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintah yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekanan yang dilaksanakan pemerintahan yang berkuasa. Dalam kaitannya dengan konstitusi, **Aristoteles** mengatakan bahwa konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan

menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat. Selain itu, konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.³ Konsep Negara hukum yang dikembangkan oleh **Plato** dan **Aristoteles** lahir beberapa puluh tahun sebelum masehi.

Pada perkembangan berikutnya kelahiran konsep Negara hukum sesudah masehi didasarkan pada sistem pemerintahan yang berkuasa pada waktu itu, hal ini sebagaimana dikemukakan oleh beberapa ahli.

Machiavelli (1469-1527) seorang sejarawan dan ahli Negara telah menulis bukunya yang terkenal "*II Prinsipe (The Prince)*" tahun 1513. Beliau hidup pada masa intrik-intrik dan peperangan yang terus-menerus di *Florence*, dimana pada waktu tata kehidupan berbangsa dan bernegara lebih mengutamakan kepentingan Negara. Tata keamanan dan ketentraman, disamping keagungan Negara, harus merupakan tujuan Negara, supaya Italia menjadi suatu Negara nasional. Dalam usaha untuk mewujudkan cita-cita itu raja harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama atau pun norma-norma akhlak. Raja dianjurkan supaya jangan berjuang dengan mentaati hukum; raja harus menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti halnya juga binatang.⁴ Penguasa menurut beliau, yaitu pimpinan Negara, haruslah mempunyai sifat-sifat seperti kancil untuk mencari lubang jaring dan menjadi singa untuk mengejutkan serigala.⁵ Demikianlah beberapa anjuran **Machiavelli** kepada raja untuk menerapkan absolutisme dalam Negara. Maksudnya agar Negara Italia menjadi Negara besar yang berkuasa.

Jean Bodin juga menganjurkan absolutisme raja. Raja harus mempunyai hak mutlak membuat undang-undang bagi rakyatnya yang diperintah. Akan tetapi berlawanan dengan Machiavelli, ia

³ *Ibid* hlm. 3

⁴ S.F Marbun dkk, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2001 hlm.4

⁵ *Ibid*

mengatakan bahwa raja itu terikat dengan hukum alam.⁶ Lebih lanjut beliau memandang kekuasaan yang terpusat pada Negara yang makin lama makin tegas tampak dalam bentuk kekuasaan raja. Karena itu disimpulkannya, bahwa dasar pemerintah absolut terletak dalam kedaulatan yaitu kekuasaan raja yang superior.⁷

Thomas Hobbes berpendapat bahwa manusia sebelum hidup dalam lingkungan masyarakat bernegara, hidup dalam alam. Dalam keadaan alami itu manusia mempunyai hak alami yang utama, yaitu hak utama mempertahankan diri sendiri. Dalam situasi demikian itu manusia merupakan musuh bagi manusia lainnya dan siap saling menerka seperti serigala, akibatnya ialah merajalelanya peperangan semuanya melawan semuanya. Namun, dibimbing oleh akalny manusia mengerti bahwa bila keadaan yang demikian itu diteruskan, semuanya akan binasa. Oleh karena itu manusia lalu bergabung memilih penguasa yang menjamin hukum melalui suatu perjanjian sosial. Dalam teori **Hobbes**, *perjanjian masyarakat yang tidak dipakai untuk membangun masyarakat (civitas) melainkan untuk membentuk kekuasaan yang disebabkan kepada raja*. Jadi raja bukan menerima kekuasaan dari masyarakat melainkan ia memperoleh wewenang dan kuasanya kepada raja, maka kekuasaan raja itu mutlak.⁸

Inilah beberapa ahli yang secara ekstrim menyatakan pendapat mereka untuk membenarkan sistem pemerintahan yang bersifat absolut guna diterapkan dalam kehidupan bernegara. Memang apabila ditelusuri lebih jauh pandangan ini, tentu kita akan melihat bahwa konsepsi mereka dilatarbelakangi oleh adanya situasi Negara yang buruk di masa mereka hidup. Sehingga bagi mereka Negara atau penguasa yang kuat diperlukan untuk mengatasi peperangan yang terjadi waktu itu.

Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja secara konkret dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan yang berdasarkan

⁶ *Ibid*

⁷ *Ibid*

⁸ *Ibid*, hlm. 5

konstitusi. Pemerintahan tidak boleh dilakukan menurut kehendak raja saja, melainkan harus didasarkan pada hukum konstitusi. **John Locke** mengemukakan, kekuasaan raja harus dibatasi oleh suatu “*leges fundamentalis*”.

Namun perlu dicatat bahwa perjuangan konstitusional yang membatasi kekuasaan raja banyak dipengaruhi oleh berbagai perkembangan, diantaranya:

1. *Reformasi*;
2. *Renaissance*;
3. *Hukum Kodrat*;
4. *Timbulnya kaum bourgeoisie beserta aliran Pencerahan Akal (Aufklärung)*.⁹

Seiring dengan berkembang jaman dan tuntutan masyarakat pada waktu, lahir pula gagasan atau pemikiran untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang dipelopori oleh pemikir-pemikir Inggris dan Prancis yang sangat mempengaruhi tumbangnya absolutisme dan lahirnya Negara hukum.

Di *Inggris*, sebenarnya perlawanan masyarakat terhadap Negara (*Monarchi Absolutis*), telah lama berjalan sebelum **John Locke** mengarang bukunya, terjelma dalam pertikaian terus menerus antara “*King dan Parliament*”, yang melahirkan piagam-piagam dimana diakui hak-hak asasi bangsa *Inggris*, yaitu:

1. *Magna Charta (1215)*;
2. *Petition of Rights (1628)*;
3. *Habeas Corpus Act (1679)*;
4. *Bill of Rights (1689)*.

Dalam hal ini, pada umumnya kemenangan ada di pihak masyarakat, monarki absolut tidak dapat berkembang, sedangkan Parlemen langkah demi langkah membesarkan pengaruhnya.¹⁰

Di *Perancis*, pelopornya antara lain **Montesquieu** (1688-1775) dan **J.J. Rousseau** (1746-1827). Di Negara ini pun *Renaissance* dan *Reformasi* berkembang dengan baik. Perjuangan

⁹ *Ibid*, hlm. 6

¹⁰ *Ibid*, hlm. 6

hak-hak asasi manusia di Perancis itu memuncak dalam revolusi Perancis pada tahun 1789, yang berhasil menetapkan hak-hak asasi manusia dalam “*Declaration des Droits de l’homme et du Citoyen*”, yang pada tahun itu ditetapkan oleh “*Assemblée National*” Perancis serta pada tahun berikutnya dimasukkan ke dalam *Constitution*.¹¹ Sedangkan di *Amerika Serikat* sebelumnya, yaitu pada tanggal 4 Juli 1776 sudah dirumuskan dalam “*Declaration of Independent*”.

Jadi dengan adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia maka kekuasaan absolut dari raja lama kelamaan semakin susut dan bersama-sama dengan itu kebutuhan akan Negara hukum makin mantap.

Lebih lanjut Budiono mengatakan sebagai berikut: “pada babak sejarah sekarang, sukar untuk membayangkan Negara tidak sebagai Negara hukum. Setiap Negara yang tidak mau dikucilkan dari pergaulan masyarakat internasional menjelang abad XXI paling sedikit secara formal akan memaklumkan dirinya sebagai Negara hukum. Dalam Negara hukum, hukum menjadi aturan permainan untuk mencapai cita-cita bersama sebagai kesepakatan politik. Hukum juga menjadi aturan permainan untuk menyelesaikan segala macam perselisihan, termasuk juga perselisihan politik dalam rangka mencapai kesepakatan politik tadi. Dengan demikian, hukum tidak mengabdikan kepada kepentingan politik sektarian dan primordial melainkan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan.”¹²

Lebih lanjut para ahli yang menganut **faham kedaulatan** berpendapat bahwa hukum bukanlah semata-mata apa yang secara formal diundangkan oleh badan legislatif suatu Negara. Hukum (dan kedaulatan sebagai aspeknya) bersumberkan perasaan hukum anggota-anggota masyarakat. Perasaan hukum adalah sumber merupakan pencipta hukum. Negara hanya memberi bentuk pada perasaan ini. Hanya apa yang sesuai dengan perasaan hukum itulah yang benar-benar merupakan hukum.

¹¹ *Ibid*, hlm. 7

¹² H.R. Ridwan, *Op. Cit.*, hlm.8

Hugo Krabbe sebagai salah seorang ahli yang mempelopori aliran ini berpendapat bahwa Negara seharusnya Negara hukum (*rechtsstaat*) dan setiap tindakan Negara harus didasarkan pada hukum atau harus dapat dipertanggungjawabkan pada hukum. Kalau diperhatikan lebih jauh ke belakang, konsep kedaulatan yang didasarkan pada hukum ini adalah suatu reaksi atas prinsip ajaran kedaulatan Negara. Menurut teori kedaulatan Negara, segala sesuatu dijalankan dalam setiap kebijaksanaan Negara, karena Negara diberi kekuasaan yang tidak terbatas. Para penganut paham ini beranggapan bahwa hukum tidak lain dari kemauan Negara itu sendiri yang dikonkretkan. Dalam perkembangan selanjutnya para ahli menganggap bahwa paham kedaulatan Negara tidak sesuai dengan kenyataan. Akhirnya mereka berpaling ke supremasi hukum sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Aliran ini lebih memperhatikan realitas dengan menyatakan-kenyataan sejarah. Bahkan lebih ekstrim lagi kita melihat prinsip Negara dan hukum yang dikemukakan oleh **Hans Kelsen** yang mengatakan bahwa pada hahekatnya Negara adalah identik dengan hukum, karena itu tertib hukum tidak ada bedanya dengan tertib Negara.

Pandangan **Hans Kelsen** di atas adalah yang paling ekstrim dari pengikut paham kedaulatan hukum. Bahkan beranggapan bahwa Negara semata-mata konstruksi hukum belaka, karena itu beliau mendapat kritikan-kritikan yang tidak henti- hentinya dari ahli-ahli lain. Teristimewa dari sosiolog-sosiolog, karena ia dianggap anti sosiologi. **Hans Kelsen** dianggap meremehkan peranan dan manfaat sosiologi di dalam penelaahannya mengenai Negara. Memang disadari bahwa Negara bukanlah semata-mata menjadi objek hukum sendiri atau Negara tidak mutlah identik dengan hukum sebagaimana pendapat Kelsen itu. Tapi selain ilmu hukum, masih banyak lagi disiplin ilmu lain yang menjadikan Negara sebagai objek pembahasan. Hal ini dapat kita lihat pada beberapa disiplin ilmu, seperti ilmu politik, ilmu pemerintahan, sosiologi serta ilmu lainnya.

Selanjutnya, meskipun ide tentang Negara hukum telah lama diungkapkan oleh para ahli, namun dipandang dari segi penggunaan istilah “Negara hukum”, istilah tersebut sebenarnya baru mulai tampil ke muka dalam abad kesembilan belas

sebagaimana yang dikembangkan oleh A.V Dicey dengan konsep Negara hukum *Rule of Law* di Negara Anglo Saxon, dan Frederich Julius Stahl dengan konsep Negara hukum *Rechtsstaats* di Negara Eropa Continental.

B. Unsur-Unsur Negara Hukum

Gagasan tentang negara hukum yang telah dikembangkan oleh para ahli baik oleh *Plato, Aristoteles, John Lock, Montesque* dan sebagainya masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *Rechtsstaat* yang dikembangkan oleh Frederich Julius Stahl di Eropa Contiental yang diilhami oleh pemikiran Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan; dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.¹³

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*Rule of Law*) yang dikembangkan oleh A.V Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum Anglo-Saxon. Dicey mengemukakan unsur-unsur *Rule of Law* sebagai berikut.

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun orang pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.¹⁴

¹³ HR. Ridwan , *Ibid.*, hlm. 3

Lebih lanjut H. Abdul Latief mengemukakan bahwa Negara hukum pada prinsipnya mengandung unsur-unsur:

1. Pemerintahan dilakukan berdasarkan undang-undang (asas legalitas) dimana kekuasaan dan wewenang yang dimiliki pemerintah hanya semata-mata ditentukan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang;
2. Dalam Negara itu hak-hak dasar manusia diakui dan dihormati oleh penguasa yang bersangkutan;
3. Kekuasaan pemerintah dalam Negara itu tidak dipusatkan dalam satu tangan, tetapi harus diberi kepada lembaga-lembaga kenegaraan di mana yang satu melakukan pengawasan terhadap yang lain sehingga tercipta suatu keseimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga kenegaraan tersebut;
4. Perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh aparaturnya kekuasaan pemerintah dimungkinkan untuk dapat diajukan kepada pengadilan yang tidak memihak yang diberi wewenang menilai apakah perbuatan pemerintahan tersebut bersifat melawan hukum atau tidak.

Munculnya “*unsur peradilan administrasi dalam perselisihan*” pada konsep *rechtsstaat* menunjukkan adanya hubungan historis antara negara hukum Eropa Kontinental dengan hukum Romawi. Philipus M. Hadjon memberikan pendapat berikut ini:

“Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut “*Civil Law*” atau “*Modern Roman Law*”, sedangkan konsep *Rule Of Law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut “*Common Law*”. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Perbedaan Karakteristik yang demikian disebabkan karena latar belakang daripada kekuasaan raja. Pada Zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan melalui dekret. Kekuasaan itu kemudian didelegasi kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarahan-pengarahan tertulis

¹⁴ HR. Ridwan , *Ibid.*, hlm. 4

bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengkata. Begitu besarnya peranan administrasi, sehingga tidaklah mengherankan kalau dalam sistem continental-lah mula pertama muncul cabang hukum baru yang disebut “*droit administratif*” dan inti dari “*droit administratif*” adalah hubungan antara administrasi dengan rakyat, di Kontinen dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara (hukum administrasi dan peradilan administrasi).”¹⁵

Dalam perkembangannya konsep negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat di antaranya:”¹⁶

1. Sistem pemerintah negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau Peraturan Perundang-Undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pangaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Perumusan unsur-unsur negara hukum ini tidak terlepas dari falsafah dan sosio politik yang melatarbelakanginya, terutama

¹⁵ H. Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: UII Press, 2005, Ed. 1, Cet.1, hlm. 20.

¹⁶ H.R. Ridwan, *Op.Cit.*, hlm 4.

pengaruh falsafah individualisme, yang menempatkan individu atau warga negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan Negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi yang signifikan. Semangat membatasi kekuasaan Negara ini semakin kental segera setelah lahirnya adagium yang begitu populer dari **Lord Acton**, yaitu “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*”; (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (*absolute*) pasti akan disalahgunakan). Model Negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan demokrasi konstitusional, dengan ciri bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan sering disebut “pemerintah berdasarkan

kontitusi” (*constitutional government*).¹⁷ Meskipun tidak semua Negara yang memiliki konstitusi diilhami oleh semangat individualisme, semangat untuk melindungi kepentingan individu melalui konstitusi dianggap paling memungkinkan, terlepas dari falsafah Negara yang bersangkutan. Dengan kata lain, esensi dari Negara berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Atas dasar itu, keberadaan konstitusi dalam suatu Negara merupakan *condition sine quanon*.

Menurut Sri Soemantri, tidak ada suatu negarapun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.¹⁸ Bila Negara hukum diidentikkan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu Negara,

¹⁷ H.R. Ridwan, unsur-unsur diambil dan dipadukan dari buku Sri Sumantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992,), hlm. 29-30, dan buku Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YBLHI, Jakarta, 1988, hlm. 12-14, serta Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis* (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58-59.

¹⁸ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (Bandung: Alumni, 1987), hlm 2-3 sebagaimana dikutip oleh HR. Ridwan hlm. 6.

maka benar apa yang dikemukakan oleh **A. Hamid S. Attamimi**, yang mengatakan bahwa dalam abad ke 20 ini hampir tidak ada suatu Negara pun yang menganggap sebagai Negara modern tanpa menyebutkan dirinya “Negara berdasar atas hukum”.¹⁹ Dengan demikian, dalam batas-batas minimal, negara hukum identik dengan Negara yang berkonstitusi atau Negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.²⁰

Hal yang sama juga dikatakan oleh **Burkens, et.al** mengemukakan bahwa pengertian *Rechtsstaat* sebagaimana dikutip **A. Hamid S. Attamimi** yaitu Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Dari pandangan tersebut, mengandung arti bahwa kekuasaan pemerintahan dalam suatu Negara bersumber pada hukum dan sebaliknya untuk melaksanakan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara harus berdasarkan kekuasaan hukum. Telah disebutkan bahwa pada dataran implementasi Negara hukum itu memiliki karakteristik dan model yang beragam. Terlepas dari berbagai model Negara hukum tersebut, Budiono mencatat bahwa sejarah pemikiran manusia mengenai politik dan hukum secara bertahap menuju ke arah kesimpulan, yaitu Negara merupakan Negara yang akan mewujudkan harapan para warga Negara akan kehidupan yang tertib, adil, dan sejahtera jika Negara itu diselenggarakan berdasarkan hukum sebagai aturan main.

¹⁹ A. Hamid S. Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada Seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta ke -42, diselenggarakan oleh FH Universitas 17. Agustus Jakarta, 9 Juli, hlm. 6. sebagaimana dikutip oleh H.R. Ridwan, hlm. 7.

²⁰ Menyejajarkan Negara Hukum dengan Negara berkonstitusi sebenarnya menyederhanakan persoalan. Pada kenyataannya tidak setiap Negara berkonstitusi adalah Negara hukum, sedangkan Negara hukum dengan sendirinya sebagai Negara berkonstitusi. Hal ini terutama karena berkenaan dengan term “*rechts*” dan “*constitutie*”. Term “*rechts*” mencakup hukum tertulis (*geschrevenrecht*) dan hukum tidak tertulis (*ongeschrevenrecht*), sedangkan term “*contitutie*” hanya mencakup hukum dasar tertulis, sebagaimana dikutip oleh H.R Ridwan hlm. 7.

C. Indonesia Sebagai Negara Hukum

Negara berdasarkan hukum ditandai oleh beberapa asas, antara lain asas bahwa semua perbuatan atau tindakan pemerintahan atau negara harus didasarkan pada ketentuan hukum tertentu yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan itu dilakukan. Campur tangan atas hak dan kebebasan seseorang atau kelompok masyarakat hanya dapat dilakukan berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu. Asas ini lazim disebut **asas legalitas** (*legaliteits beginsel*). Untuk memungkinkan kepastian perwujudan asas legalitas ini, harus dibuat berbagai peraturan hukum antara lain Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa ide dasar negara hukum Indonesia tidak terlepas dari ide dasar tentang *Rechtsstaats*. Hal ini dapat dimengerti dalam banyak hal, antara lain Indonesia merupakan negara yang mengikuti Belanda dan menganut ide *Rechtsstaats*. Selain salah satu asas yang telah disebutkan diatas Prajudi Atmosudirdjo menyebutkan bahwa asas-asas pokok negara hukum ada tiga, yakni: (1) Asas monopoli paksa (*Zwangmonopoli*); (2) Asas persetujuan rakyat; (3) Asas persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*).²¹

Asas monopoli paksa berarti, bahwa: monopoli penggunaan kekuasaan negara dan monopoli penggunaan paksaan untuk membuat orang menaati apa yang menjadi keputusan penguasa negara *hanya berada* di tangan pejabat penguasa negara yang berwenang dan wajib untuk itu. Jadi siapapun yang lain dari yang berwenang/wajib *dilarang*, artinya barang siapa melakukan penggunaan kekuasaan negara dan menggunakan paksaan tanpa wewenang sebagaimana dimaksud di atas disebut '*main hakim sendiri*'.

Asas persetujuan Rakyat berarti, bahwa orang (warga masyarakat) hanya wajib tunduk, dan dapat dipaksa untuk tunduk, kepada peraturan yang dicipta secara sah dengan persetujuan

²¹ H. Abdul Latief, *Ibid*.

langsung (Undang-Undang formal) atau tidak langsung (legislasi delegatif, peraturan atas kuasa Undang-Undang) dari Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi bilamana ada peraturan (misalnya: mengadakan pungutan pembayaran atau "sumbangan wajib") yang tidak diperintahkan atau dikuasakan oleh undang-undang, maka peraturan itu tidak sah, dan Hakim Pengadilan wajib membebaskan setiap orang yang dituntut oleh karena tidak mau menaatinya, dan bilamana Pejabat memaksakan peraturan tersebut, maka dia dapat dituntut sebagai penyalahgunaan kekuasaan negara, minimal digugat sebagai perkara "*perbuatan penguasa yang melawan hukum*".

Asas persekutuan hukum berarti, bahwa: Rakyat dan penguasa Negara bersama-sama merupakan suatu persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap, legal partnership*), sehingga para Pejabat Penguasa Negara di dalam menjalankan tugas dan fungsi beserta menggunakan kekuasaan negara mereka tunduk kepada hukum (*sama dengan Rakyat/warga masyarakat*). Berarti baik para pejabat penguasa negara maupun para warga masyarakat berada di bawah dan tunduk kepada hukum (Undang-Undang) yang sama.

Syarat-syarat dasar *rechtsstaat* yang dikemukakan oleh Burkens, et.al., sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon dalam tulisannya tentang Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah :

1. Asas legalitas: setiap tindak pemerintahan harus didasarkan atas dasar Peraturan Perundang-Undangan (*wetterlikegrondslag*). Dengan landasan ini Undang-Undang format dan Undang-Undang Dasar sendiri merupakan tumpuan dasar tindak pemerintahan. Dalam hubungan ini pembentuk Undang-Undang merupakan bagian penting Negara hukum;
2. Pembagian kekuasaan: syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan Negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan;

3. Hak-hak dasar (*grondrechten*): hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi pembentukan Undang-Undang;
4. Pengawasan peradilan: Bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan tindakan pemerintahan (*rechtmatigeidstoetsing*).

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, dalam penjelasan mengenai Sistem Pemerintahan Negara ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (amandemen) menegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum, hal ini mensyaratkan kepada seluruh penyelenggara Negara dan warga negaranya harus taat terhadap hukum. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah merupakan manifestasi dari konsep dan alam pikiran Bangsa Indonesia yang lazim disebut dengan Hukum Dasar Tertulis. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum Dasar Tertulis, hanya memuat dan mengatur hal-hal yang prinsip dan garis-garis besar saja.

Negara Indonesia sebagai negara hukum dapat dilihat pada:

1. Bab I Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Indonesia adalah negara hukum;
2. Pembukaan dicantumkan kata-kata : Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia;
3. Bab X Pasal 27 ayat (1) disebutkan segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan itu dengan dengan tidak ada kecualinya;
4. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah dihapus disebutkan dalam Sistem Pemerintahan Negara, yang maknanya tetap bisa dipakai, yaitu Indonesia ialah negara

yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*);

5. Sumpah/janji Presiden/Wakil Presiden ada kata-kata "memegang teguh Undang-Undang Dasar dan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya";
6. Bab XA Hak Asasi Manusia Pasal 28i ayat (5), disebutkan bahwa "Untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam Peraturan Perundang-Undangan;
7. Sistem hukum yang bersifat nasional;
8. Hukum dasar yang tertulis (konstitusi), hukum dasar tak tertulis (konvensi);
9. Tap MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;
10. Adanya peradilan bebas.

Selanjutnya di dalam penyelenggaraan negara Indonesia sebagai negara hukum telah dikembangkan konsep *checks and balances*, seperti adanya Peradilan Tata Usaha Negara. Hal lain sebagaimana dikemukakan di dalam konsiderans Tap MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme huruf a, yaitu "pelaksanaan penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif. Selain itu juga telah dikembangkan lembaga-lembaga ekstra struktural baik yang dibentuk berdasarkan Undang-undang maupun dengan Keputusan (Peraturan) Presiden tentang lembaga-lembaga yang bertugas untuk mengawasi jalannya pemerintah, seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Pemeriksa Korupsi, Komisi *Ombudsmand* dan sebagainya.

Lebih lanjut sebagai implementasi dari Tap MPR No. XI/MPR/1998 dalam upaya menciptakan *good governance* telah dikeluarkan Undang-Undang Nomor 28

Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, bahwa didalam negara hukum didalam penyelenggaraan negara harus mengacu kepada asas-asas umum penyelenggaraan negara, yaitu :

1. Asas Kepastian Hukum;
2. Asas Kepentingan Umum;
3. Asas Keterbukaan;
4. Asas Proporsionalitas;
5. Asas Profesionalitas; dan
6. Asas Akuntabilitas.

Indonesia sebagai negara hukum segala sesuatu harus berdasarkan kepada hukum, yang diimplementasikan kepada Peraturan Perundang-undangan yang ada sebagai manifestasi dari hukum positif, dan dalam rangka penegakkan hukum telah dibentuk berbagai lembaga peradilan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum dan melindungi hak-hak setiap warga negara Indonesia.

D. Rangkuman

1. Sejarah Negara Hukum

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan sejarah manusia, oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada dataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam.

Pemikiran-pemikiran tentang konsep Negara Hukum sebelum konsep Negara Hukum berkembang seperti sekarang ini, diantaranya dikemukakan oleh beberapa ahli berikut ini:

- a. **Plato** mengemukakan konsep **nomoi** yang dapat dianggap sebagai cikal- bakal pemikiran tentang

Negara hukum. Dalam **nomoi** Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.

- b. **Aristoteles** mengemukakan ide Negara hukum yang dikaitkannya dengan arti Negara yang dalam perumusannya masih terkait kepada “polis”. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia, melainkan pikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersifat adil. Apabila keadaan semacam itu telah terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan Negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan.
- c. **Machiavelli**, seorang sejarawan dan ahli Negara telah menulis bukunya yang terkenal “*II Prinsipe (The Prince)*” , mengemukakan dalam usaha untuk mewujudkan **supaya suatu Negara menjadi suatu Negara nasional** raja harus merasa dirinya tidak terikat oleh norma-norma agama atau pun norma-norma akhlak. Raja dianjurkan supaya jangan berjuang dengan mentaati hukum; raja harus menggunakan kekuasaan dan kekerasan seperti halnya juga binatang.
- d. **Jean Bodin** juga menganjurkan absolutisme raja. Beliau berpendapat bahwa dasar pemerintah absolut terletak dalam kedaulatan yaitu kekuasaan raja yang *superior*.
- e. **Thomas Hobbes** dalam teorinya yaitu teori **Hobbes**, *perjanjian masyarakat yang tidak dipakai untuk membangun masyarakat (civitas) melainkan untuk membentuk kekuasaan yang disebabkan kepada raja*. Jadi raja bukan menerima kekuasaan dari masyarakat

melainkan ia memperoleh wewenang dan kuasanya kepada raja, maka kekuasaan raja itu mutlak.

Perlawanan terhadap kekuasaan yang mutlak dari raja secara konkret dilaksanakan dengan memperjuangkan sistem konstitusional, yaitu sistem pemerintahan yang berdasarkan konstitusi. Pemerintahan tidak boleh dilakukan menurut kehendak raja saja, melainkan harus didasarkan pada hukum konstitusi. Perjuangan konstitusional yang membatasi kekuasaan raja banyak dipengaruhi oleh berbagai perkembangan, diantaranya:

- a. Reformasi
- b. *Renaissance*
- c. Hukum Kodrat
- d. Timbulnya kaum *bourgeois* beserta aliran Pencerahan Akal (*Aufklarung*).

Seiring dengan berkembang jaman dan tuntutan masyarakat pada waktu, lahir pula gagasan atau pemikiran untuk melindungi hak-hak asasi manusia yang dipelopori oleh pemikir-pemikir Inggris dan Prancis yang sangat mempengaruhi tumbanganya absolutisme dan lahirnya **Negara Hukum**.

2. **Unsur-unsur Negara Hukum**

Setelah mengalami beberapa pengembangan pemikiran konsep negara hukum kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum di antaranya:

- a. Sistem pemerintah negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
- b. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
- d. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;

- e. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
- f. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
- g. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

3. Negara Indonesia sebagai Negara Hukum

Negara Indonesia sebagai negara hukum dapat dilihat pada:

- a. Bab I Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Indonesia adalah Negara Hukum;
- b. Pembukaan dicantumkan kata-kata: Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- c. Bab X Pasal 27 ayat (1) disebutkan segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan itu dengan dengan tidak ada kecualinya;
- d. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang sudah dihapus disebutkan dalam Sistem Pemerintahan Negara, yang maknanya tetap bisa dipakai, yaitu Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*);
- e. Sumpah/janji Presiden/Wakil Presiden ada kata-kata "memegang teguh Undang-Undang Dasar dan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya";

- f. Bab XA Hak Asasi Manusia Pasal 28i ayat (5), disebutkan bahwa "Untuk penegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam Peraturan Perundang-Undangan;
- g. Sistem hukum yang bersifat nasional;
- h. Hukum dasar yang tertulis (konstitusi), hukum dasar tak tertulis (konvensi);
- i. Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan;
- j. Adanya peradilan bebas.

BAB II

LANDASAN PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANGAN

A. Prinsip-Prinsip Peraturan Perundang-Undangan

Dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan perlu diperhatikan prinsip-prinsip di dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan, yaitu sebagai berikut:

1. Dasar Peraturan Perundang-Undangan Selalu Peraturan Perundang-Undangan

Landasan atau dasar Peraturan Perundang-Undangan secara yuridis selalu Peraturan Perundang-Undangan dan tidak ada hukum lain yang dijadikan dasar yuridis kecuali Peraturan Perundang-Undangan. Dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan harus ada landasan yuridis secara jelas. Walaupun ada hukum lain selain Peraturan Perundang-Undangan namun hanya sebatas dijadikan sebagai bahan dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan. **Contoh hukum lain** seperti hukum adat, yurisprudensi, dan sebagainya.

2. Hanya Peraturan Perundang-Undangan Tertentu Saja yang Dapat Dijadikan Landasan Yuridis

Landasan yuridis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yaitu hanya Peraturan Perundang-Undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dan terkait langsung dengan Peraturan Perundang-Undangan yang akan disusun. Oleh karena itu tidak dimungkinkan suatu Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah dijadikan dasar yuridis dalam menyusun Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian Peraturan Perundang-Undangan yang tidak terkait langsung juga tidak dapat dijadikan dasar yuridis Peraturan Perundang-Undangan.

3. Peraturan Perundang-Undangan yang Masih Berlaku Hanya Dapat Dihapus, Dicabut, atau Diubah Oleh Peraturan Perundang-Undangan yang Sederajat atau yang Lebih Tinggi

Dengan prinsip tersebut, maka sangat penting peranan tata urutan atau hierarki Perundang-Undangan dan dengan prinsip tersebut tidak akan mengurangi para pengambil keputusan untuk melakukan penemuan hukum melalui penafsiran (interpretasi), pembangunan hukum maupun penghalusan hukum terhadap Peraturan Perundang-Undangan.

4. Peraturan Perundang-Undangan Baru Mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan Lama

Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundang-Undangan yang sederajat, maka yang diberlakukan adalah Peraturan Perundang-Undangan yang terbaru. Dalam prakteknya pada prinsip tersebut ternyata tidak mudah diterapkan, karena banyak Peraturan Perundang-Undangan yang sederajat saling bertentangan materi muatannya namun malahan sering dilanggar oleh para pihak yang memiliki kepentingan.

5. Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Tinggi Mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan yang Lebih Rendah

Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah, maka Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi yang diberlakukan, dan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah dikesampingkan.

6. Peraturan Perundang-Undangan Yang Bersifat Khusus Mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan Yang Bersifat Umum

Apabila terjadi pertentangan antara Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus dengan Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum yang sederajat tingkatannya, maka yang diberlakukan adalah Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus (*lex specialis derogat lex generalis*).

7. Setiap Jenis Peraturan Perundang-Undangan Materi Muatannya Berbeda

Setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan materi muatannya harus saling berbeda satu sama lain yang berarti bahwa materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi (terdahulu) tidak boleh diatur kembali di dalam materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah. Penentuan materi muatan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak mengalami kesulitan apabila materi muatan tertentu dalam Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tingkatannya jelas-jelas mendelegasikan kepada Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah.

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Asas Formil

Asas formil dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yaitu meliputi:

- a. Kejelasan tujuan, yaitu setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal

demikian hukum, apabila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;

- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu perumusan materi muatan dalam setiap Peraturan Perundang-undangan harus memiliki kesesuaian dengan;
- d. Dapat dilaksanakan, yaitu setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis; maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk benar-benar mempunyai dayaguna dan hasil guna berlaku di dalam masyarakat, berfungsi secara efektif dalam memberikan ketertiban, ketenteraman, dan kedamaian bagi masyarakat;
- f. Kejelasan rumusan, yaitu; bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangn harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Keterbukaan, yaitu tidak adanya muatan materi Peraturan Perundang-undangan yang disembunyikan atau bersifat semu, sehingga dapat menimbulkan berbagai penafsiran dalam praktek/implementasinya.

2. Asas Materiil

Materi Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. **Pengayoman**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;

- b. **Kemanusiaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
- c. **Kebangsaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d. **Kekeluargaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
- e. **Kenusantaraan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
- f. **Kebhinnekatunggalikaan**, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. **Keadilan yang merata**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- h. **Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
- i. **Ketertiban dan kepastian hukum**; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat

menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;

- j. **Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

C. Asas Pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan

Secara umum ada beberapa asas atau dasar agar supaya Peraturan Perundang-undangan berlaku dengan baik dan efektif, dalam arti bahwa Peraturan Perundang-undangan tersebut berlaku dengan baik (sempurna) dan efektif dalam teknik penyusunannya.

Ada 3 (tiga) asas pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan yakni asas yuridis, asas filosofis, asas sosiologis. Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan merupakan hal lain yang tidak mempengaruhi keberlakuan Peraturan Perundang-undangan, namun menyangkut baik atau tidaknya rumusan suatu Peraturan Perundang-undangan.

1. Asas Yuridis

Asas yuridis tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan, yaitu yang berkaitan dengan :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan, yang berarti bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
- b. Keharusan adanya kesesuaian antara jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan. Ketidaksesuaian jenis tersebut dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat.
- c. Keharusan mengikuti tata cara atau prosedur tertentu. Apabila prosedur/ tata cara tersebut tidak ditaati, maka

Peraturan Perundang-undangan tersebut batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan mengikat.

- d. Keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

2. Asas Filosofis

Asas filosofis Peraturan Perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara, dalam arti bahwa Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (citra hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan.

3. Asas Sosiologis

Asas sosiologis Peraturan Perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan kondisi/kenyataan yang hidup dalam masyarakat berupa kebutuhan atau tuntutan yang dihadapi oleh masyarakat, kecenderungan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu Peraturan Perundang-undangan yang telah dibuat diharapkan dapat diterima oleh masyarakat dan mempunyai daya-laku secara efektif. Peraturan Perundang-undangan yang diterima oleh masyarakat secara wajar akan mempunyai daya laku yang efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahannya institusional untuk melaksanakannya.

Soerjono Soekanto-Purnadi Purbacaraka mencatat dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :

- a. Teori Kekuasaan (*Machttheorie*) secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat;
- b. Teori Pengakuan, (*Annerkenungstheorie*). Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

D. Rangkuman

1. Prinsip Peraturan Perundang-Undangan

- a. Dasar Peraturan Perundang-Undangan selalu Peraturan Perundang-Undangan.
- b. Hanya Peraturan Perundang-Undangan tertentu saja yang dapat dijadikan Landasan Yuridis.
- c. Peraturan Perundang-Undangan yang masih berlaku hanya dapat dihapus, dicabut, atau diubah oleh Peraturan Perundang-Undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi.
- d. Peraturan Perundang-Undangan baru mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan Lama.
- e. Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih rendah.
- f. Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat khusus mengesampingkan Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum.
- g. Setiap Jenis Peraturan Perundang-Undangan materi muatannya berbeda.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

a. Asas Formil

Asas formil dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik yaitu meliputi:

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- 3) Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 4) Dapat dilaksanakan;
- 5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 6) Kejelasan rumusan;
- 7) Keterbukaan.

b. Asas Materiil

Materi Peraturan Perundang-Undangan mengandung asas:

- 1) Pengayoman;
- 2) Kemanusiaan;
- 3) Kebangsaan;
- 4) Kekeluargaan;
- 5) Kenusantaraan;
- 6) Kebhinnekatunggalikaan;
- 7) Keadilan yang merata;
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum;
- 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

3. Asas Pemberlakuan Peraturan Perundang-Undangan

Ada 3 (tiga) asas pemberlakuan Peraturan Perundang-Undangan yakni asas yuridis, asas filosofis, asas sosiologis. Teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan merupakan hal lain yang tidak mempengaruhi keberlakuan Peraturan Perundang-Undangan, namun menyangkut baik atau tidaknya rumusan suatu Peraturan Perundang-Undangan.

BAB III

JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penyebutan jenis Peraturan Perundang-undangan di atas sekaligus merupakan **hierarki atau tata urutan Peraturan**

Perundang-undangan. Artinya, suatu Peraturan Perundang-undangan selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi lagi, dan seterusnya sampai pada Peraturan Perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya. Konsekuensinya, setiap Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berikut ini akan diuraikan secara singkat mengenai jenis-jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut.

A. Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Berdasarkan Ketetapan MPR yang pernah ada yaitu Tap MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan dan Tap MPRS No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menempatkan Undang-Undang Dasar 1945 pada posisi yang paling tinggi, hal ini disebabkan karena Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan Negara.

Hal yang sama juga diterapkan didalam **Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, dimana menempatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan yang tertinggi. Dengan demikian, materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar tertulis bagi bangsa Indonesia.

B. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sebelumnya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menghapuskan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia yang sebelumnya disebutkan dalam Tap MPRS No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan salah satunya adalah penambahan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-Undangan yang hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal tersebut berdasarkan Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimaksudkan sebagai penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan yang ada di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni:

- a. Materi dari Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- d. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Berdasarkan Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Nomor: I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

C. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang merupakan Peraturan Perundang-Undangan untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 dan TAP MPR. Yang berwenang membuat Undang-Undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Ada beberapa kriteria agar suatu masalah diatur dengan Undang-Undang, antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang dibentuk atas perintah ketentuan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Undang-Undang dibentuk atas perintah Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang dibentuk atas perintah ketentuan Undang-Undang terdahulu;
4. Undang-Undang dibentuk dalam rangka mencabut, mengubah dan menambah Undang-Undang yang sudah ada;
5. Undang-Undang dibentuk karena berkaitan dengan hak asasi manusia;
6. Undang-Undang dibentuk karena berkaitan dengan kewajiban atau kepentingan orang banyak.

Sementara itu, **Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang** (Perpu) merupakan jenis Peraturan Perundang-undangan yang setara Undang-Undang dan merupakan kewenangan Presiden karena pembentukannya tanpa terlebih dahulu meminta persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun pada akhirnya harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan ditetapkan menjadi Undang-Undang. Kewenangan Presiden ini dilakukan dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan:

1. Perpu harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
2. Dewan Perwakilan Rakyat dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan;
3. Jika ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, Perpu tersebut harus dicabut.

Dengan demikian, Perpu hanya dikeluarkan "dalam hal ihkwal kegentingan yang memaksa". Dalam praktik "hal ihkwal kegentingan yang memaksa" diartikan secara luas, tidak hanya terbatas pada keadaan yang mengandung suatu kegentingan atau ancaman, tetapi juga kebutuhan atau kepentingan yang dipandang mendesak. Yang berwenang menentukan apakah suatu keadaan dapat dikategorikan sebagai "kegentingan yang memaksa" adalah Presiden. Di samping itu, Perpu berlaku untuk jangka waktu terbatas, yaitu sampai dengan masa sidang Dewan Perwakilan Rakyat berikutnya. Terhadap Perpu yang diajukan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat juga hanya dapat menyetujui atau menolak saja. Dewan Perwakilan Rakyat tidak bisa, misalnya; menyetujui Perpu tersebut dengan melakukan perubahan.

D. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah baru

dapat dibentuk apabila sudah ada Undang- Undang-nya. Ada beberapa karakteristik Peraturan Pemerintah, yaitu:

1. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa ada Undang-Undang induknya.
2. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana, jika Undang- Undang induknya tidak mencantumkan sanksi pidana.
3. Peraturan Pemerintah tidak dapat memperluas atau mengurangi ketentuan
4. Undang-Undang induknya.
5. Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meskipun Undang-Undang yang bersangkutan tidak menyebutkan secara tegas, asal Peraturan Pemerintah tersebut untuk melaksanakan Undang-Undang.
6. Tidak ada Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 atau TAP MPR

E. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden merupakan Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945. Sebelum terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden disebutnya adalah Keputusan Presiden, karena pada waktu itu Keputusan Presiden mempunyai dua sifat, yaitu Keputusan Presiden yang bersifat sebagai pengaturan (*regelling*) dan Keputusan Presiden yang bersifat menetapkan (*beschikking*).

Namun setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Keputusan Presiden yang bersifat menetapkan disebutkan Keputusan Presiden, sedangkan Keputusan Presiden yang

bersifat mengatur disebut Peraturan Presiden. Hal yang serupa berlaku setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengacu pada ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang tersebut, Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

F. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan Peraturan Perundang-Undang untuk melaksanakan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan. Yang berwenang membuat Peraturan Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah. Peraturan Daerah dibedakan antara Peraturan Daerah Provinsi, yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi dan Gubernur serta Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.

Sebagaimana dikemukakan di atas, bahwa Peraturan Daerah dapat merupakan pelaksanaan Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi atau dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Sebagai pelaksanaan dari Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi, maka materi (substansi) Peraturan Daerah seyogyanya tidak bertentangan dengan dan berdasarkan pada Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi (tingkat pusat).

Sedangkan untuk Peraturan Daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi, maka substansi Peraturan Daerah tersebut tidak harus berdasarkan pada Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi (tingkat pusat), tetapi harus menyesuaikan pada kondisi otonomi (kemampuan) daerah masing-masing.

Peraturan Daerah adalah sebangun dengan Undang-Undang, karena itu tata cara pembentukannya pun identik seperti tata cara pembentukan Undang-Undang dengan penyesuaian-penyesuaian. Salah satu perbedaan yang terdapat dalam Peraturan Daerah adalah adanya prosedur atau mekanisme pengesahan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi untuk materi (substansi) Peraturan Daerah tertentu, misalnya materi mengenai retribusi.

G. Peraturan Perundang-Undangan Lain

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana telah disebutkan dalam hierarki tersebut, berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencakup Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Lebih lanjut, Peraturan perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

H. Rangkuman

Setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undang adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang mencakup Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

BAB IV

LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Peraturan Perundang-undangan

Untuk memberikan pemahaman yang sama dan memudahkan dalam proses pembelajaran, perlu terlebih dahulu dijelaskan yang dimaksud Peraturan Perundang-undangan, kekuasaan dan kewenangan dan kaitannya dengan lembaga pembentuk Peraturan Perundang-undangan.

1. Pengertian Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan dalam Pasal 1 angka 2 bahwa yang dimaksud Peraturan Perundang-undangan *adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan*. Undang-Undang dimaksud juga merinci jenis Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya yaitu: Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah.

2. Perbedaan antara Kekuasaan dan Kewenangan.

Uraian perbedaan Kekuasaan dan Kewenangan adalah dalam konteks hubungan pembagian kekuasaan lembaga negara (Presiden dan DPR) di dalam proses Legislasi (pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Kekuasaan dan kewenangan merupakan dua hal yang berbeda, namun memiliki persamaan diantara keduanya. Kekuasaan lebih banyak berhubungan dengan hal-hal yang bersifat formal,

sedangkan kewenangan lebih banyak berhubungan dengan hal-hal yang bersifat materiil. Kekuasaan adalah formalitas kewibawaan dari para pejabat administrasi negara, sedangkan kewenangan adalah kekuasaan materiil yang dimiliki oleh setiap pejabat administrasi negara dalam melaksanakan tugasnya sehari-hari. Baik kekuasaan maupun kewenangan, keduanya diperoleh dari berbagai Peraturan Perundang-undangan.

Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat seringkali tidak dapat membedakan antara kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga dan pejabat administrasi negara. Banyak hal yang menjadikan perbedaan antara keduanya menjadi rancu. Sebagai contoh, sebutan Kepala Negara lebih banyak berkaitan dengan kekuasaan yang dimilikinya, sedangkan sebutan Presiden lebih banyak berkaitan dengan kewenangan pemerintahan yang dimilikinya. Namun karena sebutan Kepala Negara dan Presiden melekat pada satu orang, maka masyarakat sering tidak dapat membedakannya dengan jelas.

Kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 merupakan legalitas formal yang dimiliki oleh seorang Presiden, sedangkan kewenangan pemerintahan adalah tindakan-tindakan materiil yang dapat dilakukan oleh seorang Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahannya sehari-hari (*eksekutif power*). Dengan legalitas formal yang dimilikinya, seorang Presiden memiliki kekuasaan untuk mempertahankan dan melindungi wilayah Republik Indonesia, sedangkan dengan kewenangan pemerintahan yang dimilikinya, Presiden dapat melakukan tindakan hukum dan keputusan pemerintahan untuk melaksanakan kekuasaan formal yang dimilikinya. Oleh karena itu antara kekuasaan dan kewenangan sebenarnya terdapat hubungan yang saling berkaitan dan sinergi di antara keduanya. Namun demikian, sinergi di antara keduanya harus diawasi agar tidak tercipta kesewenang-wenangan dalam menggunakan kekuasaan dan kewenangnya.

3. Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan

Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan adalah lembaga yang diberi kekuasaan atau kewenangan untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan.

Sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan, Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan terdiri dari:

- Dewan Perwakilan Rakyat selaku Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.
- Presiden selaku Lembaga Pembentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
- Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selaku Lembaga Pembentuk Perda.
- Kepala Daerah selaku lembaga pembentuk Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota.
- Majelis Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Konstitusi, Gubernur Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga dan Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati, Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

B. Lembaga Pembentuk Undang-Undang

Lembaga pembentuk Undang-Undang, sesuai dengan kekuasaan dan kewenangannya ditetapkan berdasarkan:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diubah menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *kekuasaan membentuk* Undang-Undang dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), serta Pasal 21

ayat (1) Undang-Undang Dasar 45, yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 5

Presiden **memegang kekuasaan membentuk** Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20

(1) Tiap-tiap Undang-Undang **menghendaki persetujuan** Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 21

Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat **berhak memajukan** Rancangan Undang-Undang.

Rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, sebenarnya menunjukkan prinsip negara demokrasi yang membatasi kekuasaan pemerintah, dan dalam kerangka *check and balance* penggunaan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kedudukan yang setara seimbang, dalam arti Presiden dapat membentuk Undang-Undang jika telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Disamping itu, sesuai dengan Pasal 21 ayat (1), kepada anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat juga diberikan hak untuk mengajukan rancangan Undang-Undang.

Pada Negara-negara yang mendasarkan azas demokrasi, Undang-Undang Dasar memiliki fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan para penyelenggara Negara, dengan tujuan agar penyelenggara Negara tidak bertindak sewenang-wenang dan/atau menyalahgunakan kekuasaannya. Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan dalam Undang Undang Dasar 1945 yang menjalankan prinsip demokrasi dan pembagian

kekuasaan negara. Untuk tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kekuasaan negara dibagikan kepada lembaga negara yang dibentuk (*legislatif, eksekutif dan yudikatif*), dan masing-masing lembaga negara tersebut ditentukan atau ditetapkan kedudukan, tugas dan wewenangnya.

Berdasarkan prinsip-prinsip pembagian kekuasaan, pembatasan kekuasaan dan demokrasi, maka pembagian kekuasaan membentuk Undang-Undang kepada Presiden **tidak tepat**. Seharusnya kekuasaan pembentukan Undang-Undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat, sesuai dengan fungsinya. Untuk mendudukan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif atau sebagai lembaga pembentuk Undang-Undang, maka setelah Undang-Undang Dasar 1945 diubah menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, ketiga rumusan dalam pasal 5, 20 dan 21 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dihapuskan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, secara berturut-turut mengatur kekuasaan pembentukan Undang-Undang sebagaimana disebutkan dalam pasal-pasal yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 5

Presiden **berhak mengajukan** Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat **memegang kekuasaan** membentuk Undang-Undang.
- (2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-Undang itu

tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

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

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.

Pasal 22 D

Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Perubahan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan atau peralihan kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu kekuasaan membentuk Undang-Undang yang semula ada pada Presiden menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, sedangkan Presiden mempunyai hak mengajukan

Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Walaupun rumusan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menetapkan bahwa pembentukan Undang-Undang merupakan kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat, namun ketentuan dalam Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945 membatasi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat Undang-Undang. Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk Undang-Undang menjadi tidak mutlak, setiap Rancangan Undang-Undang yang dibuat atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat maupun yang diajukan Presiden, terlebih dahulu harus dibahas dan disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Pasal 20 ayat (2) tersebut, memberikan arah yang jelas bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan landasan penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan prinsip demokrasi, pembatasan kekuasaan, prinsip kesetaraan dan keseimbangan, khususnya antara kedudukan Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat di dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Prinsip demokrasi ditunjukkan dengan adanya keharusan dalam proses pembahasan suatu Undang-Undang yang dilakukan bersama dan harus mendapatkan persetujuan bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Hal ini bermakna bahwa Dewan Perwakilan Rakyat dalam menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang tidak bertindak sewenang-wenang.

Dalam konteks Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan dan pelaksana Undang-Undang, pembahasan dan persetujuan bersama tersebut menunjukkan bahwa Presiden memiliki peran strategis terhadap keberhasilan pelaksanaan Undang-Undang. Peran strategis Presiden

diperkuat oleh Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat menjadi Undang-Undang. Kewenangan pengesahan tersebut dibatasi oleh ketentuan pasal 20 ayat (5) yang memberikan batas waktu 30 hari kepada Presiden untuk proses pengesahan Undang-Undang. Apabila melewati batas waktu 30 hari yang ditentukan tidak disahkan, maka Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan diundangkan.

Contoh: Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Riau Kepulauan, yang merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, sudah dibahas dan disetujui bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, namun tidak disahkan oleh Presiden, dan setelah batas waktu 30 hari diberlakukan.

Ketentuan pasal 20 ayat (4) dan (5) tersebut sepintas nampaknya sederhana untuk memberikan rambu-rambu mengantisipasi kemungkinan Presiden ingkar terhadap persetujuan yang telah ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi apabila didalami, nampak jelas nuansanya kental dengan kepentingan kekuasaan dan politik, terutama kaitannya dengan kredibilitas Dewan Perwakilan Rakyat dalam memperjuangkan pembentukan Undang-Undang yang menjadi inisiatifnya.

Penjelasan: Pembahasan Rancangan Undang-Undang Pembentukan Provinsi Riau Kepulauan merupakan inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, dan dalam prosesnya terdapat perbedaan pendapat dan pendekatan antara DPR, Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota yang terkait, khususnya Kabupaten Natunayang menolak bergabung menjadi Provinsi Riau Kepulauan, bahkan memunculkan polemik di daerah dan penolakan dari Gubernur dan DPRD Provinsi Riau. Dalam pembahasan di DPR, Pemerintah berpendapat bahwa inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Provinsi Riau Kepulauan prosesnya tidak mendasarkan atau tidak sesuai

dengan tata cara dan persyaratan pembentukan daerah otonom (PP 29/1999), diantaranya tidak ada persetujuan dan usul tertulis dari Gubernur Riau dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Riau. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat berpendapat usulan tersebut sesuai dengan aspirasi masyarakat yang didasarkan usul Bupati dan Walikota terkait bersama DPRDnya, diluar Kabupaten Natuna. Disisi lain, DPR menyatakan bahwa usul pemebentukan Provinsi Riau Kepulauan adalah merupakan INISIATIF DPR dan sesuai dengan UUD 45 bahwa kekuasaan membentuk Undang-Undang ada ditangan DPR, dan ironisnya terbesit penegasan bahwa DPR tidak terikat pada PP 29/1999. Dengan demikian, ada unsur kekuatan politik dan bias pemahaman terhadap kekuasaan membentuk Undang-Undang, dan mempengaruhi proses dan prosedur pembentukan Undang-Undang tentang Pembentukan Provinsi Riau Kepulauan. Dengan pengertian lain, pendekatannya mengutamakan kepentingan politis (pemenuhan janji Dewan Perwakilan Rakyat kepada masyarakat). Pembahasan berlanjut dengan menghasilkan kesepakatan dan persetujuan bersama yang dilakukan berdasarkan kompromi atau bargaining politik yang cenderung mengakomodir kepentingan politik.

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan *bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang **dibentuk** oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.* Pasal ini memberikan kejelasan bahwa *Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, dan dilakukan dengan persetujuan bersama Presiden.* Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk Undang-Undang pada dasarnya merupakan keputusan politik yang tepat dan relevan dalam kerangka pengembangan demokrasi, keseimbangan kekuasaan penyelenggara negara, dan mendudukan peran lembaga

legislatif di dalam menjalankan fungsi membentuk Undang-Undang (fungsi legislasi).

C. Lembaga Pembentuk dan Jenis Peraturan Perundang-Undangan Diluar Undang-Undang

Yang dimaksud dengan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan *diluar* Undang-Undang adalah lembaga atau pejabat yang diberi kekuasaan atau kewenangan menetapkan atau mengeluarkan peraturan sesuai dengan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

1. Presiden

a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, selain *memberikan hak* kepada Presiden untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang dan mengesahkan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, juga *memberikan kekuasaan* menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 ayat (1) yang menjelaskan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

Batas waktu pemberlakuannya singkat dan harus diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam bentuk Rancangan Undang-Undang untuk dibahas sesuai dengan mekanisme pembahasan rancangan Undang-Undang. Karena kebutuhan yang sangat mendesak, proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan sangat cepat, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat hanya menerima atau menolak.

Dewasa ini belum ada kriteria atau ukuran baku untuk menetapkan hal ihwal kegentingan yang memaksa, seperti; keadaan perang, bencana alam nasional

terorisme dan pemberontakan yang berakibat luas dan mengganggu kehidupan rakyat dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian hal ihwal kepentingan yang memaksa sekarang ini tidak jelas dan ditafsirkan sangat luas, dan penetapannya dilakukan oleh Presiden.

Contoh: Kasus pengesahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2004 yang dikenal dengan Perpu Pertambangan di Hutan Lindung yang kemudian di disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004. Perpu atau Undang-Undang dimaksud berhubungan dengan pembatalan pemberian ijin pertambangan terbuka di kawasan hutan lindung kepada investor asing akibat ditetapkannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2000 Tentang Kehutanan. Perpu atau Undang-Undang tersebut menghidupkan kembali ijin pertambangan di kawasan hutan lindung kepada investor asing, menjadi kontroversi, karena tidak jelas kriteria ihwal kepentingannya, dan tidak jelas kriteria kepentingan yang harus dikedepankan, antara untuk melindungi perjanjian kerjasama internasional dengan investor asing (hukum perjanjian internasional dan ekonomi/ investasi), dengan melindungi sumber daya alam, kelestarian hutan dan lingkungannya untuk generasi mendatang.

b. Peraturan Pemerintah

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, memberikan **kewenangan** kepada Presiden **menetapkan** Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang *sebagaimana mestinya*. Yang dimaksud sebagaimana mestinya adalah muatan materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan. Dalam kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah atas perintah Undang-Undang Presiden tidak memiliki diskresi untuk mengatur muatan materi pelaksanaan diluar yang diperintahkan, atau mengatur hal-hal yang baru.

Mengingat jangkauan muatan materi Peraturan Pemerintah tidak mungkin mengatur hal-hal teknis pelaksanaan yang harus dilaksanakan oleh Presiden di dalam menyelenggarakan pemerintahan, maka sepanjang tidak bertentangan atau tidak mengatur hal-hal baru diluar yang telah ditentukan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dimungkinkan dapat memberikan perintah atau mendelegasikan materi muatan tertentu yang bersifat teknis pelaksanaan untuk diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Presiden atau Peraturan Perundang-undangan lain. Selain mendelegasikan kepada Menteri/Pejabat yang diberi wewenang oleh Undang-Undang, dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, Peraturan Pemerintah juga dapat memberikan perintah atau mendelegasikan muatan materi tertentu kepada Pemerintahan Daerah, untuk diatur dengan Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah.

c. Peraturan Presiden

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan bahwa Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan *yang ditetapkan* oleh Presiden untuk *menjalankan perintah* Peraturan Perundang-Undang yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Presiden berisi muatan materi yang mengatur pelaksanaan dan/atau mengatur hal-hal teknis sebagai penjabaran dari Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan. Peraturan Presiden juga dapat memerintahkan atau mendelegasikan muatan materi tertentu yang bersifat teknis operasional kepada Menteri atau pejabat yang diberi wewenang dan/atau kepada Pemerintahan Daerah.

Contoh: Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, menindaklanjuti atau melaksanakan perintah langsung pasal 21 ayat (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.

2. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah sebagai Institusi yang merepresentasikan Daerah Otonom, memiliki hak untuk membentuk Peraturan Daerah di dalam kerangka melaksanakan otonomi daerahnya. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman diuraikan beberapa hal penting yang berkaitan dengan sumber hukum kewenangan pembentukan Peraturan Daerah.

a. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menjelaskan bahwa Pemerintahan Daerah *berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain* untuk melaksanakan *otonomi daerah dan tugas pembantuan*. Rumusan Pemerintahan Daerah menurut pasal ini membingungkan, karena secara umum pengertian pemerintahan daerah adalah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan, bukan lembaga. Nampaknya, perumus Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan pengertian pemerintahan daerah sama dengan pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pemerintahan Daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.

Meskipun pengertian pemerintahan daerah masih menjadi ganjalan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sudah diberlakukan dan menjadi hukum positif di Indonesia dan harus

dilaksanakan, yang penting semangat demokrasi yang menjiwaainya perlu dikedepankan.

Solusi untuk mengurangi ganjalan dimaksud, pengertian pemerintahan daerah ditegaskan dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa *"Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah..."*.

Pasal 1 angka 7 jo. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang *dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur*, sementara Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah *Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota*. Secara eksplisit pasal tersebut menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga yang memiliki *kekuasaan* untuk membentuk Perda. Dengan adanya kalimat *dengan persetujuan bersama Gubernur* serta *dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota* secara implisit mengandung makna bahwa lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat diartikan **memiliki fungsi legislasi yang sebangun** dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Yang harus dipahami bersama, bahwa pengertian sebangun disini harus dipahami tidak mengandung makna bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah kepanjangan tangan atau memiliki hirarki dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Dengan demikian dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, tahapan proses dan prosedurnya dapat dilakukan dengan mempedomani ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tahapan proses dan prosedur pembentukan Undang-Undang.

- b. Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menjelaskan bahwa Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal tersebut memberikan jawaban bahwa pada hakekatnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melaksanakan fungsi legislasi di tingkat daerah, dan **bukan lembaga Legislasi** sebagaimana konsep pembagian kekuasaan lembaga tinggi negara menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Namun demikian, apabila dikaji secara mendalam, tersirat bahwa perumus Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, berkeinginan secara eksplisit memberikan landasan hukum kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memiliki fungsi legislasi (kekuasaan membentuk Perda) yang sebangun dengan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia di dalam pembentukan Undang-Undang.

Kedudukan dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebenarnya secara eksplisit dirumuskan dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan Peraturan Perundang-undangan lain. Hal ini dapat dilihat dari pasal 18 ayat (6) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang dijabarkan dengan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan legalitas

keberadaan DPRD. Beberapa pasal yang berkait dengan DPRD dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu Pasal 22 A dijabarkan dengan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, dan Khusus pasal 22 E ayat (2) dan ayat (3) dijabarkan dengan Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Susduk.

Beragam pertanyaan dan pendapat di masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur DPRD, dan menjadi bahan bahasan untuk menambah pengetahuan dan pemahaman peserta terhadap pertanyaan yang berkembang (sebagai bahan Fasilitator untuk peserta melakukan dialog/diskusi interaktif).

Mengapa anggota DPRD dipilih melalui Pemilu, dan diatur dalam Pemilu secara nasional? Mengapa susunan dan kedudukan anggota DPRD juga diatur dalam Undang-undang Susduk? Padahal DPRD adalah bagian dari pemerintahan daerah (dalam pengertian institusi dan pelaksana penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang diatur dalam UU 23/2014).

Dan mengapa Kepala Daerah yang sebenarnya sama kedudukannya dengan DPRD dalam pemerintahan daerah (UU 23/2014), dipilih melalui Pilkada di daerah masing-masing (pemilihan langsung di tingkat lokal), dan proses Pilkada dinyatakan oleh sebagian masyarakat sama dengan proses Pemilu, sehingga beberapa pasal dalam UU 23/2014 yang menyangkut Pilkada (KPUD) di sesuaikan.

Apabila anggota DPRD dalam konteks Institusi Pemerintahan Daerah sebagai bagian dari pemerintahan daerah, mengapa tidak diatur dan dipilih melalui Pemilu lokal seperti Pilkada?, dan mengapa pemilihan dan kedudukan Anggota DPRD **harus diatur tersendiri. Padahal Kepala Daerah juga Institusi /jabatan Politis yang dipilih melalui kendaraan Partai Politik, sama dengan anggota DPRD dan DPR.**

Dalam dialog atau diskusi, peserta harus hati-hati dan berfikir jernih dalam menganalisis peraturan perundang-undangan yang berkaitan antara kepentingan politik dengan kepentingan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Realitasnya, anggota DPRD dalam konteks institusi DPRD, dalam menjalankan fungsi dan tanggungjawabnya bersama Kepala Daerah untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik, dan membentuk produk hukum berupa Peraturan Daerah, sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik (partai) dan kurang berpihak pada kepentingan masyarakat.

Perubahan paradigma kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan pendekatan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, telah mengubah paradigma pembagian kekuasaan (*power sharing*) berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, sehingga mempengaruhi kewenangan Pemerintahan Daerah, khususnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Secara tegas UU Nomor 23 Tahun 2014, memosisikan pemerintahan daerah sebagai sub ordinat pemerintah, dapat dilihat dari hubungan kewilayahan, kewenangan, keuangan, organisasi, kepegawaian dan hubungan administrasi pemerintahan (pembinaan, pengawasan, evaluasi, penilaian kinerja dan pelaporan).

Kebijakan desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pada dasarnya tidak membagi sebagian kekuasaan pemerintahan (*power sharing*), tetapi memberikan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Presiden (urusan eksekutif) kepada daerah otonom (kesatuan masyarakat hukum), dan menjadi otonomi daerah. Bentuk otonomi daerah adalah berupa urusan dan wewenang pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah (Presiden) kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakat daerahnya, dalam kerangka melaksanakan otonomi

daerah dan tugas pembantuan di tingkat pemerintahan lokal. *Artinya tidak ada urusan dan kewenangan legislatif maupun yudikatif yang diserahkan kepada Daerah Otonom.*

Perubahan paradigma pemberian urusan dan wewenang berdasarkan azas Desentralisasi dan tugas pembantuan, pada dasarnya ditujukan untuk menciptakan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), salah satu wujudnya adalah **hak daerah untuk mengatur** terselenggaranya urusan yang menjadi tugas, kewajiban dan tanggungjawabnya, dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi antara lain mengatur administrasi pemerintahan daerah, ketentraman dan ketertiban daerah, pengelolaan sumber daya daerah untuk mensejahterakan masyarakat dan menyediakan serta meningkatkan pelayanan umum.

Dengan demikian, proses penyusunan dan pembentukan dan penetapan Peraturan Daerah (*legal drafting*) adalah merupakan salah satu wujud nyata dari kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat daerahnya (otonomi daerah).

- c. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah merupakan bagian dari pemerintahan daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah). Pasal 18 ayat (6) Undang Undang-Dasar Negara Republik Indonesia 1945, menjelaskan bahwa pada dasarnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah adalah mewakili (*representasi*) kesatuan masyarakat hukum (daerah otonom). Sebagai bagian dari lembaga penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD bersama Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, antara lain,

menjalankan hak dan wewenang membentuk peraturan daerah dan peraturan lain, berdasarkan pada prinsip otonomi yang seluas-luasnya dan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas luasnya dan yang nyata dan bertanggung jawab, tidak dimaknai seluruh urusan dan wewenang pemerintahan diserahkan kepada Daerah, artinya ada menjalankan **sebagian urusan kongkuren** (*concurrent*) yang dilaksanakan bersama oleh pemerintah, pemerintahan provinsi dan pemerintahan daerah, dan urusan yang secara nyata ada di daerah (lokal), serta urusan pilihan yang ada dan sesuai dengan potensi daerahnya (setiap daerah tidak sama).

Demikian pula dengan kewenangan daerah untuk mengatur, juga berlaku pembatasan hak dan wewenang Daerah dalam proses pembentukan Peraturan Daerah, selain harus didasarkan pada ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan memperhatikan kepentingan umum. Untuk pembentukan rancangan Perda tertentu, diberlakukan pengawasan preventif oleh pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintahan provinsi dalam kapasitas wakil pemerintah. Dengan alasan dan pertimbangan kepentingan sistim pembinaan dan pengelolaan keuangan negara, pengembangan perekonomian nasional dan daerah serta peningkatan investasi, harmonisasi perencanaan pembangunan nasional, provinsi dan Kabupaten/Kota, pengawasan preventif dilakukan terhadap Raperda tertentu yaitu: Rancangan Peraturan Daerah yang mengatur APBD; Pajak dan Retribusi Daerah dan Perencanaan Pembangunan Daerah.

Dalam prosesnya Raperda tersebut **setelah disetujui bersama** Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah, **sebelum disahkan** oleh Kepala Daerah terlebih dahulu Kepala Daerah **wajib menyampaikan**

rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda. Kemudian Menteri memberikan nomor register rancangan Perda Provinsi dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat memberikan nomor register rancangan Perda Kabupaten/Kota paling lama 7 (tujuh) Hari sejak rancangan Perda diterima. (Pasal 242 Undang-Undang 23 Tahun 2014) dalam hal ini pun berdasarkan Pasal 243 ayat (2) Undang-Undang 23 Tahun 2014 Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat secara berkala menyampaikan laporan Perda Kabupaten/Kota yang telah mendapatkan nomor register kepada Menteri.

Dampak pengawasan preventif (evaluasi) terhadap Raperda tertentu, menimbulkan kekhawatiran daerah terhadap Perda yang sudah disahkan dan/atau Raperda lain yang akan disusun, terutama dalam kaitan penilaian dan/atau evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten dan Kota oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Pusat. Namun demikian, sejalan dengan meningkatnya pemahaman aparat penyelenggara pemerintahan daerah Kabupaten/Kota terhadap perlunya pengawasan preventif, kekhawatiran tersebut menjadi positif, daerah mengambil langkah dan inisiatif dalam setiap kegiatan proses penyusunan dan pembentukan Raperda, untuk harmonisasi peraturan Perundang-undangan, daerah terlebih dahulu melakukan konsultasi hukum kepada pemerintah atasnya (Provinsi atau Pemerintah Pusat).

D. Lembaga Pembentuk Peraturan Lain Diluar Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, ditetapkan jenis dan hierarki

peraturan perundang-undangan dan sesuai dengan kekuasaan dan kewenangannya, ditegaskan pula lembaga pembentuknya. Lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan, meliputi DPR sebagai lembaga pembentuk Undang-Undang, Pemerintah (Presiden) sebagai lembaga Pembentuk Perpu, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dan DPRD sebagai lembaga Pembentuk Peraturan Daerah. Selain peraturan perundangan yang ditetapkan hierarkinya dan pembentuknya, juga diatur dan ditegaskan adanya jenis peraturan perundang-undangan lain diluar hierarki peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga lain yang akan diuraikan lebih lanjut.

1. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, menjelaskan bahwa terdapat jenis Peraturan Perundang-undangan lain diluar hierarki Peraturan Perundang-undangan yang mencakup mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan bahwa *Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

Penjelasan ayat (1) pasal tersebut menyebutkan bahwa Yang dimaksud dengan “Peraturan Menteri” adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu

dalam pemerintahan. Sementara penjelasan ayat (2) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “berdasarkan kewenangan” adalah penyelenggaraan urusan tertentu pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan demikian, jenis Peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdiri dari: **pertama;** Peraturan Perundang-undangan berdasarkan hirarki yang telah ditetapkan yaitu: UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Peraturan Perundang-undangan tersebut dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara, atau pemerintahan daerah sesuai dengan kekuasaan dan kewenangannya.

Kedua: Peraturan Perundangan lain diluar hirarki yang telah ditetapkan yang dikeluarkan oleh lembaga: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan hukum mengikat, dibatasi dan harus berada dalam koridor hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 merupakan penegasan dan pengakuan terhadap peraturan lain yang dibentuk *diluar* hierarki peraturan perundangan, dan memberikan kepastian hukum bahwa jenis peraturan-

peraturan dimaksud merupakan Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Diperlukan pengawasan semua pihak, agar lembaga atau pejabat yang diberi wewenang untuk itu tidak sewenang-wenang, terutama di dalam pelaksanaan otonomi daerah.

3. Dewasa ini, produk peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri, lembaga, badan atau pejabat yang diberi wewenang, sering terjadi antara peraturan yang satu dengan yang lain (yang dikeluarkan oleh lembaga itu sendiri dan/atau antara lembaga) muatan materi yang diatur tidak semestinya, tidak sinkron dan tumpang tindih. Kondisi ini dapat terjadi, dikarenakan masing-masing lembaga/pejabat yang mengeluarkan peraturan, memiliki dasar dan mengacu pada Undang-Undang yang menjadi penjurunya, sehingga kebijakannya cenderung lebih didasari kepentingan sektoral untuk keberhasilan urusan yang menjadi kewenangannya. Hal ini sering menimbulkan ketidakpastian hukum dan menimbulkan masalah di daerah, terutama dalam hubungan koordinasi pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
4. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *memberikan kewenangan* kepada Menteri Hukum dan Hak Azasi Manusia untuk *mengharmonisasikan* penyusunan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Perundang-undangan dimaksud. Sebagaimana disebutkan Pasal 61 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa *Hasil penyusunan Rancangan Undang-Undang disampaikan kepada Menteri untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi*. Menteri Hukum

dan HAM berwenang untuk mengkoordinasikan dan pengharmonisasian Undang Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Sementara itu belum ada kejelasan siapa atau lembaga mana yang berwenang mengkontrol dan mengharmonisasikan peraturan-peraturan lain (peraturan Menteri dan lainnya) yang dikeluarkan oleh lembaga/pejabat sebagaimana dimaksud pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, khususnya yang berkaitan dan berpengaruh langsung atau tidak langsung terhadap kelancaran dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

5. Untuk menghindari multi tafsir dan menjamin kepastian hukum serta kepastian hirarki Peraturan Perundang-undangan, *diperlukan Peraturan Presiden* yang mengatur pelaksanaan pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan lain yang dikeluarkan oleh Menteri, Lembaga, Badan dan lainnya. Pengharmonisasian diutamakan untuk: pertama; harmonisasi *antara peraturan* yang dikeluarkan oleh lembaga/pejabat yang diberi wewenang, harmonisasi diperlukan karena masing-masing lembaga/pejabat dimaksud mempunyai Undang-Undang yang menjadi penjurunya. Kedua; harmonisasi *antara peraturan* yang dikeluarkan oleh lembaga/pejabat yang diberi wewenang, dengan peraturan yang berhubungan dengan otonomi daerah.

E. Rangkuman

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah mengubah atau terjadi peralihan kekuasaan membentuk Undang-Undang yang semula berada pada

Presiden dialihkan menjadi kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam hubungan dengan proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan, mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dijelaskan tentang: lembaga pembentuk dan hirarki Peraturan Perundang-undangan; hubungan peraturan daerah dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; pembentukan peraturan lain di luar hirarki yang dibuat oleh Lembaga/Badan dan pejabat yang diberi wewenang; dan pengaturan mengenai penyusunan rancangan Undang-Undang melalui Prolegnas dan non Prolegnas, serta Rancangan Peraturan Daerah melalui Prolegda dan non Prolegda.

Perubahan paradigma kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah mengubah konsep hubungan kewenangan pembentukan perda dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislasi. Permasalahan produk hukum Peraturan Perundang-undangan diluar hirarki yang dibuat oleh Departemen dalam hubungannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan hubungannya dengan diskresi daerah di dalam membentuk Raperda.

BAB V

PROSES PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah *proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan*. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya merupakan proses dan prosedur penyusunan dan pembentukan yang dilakukan melalui tahapan-tahapan kegiatan terencana dan terkoordinasi. Sebagai proses, dalam pelaksanaan kegiatannya melibatkan dan memerlukan kerjasama berbagai pihak pemangku kepentingan (*stakeholder's*). Proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) tahap kegiatan, yaitu: *pertama*, kegiatan yang berhubungan dengan *proses* tahapan perencanaan yang mencakup persiapan bahan atau material (*preparatory material*) dan persiapan pelaksanaan tugas (*preparatory task*). *Kedua*, kegiatan yang berhubungan dengan prosedur penyusunan dan pembentukan (*formal procedure*). Kedua tahapan tersebut, antara yang satu dengan lainnya saling berhubungan dan merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan proses yang berkesinambungan.

Pembedaan proses dan prosedur dimaksud, hakekatnya untuk memberikan penjelasan bahwa dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi kaidah penyiapan dan penyusunan Peraturan Perundang-undangan (*kaidah-kaidah legislative drafting*).

Kegiatan pertama, meliputi tahapan perencanaan dan persiapan pelaksanaan rencana yang berkaitan dengan

penyiapan bahan materi rumusan dan penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan (RPPU).

Kegiatan kedua, meliputi tahapan prosedur; meliputi penyusunan Prolegnas dan Prolegda, pembahasan dan harmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, prosedur pengajuan dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan di lembaga pembentuk Peraturan Perundang-undangan, pengesahan, pengundangan dan publikasi.

Pembentukan RPPU sebagai proses meliputi tahapan-tahapan kegiatan proses dan prosedur tersebut dalam satu rangkaian kegiatan yang berurutan dan saling berkaitan. Oleh karenanya di tingkat daerah, para perancang (*legal drafter*) atau tim legislasi yang dibentuk di daerah, perannya sangat penting dalam proses pembentukan peraturan daerah, yaitu dari mulai proses penyusunan, pembahasan sampai dengan publikasi atau sosialisasi. Pada dasarnya, peran dan keterlibatan perancang atau tim legislasi, baru berhenti setelah peraturan daerah tersebut dilaksanakan dan diterima masyarakat. Hal ini perlu dipahami, karena dalam prosesnya kemungkinan akan ada perubahan atau penyempurnaan atas rancangan Perda yang telah disusun, baik pada saat pembahasan di tingkat koordinasi dan harmonisasi, maupun pada tingkat pembahasan di lembaga pembentuk Undang-Undang (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

B. Legal Drafting dan Legal Drafter

Modul ini merupakan salah satu bagian dari struktur kurikulum Diklat Legal Drafting. Untuk menyelaraskan pemahaman, perlu dijelaskan apa yang dimaksud *Legal Drafting* dan *Legal Drafter* dalam konteks Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1. Pengertian *Legal Drafting*

Untuk mengetahui dan memahami apa yang dimaksud *legal drafting*, beberapa tulisan tentang *legal drafting* yang dikutip dari para ahli hukum dan negara, antara lain:

Reed Dickerson²² (*The Foundation of Legal Drafting* (1965)), the American lecture on legislative drafting, has described legal drafting (a term that encompasses legislative drafting) as "*the crystallization and expression in definitive form of a legal right, privilege, function, duty or status*". So he said that this definition succinctly recognizes the *dual aspects* of legislative drafting; *the conceptual aspect*, in which the drafter ascertains and perfects the concepts to be employed in the draft and *the literary aspect*, in which the drafter selects the best means of expressing those concepts. *Drafting is, as Reed Dickerson says first thinking and second composing that is legal drafter.*

Law Drafting Division Department of Justice of Hong Kong²³ (*Legislative Drafting in Hong Kong*), mendefinisikan "*Legal drafting is the art of converting legislative proposal into the form of a legally sound and effective law. Although is it important that legislation be drafted in a clear and unambiguous manner, legislative drafting is not just a literary exercise. Legislation in the framework within any society function*".

Disamping itu juga dijelaskan; "*Legal drafting does not consist of simply putting legislative proposal into a legislative format "legal language". All drafters rightly resent any suggestion that they are mer scriveners, required just to write out their instructing officer's proposals in the form of law. If this were all there was to it, it would hardly require the services of lawyer let alone a lawyer skilled in*

²² Reed Dickerson, *The Fundamentals of Legal Drafting*, Indiana University, 1965

²³ Hong Kong Department of Justice; *Legislative Drafting in Hong Kong* (Crystallization in Definitive Form 2nd Edition)

the art of drafting. The development and preparation of legislative instruments is much more than that”.

AL. Andang L. Binawan²⁴ (Merunut Logika Legislasi, Jentera Okt 2005), menyatakan, bahwa “legislasi”, seperti banyak kata serapan yang berakhiran “asi”, seperti liberalisasi dan sekularisasi, menunjuk pada *suatu proses*”. Kata proses perlu ditekankan karena ini adalah salah satu kata kunci untuk memahami logika legislasi.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah *proses* pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.

2. Pengertian Legal Drafter

a. Beberapa pengertian Legal Drafter yang dikutip dari Deborah McNair²⁵ dalam summary thesisnya “*Ethics and Drafting*”

- 1) “*The drafter may or may not be lawyer*”.
- 2) “*A Legislative drafter is a lawyer who is specially trained in the art of legislative drafting*”
- 3) “*The drafter does not require specialized training in drafting although many have now acquired certification as legislative drafters through the training program offered at the University of Ottawa. No distinction is normally made, for training purposes, between drafting legislation, regulations, rules or other specialized document. Some*

²⁴ Binawan Andang L AI, *Menurut Logika Legislasi*, dalam majalah Jentera, Jurnal Hukum, Legislasi, edisi 10 tahun II Oktober 2005

²⁵ McNair Deborah, “*Ethics and Drafting*”, *Legislative Drafter: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Prepective*, 24 (2) Statute Law Review 125, University of Ottawa, 2000.

drafters simply receive their training through experience on the job”

4) *“The drafter is the wordsmith who puts pen to hand and reduces ideas to a written text. While some many argue that this is a technical skill it falls in between traditional editing and taking dictation”*

5) *“A legislative drafter needs an appreciation of language including grammar, as well as knowledge of the technical requirement of legislative form”*

6) *”The legislative drafter has a duty to be no-partisan. While the drafter may be putting forward legislation fo the Parliament or Government of the day they must still stay out of the political fray and emain impartial”*

7) *“The legislative drafter does not control the final product. Before a statute or regulation becomes law, there will be many, including members of the legislature, consultants and member of public, who will provide their input”.*

b. Secara harfiah legal drafting dapat diterjemahkan secara bebas, adalah penyusunan/perancangan Peraturan Perundang-undangan. Dari pendekatan hukum, *Legal drafting* adalah kegiatan praktek hukum yang menghasilkan peraturan, **sebagai contoh**; Pemerintah membuat Peraturan Perundang-undangan; Hakim membuat keputusan Pengadilan yang mengikat publik; Swasta membuat ketentuan atau peraturan privat seperti; perjanjian/kontrak, kerjasama dan lainnya yang mengikat pihak-pihak yang melakukan perjanjian atau kontrak.

c. Legal drafting dalam konteks Kekuasaan dan Kewenangan Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan.

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 membentuk lembaga-lembaga negara (politik)

dan mengatur pembagian kekuasaan dan kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut sesuai dengan fungsinya. Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif, memiliki fungsi Legislasi atau *legislative drafting* yang diberi kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang (*legislative power*).

Kekuasaan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk Undang-Undang hakekatnya tidak mutlak, karena dalam pelaksanaannya harus dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Artinya ada tahapan proses dan prosedur yang harus dilakukan dalam pembentukan Undang-Undang dan melibatkan banyak pihak, antara lain: yaitu harus melibatkan dan bekerjasama dengan Presiden, serta melibatkan dan memperhatikan aspirasi pemangku kepentingan lainnya (partisipasi masyarakat).

- 2) Fungsi Pemerintah sebagai lembaga Eksekutif dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah; mengusulkan rancangan Undang-Undang, membahas dan menyetujui bersama rancangan Undang-Undang, mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama, membentuk atau menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), *melaksanakan perintah* Undang-Undang dengan menetapkan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan lain. Disamping itu, meskipun tidak diatur atau tidak atas permintaan/perintah *secara tegas* dari suatu Undang-Undang, dalam kerangka menjalankan penyelenggaraan pemerintahan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Presiden diberi diskresi wewenang menetapkan atau mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan, dengan tetap memperhatikan dan tidak bertentangan

atau menyimpang dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang telah ada.

- 3) Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan, sesuai pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pemerintahan Daerah diberi hak menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan peraturan lain.

Berdasarkan pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki fungsi legislasi yaitu membentuk Perda yang dibahas bersama dengan Kepala Daerah dan harus mendapat persetujuan bersama. Peraturan Daerah memiliki fungsi sangat strategis, sebagai salah satu landasan hukum daerah di dalam pelaksanaan hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus daerahnya (otonomi daerah).

Mengingat fungsi peraturan daerah, maka dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan daerah seharusnya didasarkan pada konsepsi yang jelas yang disusun terencana, terkoordinasi dan terprogram. Konsepsi Raperda disusun berdasarkan hasil pengkajian dan pertimbangan meliputi berbagai aspek, antara lain; tujuan, manfaat, kebutuhan, dampak, dan pertimbangan filosofis, yuridis, sosiologis dan politis yang mendasarinya. Dalam proses penyusunan dan pembentukan Perda, juga harus didasari pendekatan kesejahteraan, pelayanan, pengayoman dan menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat dengan menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

Pembentukan Peraturan Daerah merupakan proses yang melibatkan kerjasama berbagai pihak pemangku kepentingan, peran perangkat daerah sangat penting di dalam pelaksanaan tahapan proses

penyusunan Perda yang beraitan dengan perencanaan dan penyiapan bahan, perumusan masalah dan masukan aspirasi masyarakat (jaring asmara), serta harmonisasi Peraturan Perundang-undangan.

C. Penyusunan Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, mengamanatkan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Selain itu, juga mengamanatkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda).

Prolegnas adalah instrumen perencanaan pembentukan Undang-Undang, dan Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah. Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan Daerah, disusun sesuai dengan kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan nasional dan daerah, kebutuhan hukum yang berkembang di masyarakat, dan dirancang untuk dalam kerangka pembangunan hukum nasional. Prolegnas dan Prolegda ditetapkan untuk jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Selain itu, Prolegnas juga dimaksudkan untuk memberikan kejelasan arah kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan Nasional, saat ini dan masa mendatang, serta untuk menjamin kepastian dan kesinambungan di dalam proses penyusunan dan pembentukan Undang-Undang, berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Demikian pula Prolegda disusun sesuai dengan kebijakan hukum daerah yang mengacu kepada kebijakan hukum nasional, untuk menjamin sinkronisasi dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan daerah dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

1. Umum

Suatu produk Peraturan Perundang-undangan dikatakan baik dan dapat diberlakukan, apabila telah memenuhi persyaratan berdasarkan prinsip dan azas hukum yang telah ditentukan. Namun demikian, persyaratan prinsip dan azas hukum tidaklah cukup, pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan atau peraturan daerah dikatakan dapat dilaksanakan dengan baik, apabila diterima oleh masyarakat luas, artinya sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat yang terkena dampaknya. Oleh karena itu, suatu Peraturan Perundang-undangan atau peraturan daerah dikatakan baik, selain memenuhi persyaratan hukum, juga sangat ditentukan dari proses dan prosedurnya. Proses dan prosedur penyusunan Peraturan Perundang-undangan atau peraturan daerah sangat penting di dalam kerangka melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi dan *good governance*.

Diperlukan pemahaman terhadap hal-hal yang berkaitan dengan tahapan proses penyusunan peraturan Daerah, terutama yang terkait dengan tahapan rencana kegiatan dan pelaksanaannya, pelibatan masyarakat dan pengharmonisasian dengan Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait.

a. Legal drafting merupakan kegiatan praktek hukum, oleh karenanya dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan, seharusnya dilakukan oleh seorang ahli hukum atau orang yang berpendidikan hukum. Disatu sisi seorang legal drafter, selain memiliki kemampuan dan pengetahuan hukum, juga harus berpengetahuan luas mengenai bidang permasalahan yang ditanganinya, kemampuan tehnik penyusunan, dan kemampuan memindahkan ide dan pemikirannya menjadi materi muatan.

Disisi lain, seorang legal drafter, juga harus memiliki kemampuan yang tidak kalah pentingnya, yaitu kemampuan bahasa (tata bahasa) dan kemampuan mengkomposisikan ide dan pemikiran atau materi muatan

kedalam bahasa Peraturan Perundang-undangan yang baik, mudah dimengerti, tidak multi tafsir, dan dapat dilaksanakan.

Deborah McNair dalam tulisannya²⁶, mengatakan bahwa seorang *legal drafter* bisa seorang *lawyer* bisa juga bukan seorang *lawyer*. Di beberapa negara, kegiatan *legislative drafting* (proses penyusunan RPPU) dilakukan oleh pejabat atau orang yang memiliki pengalaman (otodidak) dan pengetahuan luas dibidang pekerjaannya, dan Pejabat atau orang tersebut pada umumnya tidak memiliki latar belakang pendidikan hukum dan/atau mendapatkan pelatihan legal drafting. Kondisi dimaksud, karena tidak semua instansi/lembaga pemerintah memiliki pejabat atau orang yang berlatar belakang pendidikan hukum dan pelatihan legal drafting, termasuk di lingkungan lembaga Legislatif.

Untuk meningkatkan kualitas Peraturan Perundang-undangan, dewasa ini banyak negara yang memanfaatkan dan memberdayakan kemampuan tenaga ahli dan/atau lembaga Perguruan Tinggi untuk membantu kegiatan proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Di Indonesia proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan naskah akademik dilakukan oleh Departemen/LPND bekerjasama dengan perguruan tinggi atau akademisi, bahkan di lembaga legislatif (DPR) secara khusus dibentuk Badan Legislasi dan tenaga ahli lainnya dibidang hukum dan Perundang-undangan.

- b. Sumber daya manusia yang berlatar belakang pendidikan hukum dan legal drafting, khususnya di daerah, dilihat dari jumlah dan kualitasnya masih sangat terbatas. Keadaan ini cukup memprihatinkan di daerah, terutama

²⁶ McNair Deborah, “*Ethics and Drafting*”, *Legislative Drafter: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Prepective*, 24 (2) Statute Law Review 125, University of Ottawa, 2000.

dilihat dari proses dan harmonisasi pembentukan Perda. Sebagai contoh: Akhir-akhir ini banyak peraturan daerah dinyatakan bermasalah dan harus dibatalkan, seperti, Perda tentang pajak dan retribusi, karena ketidaksesuaian dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kebijakan perekonomian nasional. Demikian pula, terdapat Perda yang telah diberlakukan mendapat tentangan atau dipermasalahkan oleh masyarakat.

Contoh Perda yang dipermasalahkan oleh masyarakat

Perda tentang Pelarangan Pelacuran Kota Tangerang akhir-akhir ini mendapat sorotan masyarakat, dan mendapat perhatian para pakar hukum, agama dan akademisi. Dilihat dari tujuannya Perda tersebut sebenarnya sangat baik, yaitu untuk mengakomodir atau melengkapi kaidah atau norma (kesusilaan) yang berlaku dan menjadi kepentingan bersama masyarakat, menjadi norma hukum yang mengatur aturan-aturan dan sanksi hukum yang ditujukan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban masyarakat. Namun Perda dimaksud menimbulkan masalah dan polemik, serta mendapat resistensi dari masyarakat, *terutama kaum perempuan*, dan bahkan direncanakan untuk *judicial review*.

Resistensi masyarakat terhadap Perda tersebut terjadi, karena kemungkinan dalam proses penyusunan dan pembentukannya tidak memenuhi kaidah penyiapan proses penyusunan Raperda, termasuk tidak dilakukan kajian akademik atau pokok-pokok pikiran yang melandasinya. Resistensi masyarakat muncul setelah Perda diberlakukan dan dilaksanakan, hal tersebut dapat terjadi karena beberapa kemungkinan, antara lain; **pertama**; dalam proses pelibatan masyarakat (partisipasi masyarakat) cenderung formalistis dan elitis, dan cenderung meangakomodir aspirasi kepentingan sebagian

masyarakat, serta kurang memperhatikan dampaknya terhadap kehidupan masyarakat luas, terutama kaum perempuan (kesetaraan gender) yang merasakan hak-haknya untuk melakukan berbagai kegiatannya dibatasi (seperti; pembatasan kegiatan perempuan pada malam hari (jam malam), pelarangan perempuan berdiri di bahu jalan pada malam hari dengan alasan apapun dan lain sebagainya).

Kedua; Pelaksanaan operasionalnya tidak sesuai dengan semangat dan maksud yang dikehendaki Perda, sehingga terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan dalam penegakan hukum. Hal ini terjadi karena tidak ada pedoman SOP dan/atau peraturan pelaksanaannya yang menjadi panduan pelaksana di lapangan, sehingga dapat menimbulkan mispersepsi petugas di lapangan.

Dilihat dari sisi substansi **perancang** (*legal drafter*) kurang memperhatikan harmonisasi dalam mengatur materi muatan, terutama materi muatan yang bersinggungan dan telah diatur oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana). Dilihat dari sisi bahasa, **perancang** (*legal drafter*) kurang cermat di dalam mengkomposisikan ide dan materi muatan menjadi kalimat hukum dengan bahasa Peraturan Perundang-undangan yang baik dan benar, sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia, sehingga terdapat definisi, pasal dan ayat yang tidak konsisten dengan materi muatan lainnya serta multi tafsir.

Dari uraian diatas, dapat disarikan bahwa peran seorang perancang atau *legal drafter* sangat menentukan keberhasilan dalam proses dan pembentukan serta pelaksanaan suatu Peraturan Daerah. Seorang *legal drafter*, sebaiknya memiliki pendidikan hukum yang memiliki pengetahuan dan kemampuan *legal drafting*, pemahaman bahasa, dan memiliki kemampuan dan

pengetahuan permasalahan yang akan dirancangnya. Dan itu sangat jarang ada orang yang memiliki kemampuan mumpuni seperti itu. Oleh karenanya, dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan daerah seharusnya dilakukan melalui kerjasama, koordinasi dan sinergi antara ahli hukum yang berkemampuan sebagai perancang (dalam konteks pendekatan aspek hukum dan perancangan) dengan orang yang ahli dan mengetahui masalah yang akan disusun dan dirumuskan, dan dengan orang yang berpengalaman praktek *legal drafting*, termasuk pemangku kepentingan yang memahami dinamika kehidupan poleksosbud masyarakat dan daerahnya.

Peraturan Perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah atau pemerintahan daerah cukup banyak yang tidak dapat dilaksanakan atau ditunda pelaksanaannya. Ada dua hal yang menjadi alasannya, yaitu; **pertama**, karena tidak diterima oleh masyarakat, **kedua**, pemerintah dan/atau pemerintah daerah tidak mampu melaksanakannya. Secara umum kedua hal tersebut terjadi karena, antara lain:

- Kurang optimal melibatkan masyarakat/pemangku kepentingan dalam proses penyusunan dan pembentukan;
- Kurang cermat dalam merumuskan masalah dan prioritas masalah yang harus diatasi, terutama masalah yang menjadi problem utama dan kepentingan dan kebutuhan masyarakat;
- Para penyusun/perancang RPPU cenderung berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan Pemerintah atau Pemerintah Daerah, atau berorientasi pada kepentingan yang mempengaruhinya;
- Mekanisme pelaksanaan koordinasi, harmonisasi dan kerjasama antar instansi/lembaga pemerintah dalam tahapan proses dan prosedur penyusunan, tidak dilandasi prinsip kesetaraan dan kebersamaan, sehingga tidak jarang terjadi pemaksaan kehendak dalam pengambilan keputusan;

- Kurang memperhitungkan aspek-aspek yang berkaitan dengan jumlah dan kemampuan Sumber Daya Manusia sebagai pelaksana, biaya operasional, sarana dan prasarana penunjangnya, serta koordinasi antar instansi dalam pelaksanaan dilapangan;
- Sosialisasi dan publikasi yang kurang optimal, baik dalam proses persiapan dan penyusunan, pada pembahasan di tingkat lembaga pembentuk Peraturan Perundang-undangan, maupun setelah disahkan dan diundangkan untuk dilaksanakan.

c. Prinsip kebersamaan dalam proses penyusunan.

Penyusunan Peraturan Perundang-undangan adalah proses interaksi, relasi dan kebersamaan yang melibatkan berbagai pihak kepentingan meliputi unsur-unsur; pemerintah/pemerintah daerah, lembaga supra struktur, infrastruktur, lembaga sosial masyarakat, akademisi, organisasi profesional, organisasi kemasyarakatan, dan masyarakat lainnya selaku pemangku kepentingan (*stakeholders*). Unsur-unsur pemangku kepentingan tersebut secara emosional, struktural dan kontekstual, memiliki kesamaan kepentingan, yaitu memperjuangkan masalah yang dihadapi dan dirasakannya untuk mendapatkan pemecahannya.

Kalau kita memandang komponen masyarakat dengan berbagai masalahnya, dan komponen pembuat keputusan berkewajiban memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat, kedua komponen tersebut sangat penting dalam *policy process*. Diperlukan kebersamaan untuk menselaraskan persepsi dan cara berfikir, cara pandang dalam melihat masalah dan kepentingan masing-masing.

Dengan prinsip kebersamaan dalam proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang muncul dan berkembang di masyarakat dengan berbagai

perbedaannya, harus dikelola menjadi masalah bersama dan dipecahkan bersama, untuk kepentingan bersama. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada hakekatnya dapat dilakukan untuk tujuan yaitu: memformalkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (mengakomodir norma menjadi norma hukum). Kedua; menciptakan perubahan berdasarkan Visi dan Misi, dengan membuat aturan-aturan yang mengakomodasi nilai-nilai yang berkembang dan berbeda dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat, sehingga mengubah dan/atau memarjinalkan nilai-nilai masyarakat yang ada.

Kerjasama dan pelibatan pemangku kepentingan, merupakan kaidah yang harus dipenuhi dalam proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dan sangat menentukan keberhasilan dalam proses dan prosedur penyusunan dan pembentukan, serta dalam pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan (diterima masyarakat). Menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintahan daerah untuk menumbuh kembangkan hubungan (relasi) kebersamaan dengan mengenali, memahami nilai-nilai di masyarakat dan masalah yang harus dipecahkan bersama di dalam proses penyusunan peraturan daerah. Dengan pendekatan kesejahteraan dan pengayoman, perbedaan pandangan, kebutuhan dan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat luas dapat diseimbangkan dan disesuaikan, dan yang paling penting diterima oleh pihak yang kena dampaknya.

2. Penyusunan Program Legislasi

a. Program Legislasi Nasional

- 1) Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, mengamanatkan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Pasal 15 ayat (2) mengamanatkan bahwa perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda).

- a) Dalam *penjelasan* pasal 15 Undang-Undang 10/2004, dijelaskan bahwa dalam Program Legislasi Nasional ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan. Program Legislasi Nasional hanya memuat program penyusunan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat. Dalam penyusunan program tersebut, perlu *ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya*. Oleh karena itu, penyusunan Program Legislasi Nasional disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu yang disusun bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.
- b) Untuk perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Prolegda. *Disamping memperhatikan hal diatas, Prolegda dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistim hukum nasional*
- 2) Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang secara khusus menangani bidang legislasi.
- 3) Pasal 16 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.

- 4) Pasal 16 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan.
- 5) Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, Ketentuan mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional sebagaimana dimaksud ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Sesuai dengan perintah Pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Dalam pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 dijelaskan bahwa *yang dimaksud* dengan Program Legislasi Nasional adalah *"instrument perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun bersama secara berencana, terpadu dan sistimatis"*. Pengertian Prolegnas dimaksud, memberikan penjelasan bahwa Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005, hanya mengatur perencanaan program pembentukan Undang-Undang.

Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, memerintahkan perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah, namun pasal tersebut, tidak memberikan arahan bagaimana mekanismenya. Disamping itu, secara eksplisit pasal 16 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, juga tidak memerintahkan untuk mengatur tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegda lebih lanjut.

b. Program Legislasi Daerah

Modul ini membahas tahapan perencanaan dan persiapan penyusunan program pembentukan *Peraturan Daerah*.

Agar pembentukan peraturan daerah dapat dilaksanakan dengan baik, perlu dilakukan secara berencana dengan memperhatikan dan mempedomani ketentuan yang mengatur proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Ditinjau dari keterkaitannya dengan hirarki Peraturan Perundang-undangan, Program Legislasi Daerah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan Program Legislasi Nasional, karena berada dalam satu kesatuan sistem hukum nasional. Ditinjau dari hubungan pemerintahan, dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, Prolegda sebagai instrument perencanaan pembentukan peraturan daerah, juga tidak dapat dipisahkan dan memiliki keterkaitan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan nasional.

Dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Program Legislasi Daerah (Prolegda) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan hukum dan Peraturan Daerah. Prolegda sebagai instrumen perencanaan pembentukan peraturan daerah, diperlukan dalam kerangka memberikan arah dan kepastian, serta konsistensi Daerah di dalam membentuk peraturan daerah.

Secara eksplisit tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegda tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005. Namun demikian, dalam Undang-Undang dan peraturan Presiden dimaksud terdapat pasal-pasal yang secara implisit memberikan arah yang dapat dijadikan pedoman bagi daerah di dalam penyusunan Prolegda. Pasal-pasal dimaksud antara lain:

- 1) Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, menjelaskan bahwa *perencanaan penyusunan Peraturan Perundang-undangan daerah, dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah (Prolegda)*. Dalam penjelasan pasal 15, memberikan arah bahwa; *”....Untuk perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan prolegda. Di disamping memperhatikan”hal diatas”*, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah *tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional”*;
- 2) Pasal 15 ayat (2) dan penjelasan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, tidak memerintahkan langsung untuk mengatur perencanaan penyusunan Prolegda, namun *penjelasan* pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 secara implisit dapat diartikan, bahwa dilihat dari proses penyusunan dan kerangka sistim hukum nasional, Prolegda memiliki keterkaitan dengan Prolegnas. Dengan demikian, dalam rangka penyusunan rencana Prolegda, daerah dapat melakukan proses penyusunan perencanaan program pembentukan peraturan daerah. Prolegda sebagai instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah, juga harus disusun secara berencana, terpadu dan sistimatis, dan dalam pelaksanaannya dapat mempedomani ketentuan-ketentuan yang mengatur tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas;
- 3) Pelaksanaan tahapan proses penyusunan Prolegda dapat dilakukan mengacu dan mempedomani Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas. Beberapa pasal yang *penting dan perlu dipedomani* oleh daerah untuk menyusun perencanaan program pembentukan peraturan daerah, dalam kontek persiapan bahan perumusan dan penyusunan rancangan Peraturan Daerah (*preparatory material*).

Pasal-pasal penting dalam Peraturan Presiden dimaksud, antara lain:

- a) Pasal 4 ayat (1) yang bunyinya "Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 memuat program pembentukan Undang-Undang dengan *pokok materi yang akan diatur* serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- b) Pasal 4 ayat (2) bunyinya "*Pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya* dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsepsi* Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - (1) Latar belakang dan tujuan penyusunan; \
 - (2) Sasaran yang akan diwujudkan;
 - (3) Pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan
 - (4) Jangkauan dan arah pengaturan.
- c) Pasal 5, berbunyi Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah, dan tahunan berdasarkan prioritas pembentukan rancangan Undang-Undang.
- d) Pasal 13 yang berbunyi "Dalam hal Menteri lain atau pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen *telah menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang*, maka Naskah Akademik tersebut *wajib disertakan* dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang";
- e) Pasal 15 berbunyi "Upaya pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan *konsepsi* Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pasal 14, diarahkan pada perwujudan *keselarasan konsepsi* tersebut dengan: falsafah negara, tujuan nasional

berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang *terkait dengan bidang yang diatur* dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.

Pengharmonisasian konsepsi Rancangan Undang-Undang dalam rangka Prolegnas, hakekatnya merupakan bagian dari *grand strategy* kebijakan sistim hukum nasional di dalam pembentukan Undang-Undang, untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Disisi lain, Prolegnas juga dapat digunakan sebagai instrument pengawasan oleh masyarakat, terhadap kinerja Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat di dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- 4) Prolegda sebagai instrumen perencanaan pembentukan Peraturan Daerah, disusun sesuai dengan kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan daerah, kebutuhan hukum yang berkembang di masyarakat, dan dirancang untuk dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Prolegda ditetapkan untuk jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan peraturan daerah. Selain itu, Prolegda juga dimaksudkan untuk memberikan kejelasan arah kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan daerah saat ini dan masa mendatang, serta untuk menjamin kepastian dan kesinambungan di dalam proses penyusunan dan pembentukan peraturan daerah, berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*.

Menjadi masalah, penyusunan Raperda dalam rangka perencanaan Prolegda untuk jangka panjang akan sulit dilakukan, karena sangat tergantung dari Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat di tingkat pusat. Yang paling memungkinkan adalah penyusunan rencana revisi/penyempurnaan Perda yang tidak berjalan dengan baik atau ditunda.

- 5) Memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam penyusunan dan pembentukan rancangan Undang-Undang yang dimuat dalam Prolegnas, maka dalam penyusunan program pembentukan Peraturan Daerah diperlukan proses perencanaan dan persiapan yang matang. Diperlukan perencanaan tahapan kegiatan terkoordinasi dan kerjasama dalam menyusun; pokok materi muatan yang akan diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lain yang menjelaskan konsepsi yang mendasari dan melatarbelakangi perlunya disusun rancangan Perda, Disamping itu, diperlukan dukungan sumber daya manusia yang kompeten, waktu yang cukup dan terencana, biaya dan sarana pendukung yang memadai, dan ***yang paling penting adalah adanya komitmen pimpinan daerah.***

Program legislasi daerah berisi rencana program pembentukan peraturan daerah, setiap rancangan peraturan daerah memuat pokok materi muatan yang akan diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan daerah lainnya. Pokok materi muatan dimaksud sangat diperlukan, untuk dapat menjelaskan konsepsi rancangan peraturan daerah yang akan dibentuk.

c. Penyusunan Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Daerah diluar Prolegnas dan Prolegda

Dalam Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, dijelaskan bahwa "Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan Undang-Undang diluar Program Legislasi Nasional". Dalam penjelasan pasal 17 ayat (1), "Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan 'dalam keadaan tertentu' adalah kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Program Legislasi Nasional".

Dalam pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005 tentang Tata Cara penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dijelaskan sebagai berikut:

Ayat (1), Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

- Urgensi dan tujuan penyusunan;
- Sasaran yang ingin diwujudkan;
- Pokok-pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- Jangkauan serta arah pengaturan

Ayat (2), Keadaan tertentu sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah:

- Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
- Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
- Melaksanakan putusan Mahkamah Agung;

Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, atau;

Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya unsur urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut, menjelaskan bahwa penyusunan rancangan Undang-Undang dapat dilakukan berdasarkan Prolegnas, dan non Prolegnas sesuai dengan urgensi dan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Penyiapan rancangan Undang-Undang non Prolegnas, pada dasarnya diperlukan persyaratan yang sama dengan persiapan rencana pembentukan rancangan Undang-Undang untuk perencanaan Prolegnas, yaitu diperlukan pokok materi muatan yang menjelaskan konsepsi Rancangan Undang-Undang dimaksud. Perbedaannya, adalah dalam prosedurnya, untuk dilingkungan Eksekutif usul pembentukan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Pemrakarsa (Menteri/Pimpinan Lembaga Non Departemen) terlebih dahulu harus mendapat ijin tertulis dari Presiden.

Pertanyaannya bagaimana dengan proses dan prosedur pembentukan rancangan Peraturan Daerah? Baik dalam kerangka Prolegda atau non Prolegda. Pada hakekatnya, prinsip-prinsip yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 dan Peraturan Presiden Nomor 68 tahun

2005, dapat diadopsi atau menjadi acuan daerah, disesuaikan dengan kewenangan dan urusannya.

Siapa yang menjadi Pemrakarsa di daerah? Secara kelembagaan di tingkat pemerintahan pusat, pemrakarsa usul pembentukan Undang-Undang dapat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, DPD (khusus yang berhubungan dengan otonomi daerah), dan oleh

Presiden. Sedangkan pemrakarsa usul penyusunan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dilakukan oleh anggota dan/atau Fraksi, dan dilingkungan eksekutif dapat dilakukan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Non Departemen.

Analog dengan itu, di lingkungan pemerintahan daerah secara kelembagaan pemrakarsa pembentukan Raperda dilakukan oleh DPRD dan Kepala Daerah. Pemrakarsa usul penyusunan Raperda (dilingkungan eksekutif), dapat dari Sekretaris Daerah atau Bagian Hukum dan Perundang-undangan atau dari Dinas/Instansi Daerah dan seijin Kepala Daerah

D. Tahapan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Dalam sub pokok bahasan tahapan penyusunan rancangan peraturan daerah ini, di fokuskan pada persiapan penyusunan bahan dan rencana, dan pelaksanaan kegiatan dalam proses penyusunan peraturan daerah. Secara umum penyusunan rancangan Peraturan Daerah berdasarkan Prolegda maupun non Prolegda, prinsip dan dasar acuan atau pedomannya sama.

1. Pemrakarsa Usul Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

- a. Pasal 26 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa rancangan peraturan daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota. Sedangkan pasal 27 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, memerintahkan untuk mengatur lebih lanjut tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati dan Walikota dengan Peraturan Presiden, dan saat ini Peraturan Presiden dimaksud belum diterbitkan.

Pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004, memperjelas bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota selaku pimpinan pemerintah daerah, dapat bertindak sebagai Pemrakarsa penyusunan Raperda atau pemrakarsa usul pembentukan Peraturan Daerah kepada lembaga pembentuk Perda (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

b. Pemrakarsa penyiapan penyusunan rancangan Peraturan Daerah

Selaku pemrakarsa penyusunan Raperda, Bupati atau Walikota dapat menugaskan perangkat daerah untuk menyusun Raperda dan/atau mendorong perangkatnya untuk memprakarsai penyiapan proses penyusunan Raperda sesuai dengan Prolegda dan non Prolegda. Penyiapan dan proses penyusunan Raperda dapat diprakarsai oleh Sekretaris Daerah cq Bagian Hukum dan Perundang-undangan (atau dengan nomenklatur lain), atau oleh Dinas/Instansi daerah sesuai dengan bidang tugas dan urusannya. Penyiapan penyusunan rancangan pembentukan Raperda, dilakukan secara terencana, terkoordinasi dan kerjasama dengan pihak terkait.

Penyusunan Raperda dilengkapi dengan pokok materi muatan yang akan diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lain yang merupakan penjelasan secara lengkap *konsepsi* Raperda, meliputi: Latar belakang dan tujuan penyusunan; Sasaran yang akan diwujudkan; Pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan Jangkauan dan arah pengaturan. Dalam mempersiapkan rencana penyusunan Raperda, pokok materi muatan Raperda di persiapkan dan dirancang untuk memberikan arah dan memudahkan dalam proses pelaksanaan penyusunan Raperda.

2. **Persiapan rencana penyusunan Rancangan Peraturan Daerah**

a. Persiapan rencana penyusunan Raperda, adalah kegiatan perancangan atau kegiatan *prarencana* yang dilakukan untuk merancang; rencana Raperda yang akan disusun, pokok pikiran yang menjelaskan konsepsi Raperda dan mempersiapkan bahan penyusunan rencana dan rencana aksi proses penyusunan rancangan Peraturan Daerah. Kegiatan perancangan, dapat dilakukan berdasarkan beberapa pendekatan, dalam konteks penyusunan Raperda, perancangan rencana penyusunan Raperda dapat dilakukan berdasarkan, antara lain:

- 1) Visi, Misi, Tujuan dan Program Kebijakan Hukum dan Perundang-undangan Daerah (Prolegda);
- 2) Peraturan Perundang-undangan, yaitu yang berhubungan dengan, **pertama**; melaksanakan amanat atau perintah Undang-Undang atau Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, **kedua**; kewenangan menetapkan Perda sesuai dengan urusannya sebagai landasan hukum pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, **ketiga**; diskresi pengaturan dalam rangka menampung atau mengakomodir kekhasan, kekhususan daerah.
- 3) Pendekatan Masalah, yaitu dengan melakukan identifikasi permasalahan dan evaluasi; **pertama**; masalah di lingkungan Pemerintah Daerah yang sudah diketahui (contoh; mengapa Perda tidak dapat dilaksanakan, kemampuan SDM dan lain-lain), **kedua**; masalah yang berkembang di masyarakat yang sudah diketahui. **Ketiga**; Pokok masalah di lingkungan pemerintah daerah atau yang berkembang di masyarakat yang belum diketahui, **keempat**;

masalah yang diperkirakan akan muncul dan berkembang di lingkungan Pemda dan/atau di masyarakat (seperti; pengaruh meningkatnya kualitas pelaksanaan *good governance*, demokrasi, kesetaraan gender, iptek, dan perubahan kebijakan nasional).

- 4) Pendekatan pembaharuan, yaitu: **pertama**; hasil pemikiran, penelitian, dan pengkajian teoritis, empiris, yuridis, sosiologis dan politis untuk melakukan pembaharuan, **kedua**; perkembangan tuntutan dan kebutuhan pemerintahan dan masyarakat untuk melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* (kepemerintahan yang baik), **ketiga**; globalisasi dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Berdasarkan pendekatan-pendekatan dimaksud, Pemrakarsa diharapkan mendapatkan gambaran informasi dan hasil evaluasi mengenai Raperda apa yang perlu disusun dan atau disempurnakan/disesuaikan, pokok materi muatan, dan hal-hal yang perlu dilakukan dalam melaksanakan rencana kegiatan proses penyusunan Raperda. Pemrakarsa sekurang-kurangnya dapat menyiapkan bahan penyusunan rancangan rencana yang meliputi antara lain; Jenis dan jumlah Raperda yang akan disusun dan/atau diubah/disesuaikan, rancangan pokok muatan materi yang akan disusun, rencana tahapan kegiatan dan rencana tahapan pelaksanaan kegiatan yang akan dilakukan.

- b. Untuk mempersiapkan rencana kegiatan penyusunan rancangan Perda, pemrakarsa menyusun rencana langkah dan kegiatan, antara lain: **pertama**; menyusun rencana tahapan kegiatan yang akan dilakukan. Rencana tahapan kegiatan, dirancang untuk memberikan arah dan pedoman di dalam mempersiapkan pelaksanaan tugas dan kegiatan yang

berkaitan dengan penyiapan bahan (*preparation material*), **kedua**; melakukan identifikasi tugas dan kewajiban pemrakarsa di dalam proses penyusunan rancangan Perda.

Identifikasi tugas dan kewajiban (*task and duties*), dimaksudkan untuk memudahkan pemrakarsa melakukan koordinasi dan kerjasama dalam pelaksanaan tugas dan kegiatan, seperti; penyiapan bahan, perolehan bahan (kuisisioner, wawancara dan lain-lain), koordinasi, pembahasan, penyiapan bahan penyusunan rancangan pokok materi dan naskah akademik, sosialisasi dan konsultasi publik, harmonisasi materi muatan, dan penyiapan bahan perumusan materi muatan dan penyusunan rancangan Perda dan penyiapan bahan proses pembahasan Raperda di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagai Ilustrasi: Pemrakarsa penyiapan bahan dan penyusunan rancangan Perda adalah Bagian Hukum dan Perundang-undangan, dan pelaksanaan teknisnya, sesuai dengan tugas dan kewajibannya dilakukan oleh **Sub Bagian Produk Hukum** (nomenklatur dan Tupoksi disesuaikan dengan daerah yang bersangkutan).

Sub Bagian Produk Hukum menyiapkan langkah kegiatan, yaitu; **pertama**, menyusun rencana tahapan kegiatan, Secara garis besar rencana tahapan kegiatan, dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kelompok rencana tahap kegiatan, yaitu: pertama; tahap kegiatan perencanaan dan penyiapan bahan penyusunan Raperda; kedua: tahap perencanaan, penyiapan bahan, dan penyusunan rancangan naskah akademik, dan ketiga: tahap penyiapan bahan pembahasan dan proses penyusunan rancangan peraturan daerah.

Ketiga rencana tahapan kegiatan tersebut, merupakan alur rangkaian rencana tahapan kegiatan dalam proses penyusunan rancangan Naskah Akademik dan Raperda yang satu dengan yang lainnya saling berkaitan dan berkesinambungan, dan menjadi dasar atau acuan di dalam menyusun tahapan rencana pelaksanaan kegiatan. Secara garis besar alur rencana tahapan kegiatan proses penyusunan naskah akademik dan raperda, disusun sebagaimana gambar skema pada halaman berikut ini.

GAMBAR 1 - Alur Rencana Tahapan Kegiatan Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah



Langkah *kedua*; melakukan identifikasi tugas dan kewajiban pemrakarsa di dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, selanjutnya dirumuskan dalam pelaksanaan kegiatan, dan disusun berdasarkan kelompok tahapan rencana kegiatan, sebagaimana Tabel dibawah ini.

**Tabel 1 - Tahap Kegiatan dan Pelaksanaan Kegiatan
Penyiapan Bahan Penyusunan Peraturan Daerah**

No	TAHAP KEGIATAN		PELAKSANAAN KEGIATAN
1.	Perencanaan Dan Penyiapan Bahan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	1.1	Mengumpulkan data, informasi dan bahan (peraturan, literatur dan lain-lain) yang terkait dengan persiapan legal drafting;
		1.2	Mengkompilasi, mengolah, menganalisis data/bahan yang terkait
		1.3	Mengidentifikasi Peraturan Perundang-undangan, mengevaluasi pelaksanaan Perda dan kebutuhan masyarakat, dan merancang jenis produk hukum/Raperda yg akan disusun;
		1.4	Menyiapkan bahan dan rancangan rencana kegiatan untuk koordinasi dgn Dinas/Instansi terkait tentang persiapan dan usulan pembentukan Produk Hukum/ Raperda;
		1.5	Menerima masukan dan usulan dari Dinas/Instansi untuk penyusunan bahan, rencana dan pelaksanaan kegiatan, dan pembahasan;
		1.6	Menyusun quisioner, merancang jadwal kegiatan dan penjarangan aspirasi masyarakat (jaring asmara);
		1.7	Mengumpulkan data/informasi melalui kegiatan penelitian lapangan, kegiatan jaring asmara melalui; quisioner, wawancara dan dialog dgn pemangku kepentingan (stake holders);

		1.8	Mengidentifikasi dan merumuskan masalah, dan menyusun bahan rapat koordinasi persiapan legal drafting;
		1.9	Menyiapkan Rapat Koordinasi; Menyiapkan rancangan rencana; prioritas pembuatan RaPerda, penyusunan Rancangan Naskah Akademik dan pembentukan Tim
		1.10	Menyiapkan laporan kepada Pimpinan utk dapat persetujuan atas rencana prioritas pembuatan RaPerda, penyusunan Rancangan Naskah Akademik, dan pembentukan Tim
2.	Perencanaan, Penyiapan Bahan Dan Penyusunan Rancangan Naskah Akademik	2.1	Menyiapkan rencana kegiatan penyusunan rancangan Naskah Akademik (dapat dilaksanakan oleh TIM dan/atau kerjasama dengan Lembaga pengkajian atau
		2.2	Menyiapkan bahan dan menyusun pokok muatan materi Rancangan Perda;
		2.3	Menyiapkan penyusunan rancangan Naskah Akademik, yang memuat penjelasan pokok materi muatan Raperda, sistematika, landasan filosofis, yuridis, sosiologis, landasan teori, empiris dan kebutuhan nyata saat ini dan masa mendatang;
		2.4	Menyiapkan rencana dan pelaksanaan Sosialisasi/konsultasi publik Rancangan Naskah Akademik (workshop, seminar, dan lain-lain), untuk mendapat masukan dan tanggapan (jaring asmara) dari
		2.5	Menyiapkan penyempurnaan rancangan Naskah Akademik (TIM);

		2.6	Menyiapkan, merumuskan dan menyusun bahan dan materi Raperda;
		2.7	Menyusun Naskah Akademik (TIM).
3.	Penyiapan Bahan Pembahasan Dan Proses Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah	3.1	Menyiapkan Naskah Akademik dan bahan pokok muatan materi Raperda untuk penyusunan kerangka RaPerda;
		3.2	Menyiapkan dan merancang struktur bentuk, desain, judul, pembukaan, dan isi Raperda;
		3.3	Menyiapkan Rapat Koordinasi;
		3.4	Menyiapkan bahan pembahasan RaPerda dan Pengharmonisasian dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dan sederajat, kesesuaian, sistematika/ bentuk, substansi isi/muatan materi,
		3.5	Menyiapkan bahan Sosialisasi Raperda dan konsultasi Publik (Partisipasi Masyarakat) untuk mendapat tanggapan, masukan atas materi muatan hukum dan lain-lain;i
		3.6	Menyiapkan penyempurnaan Raperda;
		3.7	Menyiapkan bahan konsultasi hukum Raperda kepada Pemerintah yang lebih atas (Provinsi/Pemerintah Pusat), khususnya Raperda yang berkaitan dengan APBD, Pajak dan Retribusi dan Rencana Pembangunan
		3.8	Menyiapkan bahan penyempurnaan Raperda dan menyusun Raperda;
		3.9	Menyiapkan bahan dan menyusun Kata Pengantar Kepala Daerah Raperda kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

		3.10	Menyiapkan bahan dan mengikuti pembahasan Raperda di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemandangan Umum Fraksi-fraksi);
		3.11	Menyiapkan bahan dan menyusun Jawaban Pemda terhadap Tanggapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas Raperda;
		3.12	Menyiapkan bahan masukan dan argumentasi Pemda dalam pembahasan Raperda di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah s/d Persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah atas Raperda;
		3.13	Menyiapkan penetapan RAPERDA dan pengundangan PERDA dalam Lembaran Daerah;
		3.14	Menyiapkan bahan dan rencana kegiatan Sosialisasi dan Publikasi PERDA

3. Perencanaan dan Penyiapan Bahan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

a. Merancang Rencana Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

Untuk merancang rencana jenis Raperda yang akan disusun dan penyiapan bahan, yang harus dipelajari dan dipahami adalah Visi, Misi dan Arah Kebijakan Daerah dibidang Hukum dan Perundang-undangan. Dalam merancang rencana penyusunan Raperda, terlebih dahulu melakukan identifikasi apa yang diperintahkan atau diamanatkan Visi, Misi dan Arah Kebijakan Hukum dan Perundang-undangan Daerah, apakah akan membentuk Perda yang berkaitan dengan; pertama; mengakomodasi dan memformalkan norma yang telah ada dan berjalan dimasyarakat. Artinya atas kehendak atau aspirasi masyarakat, norma yang ada dimasyarakat diatur menjadi norma hukum. Kedua; Apakah Perda dibentuk untuk tujuan perubahan

sesuai dengan Visi, Misi dan Kebijakan Daerah, dengan mengatur hal-hal baru yang mengubah masyarakat, atau membentuk nilai-nilai baru yang berbeda dengan nilai-nilai masyarakat yang ada dan telah berjalan. Ketiga; Perda yang dibentuk berdasarkan perintah atau untuk menjabarkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Langkah perancangannya, dapat dilakukan dengan membuat pertanyaan-pertanyaan, antara lain; Peraturan daerah apa saja yang direncanakan akan disusun? Peraturan daerah apa saja yang akan direvisi atau diganti? Dasar hukumnya? apakah perintah langsung atau tidak langsung dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, atau karena kebutuhan kekhususan daerah?, atau Perda yang perlu dibentuk atas kehendak/ aspirasi masyarakat?

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, dilakukan langkah yaitu: menyiapkan, menginventarisir bahan/material dan mempelajarinya, antara lain:

- 1) Visi, Misi, Tujuan dan Program Kebijakan Hukum dan Peraturan-undangan Daerah (Prolegda);
- 2) Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan hukum daerah membentuk dan menetapkan peraturan daerah, yaitu;

Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi yang memberikan perintah langsung atau tidak langsung kepada daerah untuk membentuk atau menetapkan peraturan daerah (contoh; Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-Undang 32 Tahun 2004, Undang-Undang 33 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah 8 Tahun 2003 dan lainnya);

Urusan dan wewenang yang menjadi hak, kewajiban dan tanggung jawab Daerah (kewenangan wajib dan pilihan) di dalam menjalankan otonomi daerah dan tugas pembantuan yang perlu diatur dengan peraturan daerah (contoh; Undang-Undang 32

Tahun 2004, dan Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2000, Keputusan Mendagri 130-67 (belum dicabut) dan peraturan lainnya;

- 3) Hasil evaluasi pelaksanaan Peraturan Daerah, untuk mengetahui Perda mana saja yang berjalan baik dan kurang baik, Perda yang tidak berjalan atau tidak bisa dilaksanakan atau ditunda karena bertentangan dengan peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau mendapat resistensi dari sebagian masyarakat dan lain-lain, seperti; tidak mampu dilaksanakan karena terbatasnya SDM, biaya operasional dan/atau sudah tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat dan dan pemerintahan daerah;
- 4) Peraturan daerah yang harus diubah dan disesuaikan dengan Peraturan Perundang-undangan baru;
- 5) Kekhususan atau kekhasan/karakteristik daerah yang perlu ditampung dan diatur dalam rangka pelayanan dan menciptakan pengayoman, ketentraman dan ketertiban di daerah (contoh; Perda yang mengatur kegiatan berdagang siang hari di Bulan Ramadhan/Puasa);
- 6) Masalah yang berkembang dan menjadi kebutuhan masyarakat untuk diatur; dan
- 7) Bahan-bahan lain yang diperlukan; Peraturan Perundang-undangan, literatur, tulisan atau hasil penelitian/pengkajian yang berkaitan dengan substansi pokok materi muatan yang akan diatur.

Selanjutnya setelah dilakukan identifikasi, verifikasi dan evaluasi, dirancang dan disusun dalam bentuk tabel atau matriks, yang berisi antara lain; jenis peraturan daerah apa saja yang dirancang akan disusun dan/atau akan direvisi, dasar hukum dan tujuannya. Disamping itu, merancang rencana; kegiatan perolehan bahan dan penjaringan aspirasi masyarakat, identifikasi dan merumuskan masalah, dan persiapan rapat koordinasi perumusan bahan dan materi penyusunan naskah akademik dan Raperda.

Contoh Tabel; Program Rencana penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dan Matrik Rencana Program Legislasi Daerah (Prolegda), ditunjukkan pada halaman berikut:

b. Penyiapan Bahan Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah

- 1) Dalam rangka penyiapan bahan penyusunan Peraturan Daerah, dapat disusun pertanyaan-pertanyaan antara lain; Bahan apa saja yang diperlukan dan dibutuhkan untuk; perumusan dan penyusunan pokok materi muatan, naskah akademik, perumusan dan penyusunan Raperda? Langkah apa yang dilakukan dan bagaimana untuk memperoleh dan menyiapkan bahan? Dan seterusnya.

Untuk mengetahui bahan/data apa saja yang diperlukan atau dibutuhkan, dapat dipelajari dari; rancangan rencana jenis Raperda yang disusun, dan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur isi atau materi konsepsi Raperda. Kegiatan untuk memperoleh atau mengumpulkan bahan/data primer maupun sekunder, dapat dilakukan dengan teknik atau cara, melalui; kuisisioner, wawancara, hasil penelitian dan pengkajian, literatur, masukan dan informasi melalui; diskusi, lokakarya, seminar dan sumber lainnya seperti studi banding, *best practices*.

- 2) Sosialisasi dan Konsultasi Publik yang dimaksud dalam bahasan ini, merupakan bagian dari pelaksanaan kegiatan Pelibatan Masyarakat (Partisipasi Masyarakat) yang harus dilakukan untuk memenuhi kaidah proses penyusunan rancangan peraturan daerah.

Pelibatan masyarakat (Partisipasi Masyarakat) dalam proses penyusunan rancangan peraturan daerah, dalam kontek kebijakan pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan bagian dari proses interaksi sosial politik antara Pemerintah dengan

Masyarakat, yaitu berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah terhadap kepentingan masyarakat tersebut.

Intervensi pemerintah ditujukan untuk mengakomodir, mengatur dan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan tersebut. Partisipasi Masyarakat, menjadi syarat penting yang harus dilakukan dalam kerangka: melaksanakan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*), mengakomodir aspirasi kepentingan masyarakat, termasuk mengakomodir kepentingan dan peran kaum perempuan, dan agar Perda dapat dilaksanakan dan diterima masyarakat.

Pelibatan atau pemeran-sertaan masyarakat dalam proses penyusunan Raperda dapat dilakukan melalui penjangkaran aspirasi masyarakat (jaring asmara), dan harus dilakukan sejak dini, yaitu sejak dimulainya proses perolehan dan pengumpulan bahan dan informasi, baik lisan maupun tertulis, melalui daftar isian, wawancara dan/atau temuwicara. Selain itu, jaring asmara dapat dilakukan melalui kegiatan seperti; sosialisasi dan desiminasi rencana pembentukan rancangan Perda. Konsultasi publik rancangan naskah akademik dan rancangan Perda melalui diskusi, workshop, seminar dan lainnya. Pelibatan masyarakat juga harus dilakukan pada saat pembahasan Raperda di lembaga legislatif, melalui mekanisme dengar pendapat (*hearing*), baik atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun inisiatif masyarakat, Diperlukan keluwesan dalam menerapkan prosedurnya, sesuai dengan tingkat kualitas pemahaman masyarakat terhadap proses dan prosedur penyusunan dan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.

Untuk memperoleh dan mengumpulkan bahan dan informasi melalui jaring aspirasi masyarakat, harus ditentukan; respondennya yang dapat mewakili

masyarakat; cara atau metode yang akan diterapkan; mekanisme dalam jaring asmara; intensitas kegiatan pelaksanaannya; siapa yang akan melaksanakan; intensitas kegiatan pembahasannya; siapa yang akan terlibat; transparansi dalam proses dan prosedur penyusunan dan pembentukan Raperda; dan keterbukaan dalam menerima masukan atau aspirasi dari pemangku kepentingan.

4. Masalah dan Identifikasi serta Perumusan Masalah

a. Masalah

Banyak orang berpendapat bahwa masalah masalah yang harus dirumuskan untuk menentukan masalah kebijakan daerah (*policy problem*), dianggap sudah *given* siap di hadapan para pembuat kebijakan. Dan dari sanalah seolah-olah proses analisis dan perumusan kebijakan penyusunan peraturan daerah sudah dapat dimulai.

Sebenarnya memang ada masalah yang sudah *given* atau tersedia, namun harus dicari atau ditelusuri untuk menentukan identitas masalah, selanjutnya baru kemudian dirumuskan untuk mengetahui penyebabnya (perumusan masalah). Istilah masalah sering diberi arti yang sederhana, sehingga kurang tepat, terutama dalam kaitannya dengan kegiatan politik. Sesuatu yang dianggap masalah oleh seseorang atau kelompok, mungkin menjadi menguntungkan bagi orang/kelompok lain.

Dalam konteks perumusan kebijakan untuk menentukan pembentukan Raperda, dipertanyakan apakah sebenarnya yang disebut masalah?

Beberapa tulisan²⁷ dan literatur²⁸ menjelaskan:

²⁷ Soerjono SH, MPH, DR, dan Mansyuri Amak MM, Drs, *Pemecahan Masalah Dan Pengambilan Keputusan (PMPK)*, Bahan Ajar DiklatPim Tingkat IV Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia 2001.

Masalah adalah kebutuhan-kebutuhan manusia yang harus diatasi atau dipecahkan, yaitu gap atau celah yang sebenarnya/seharusnya atau yang diinginkan dengan kenyataan yang terjadi atau realita yang dihadapi;

Secara formal suatu masalah dapat diartikan; sebagai kondisi atau situasi yang menghasilkan kebutuhan kebutuhan atau ketidak puasan pada rakyat, dimana perlu dicari jalan atau cara-cara pemecahannya atau penanggulangannya;

Masalah adalah kebutuhan kebutuhan manusia yang harus diatasi atau dipecahkan, dan dapat muncul dari suatu ketidak sesuaian antara unsur unsur kebudayaan atau masyarakat yang membahayakan kehidupan kelompok sosial; dan

Masalah yang timbul sebenarnya karena adanya peristiwa-peristiwa, dan dapat berpengaruh pada orang/kelompok orang secara berbeda- beda.

Dalam hubungan dengan pengertian masalah tersebut, dijelaskan pula bahwa yang dimaksud dengan **Problem Umum** (*public problem*) adalah kebutuhan-kebutuhan atau ketidak puasan manusia yang tidak dapat dipenuhi atau diatasi secara pribadi (*private*) atau kelompok (*group*). Problem umum meliputi masalah masalah yang mempunyai akibat luas termasuk akibat yang mengenai orang orang yang secara tidak langsung terlibat.

Banyak kebutuhan kebutuhan atau ketidak puasan yang dimiliki masyarakat, tetapi tidak selalu hal itu dapat dikatakan menjadi "problem umum" (*public problem*). Kebutuhan kebutuhan atau ketidak puasan yang menjadi problem umum adalah kebutuhan kebutuhan dan ketidak puasan yang tidak bisa diatasi oleh masyarakat itu sendiri, baik secara pribadi maupun

²⁸ Islamy Irfan. M. DR, *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*.

kelompok, dan memerlukan intervensi pemerintah untuk mengatasi atau menanggulangnya.

Permasalahan sosial yang dihadapi daerah tidak selalu sama, sebagai contoh; gelandangan menjadi masalah daerah perkotaan, tetapi tidak menjadi masalah bagi daerah rural atau non perkotaan. Permasalahan sosial hakekatnya merupakan akibat dari interaksi sosial antara individu, antara individu dengan kelompok dan antar kelompok.

Masalah dapat dibagi menjadi: **pertama:** masalah yang belum diketahui penyebabnya; **kedua:** masalah yang sudah diketahui penyebabnya; dan **ketiga:** masalah yang potensial sedang dan akan dihadapi.

Biasanya masalah dan penyebabnya tidak muncul secara tunggal, sehingga untuk mengetahui masalah dan penyebab yang sebenarnya atau yang menjadi pokok masalah diperlukan analisis dan kehati-hatian dalam merumuskannya. Banyak teknis analisis yang dapat digunakan, dan beberapa teknik analisis yang dapat digunakan diantaranya, yaitu;

Analisis masalah, adalah teknik yang sistimatis untuk mencari penyebab masalah; **Analisis keputusan**; adalah teknik yang sistimatis untuk memilih alternatif keputusan yang akan diambil. **Analisis potensial**, adalah teknik yang sistimatis untuk melaksanakan *action plan*.

Hasil analisis yang objektif dan rasional, akan memberikan nilai akuntabilitas yang memadai didalam proses menentukan pokok penyebab masalah yang dihadapi.

b. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Dengan kapasitas yang terbatas, kita seringkali mengalami kesulitan di dalam menemukan masalah

masalah dengan baik, dan sering terjebak kedalam permasalahan atau gejala-gejala masalah yang nampak dipermukaan dan dianggap/dipandang sebagai masalah yang sebenarnya. Kesalahan dalam mengidentifikasi masalah akan berakibat salahnya dalam perumusan masalahnya, dan akan berakibat panjang pada fase-fase berikutnya.

Di dalam proses penyusunan Raperda, sebenarnya masalah yang timbul dan dihadapi sangat banyak, kompleks dan rumit. Oleh karenanya, muncul pertanyaan mampukah perancang melihat masalah ini secara benar?, dan merumuskannya secara benar pula. **Misalnya:** pengangguran banyak terjadi dimana-mana, dan kita sering mendengar orang bicara bagaimana mengatasi masalah pengangguran. Pertanyaannya, apakah pengangguran tersebut merupakan masalah?, apakah bukan merupakan suatu gejala? Ataupun suatu akibat?

Kalau kita telusuri dan pelajari dengan seksama, pengangguran tersebut jelas bukan masalah, tetapi hanyalah gejala atau akibat dari suatu masalah. Untuk mengetahui penyebab dari pengangguran tersebut dilakukan identifikasi terhadap permasalahan atau gejala pengangguran, disusun pertanyaan Mengapa terjadi pengangguran?, apa yang menjadi penyebabnya? Dan seterusnya.

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, dilakukan identifikasi atas gejala/permasalahan yang ada, dan akan diperoleh jawaban bahwa masalah pengangguran terjadi karena berbagai faktor, **misalnya:** pengangguran terjadi sebagai akibat: langkanya lapangan pekerjaan; sumber daya manusia yang ada (*unskill*) tidak dapat memenuhi kebutuhan pasar tenaga kerja; perubahan sikap masyarakat memandang bekerja di sektor non pertanian lebih baik daripada bekerja di sektor pertanian; kurang atau tidak adanya

kesempatan memperoleh pendidikan/pelatihan keterampilan atau keahlian untuk bekerja atau menciptakan lapangan kerja; kurang atau tidak ada kesempatan memperoleh akses kemudahan mendapatkan permodalan; dan seterusnya.

Dari hasil identifikasi terhadap gejala atau permasalahan pengangguran tersebut kita dapatkan berbagai masalah pengangguran. Selanjutnya hasil identifikasi masalah didalami dengan pisau Analisis Masalah untuk mengetahui penyebabnya. Hasil analisis masalah mendapatkan beberapa alternatif rumusan penyebab masalah pengangguran, dan menentukan salah satu penyebabnya menjadi pokok penyebab masalah pengangguran. **Contoh:** langkanya lapangan pekerjaan ditetapkan sebagai pokok penyebab pengangguran.

Pokok penyebab langkanya lapangan pekerjaan, selanjutnya kita identifikasi dan pilah untuk mengetahui pokok penyebab masalah langkanya lapangan pekerjaan, antara lain karena; langkanya lapangan pekerjaan yang cocok dengan kemampuan atau skill pencari kerja; tidak seimbangnya lapangan pekerjaan dengan jumlah penduduk usia kerja; atau gagalnya program dan kebijakan daerah di dalam penyediaan lapangan kerja melalui peningkatan investasi.

Berdasarkan identifikasi penyebab masalah langkanya lapangan pekerjaan tersebut, selanjutnya dilakukan Analisis Keputusan, untuk dapat mengetahui menetapkan pokok penyebab masalah yang sebenarnya dihadapi, **misalnya:** kalau pokok penyebab masalahnya adalah kelangkaan lapangan kerja yang cocok dengan kemampuan atau skill pencari kerja, maka pokok penyebab masalah tersebut ditetapkan sebagai masalah bersama yang merupakan milik masyarakat, pemerintah dan swasta. Masalah bersama tersebut dianalisis untuk menentukan dan

merumuskan jawaban atas pertanyaan, apakah masalah tersebut akan berkembang atau tidak berkembang menjadi problema umum?

Apabila hasil analisis keputusan atas masalah bersama tersebut menyatakan bahwa pokok penyebab masalah dapat diatasi sendiri oleh masyarakat, maka masalah bersama tersebut tidak akan berkembang menjadi problem umum atau tidak berdampak luas, akan hilang dengan sendirinya. Dan Analisis Potensial dilakukan untuk merumuskan langkah yang perlu dilakukan Pemerintah dengan menyiapkan atau menyusun rencana kegiatan dan pelaksanaannya untuk mendukung usaha masyarakat dan swasta mengatasi masalahnya. Dalam hal ini, pemerintah bertindak sebagai fasilitator.

Apabila hasil analisis ternyata masalah kelangkaan lapangan kerja yang cocok dengan kemampuan atau skill pencari kerja tersebut tidak dapat diatasi oleh masyarakat maupun swasta, maka akan berdampak luas terhadap kehidupan masyarakat. Masalah tersebut berkembang dan menjadi problem umum (*public problem*) dan menjadi *policy problem* pemerintah untuk mengatasinya. Artinya masalah kelangkaan lapangan kerja yang cocok dengan kemampuan atau skill pencari kerja memang benar-benar merupakan pokok penyebab masalah yang tidak mampu diatasi oleh masyarakat sendiri atau oleh swasta.

Pokok penyebab masalah tersebut menjadi problem umum dan potensial berdampak atau berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat luas, sehingga perlu dipecahkan dan ditanggulangi oleh Pemerintah. Untuk itu dengan pisau Analisis potensial merumuskan langkah-langkah pemecahannya, misalnya; perlu diatur dengan Perda. Untuk itu, sebagai langkah awal perlu merancang rencana kegiatan dan pelaksanaan untuk

mempersiapkan dan menyusun bahan penyusunan rancangan Peraturan Daerah.

Proses analisis harus dilakukan secara cermat, objektif, rasional dan memperhatikan faktor-faktor lain yang mempengaruhi untuk memberikan nilai akuntabilitas yang memadai di dalam proses menentukan pokok penyebab masalah yang dihadapi, dan merumuskan rencana kegiatan pemecahan atau penanggulangannya oleh Pemerintah.

c. Hasil Perumusan Masalah

Hasil perumusan masalah dapat digunakan :

Sebagai bahan perumusan dan penyusunan prioritas pembentukan peraturan daerah dan penyusunan rencana Program Legislasi Daerah; Sebagai bahan kajian perumusan dan penyusunan pokok materi muatan yang dapat menjelaskan konsepsi Raperda;

Sebagai bahan penyusunan rancangan naskah akademik;

Sebagai bahan untuk perumusan dan penyusunan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah.

E. Naskah Akademik

1. Pembuatan Naskah Akademik

a. Pengantar Umum

Pedoman Penyusunan Naskah Akademik, sebagaimana di amanatkan dalam pasal 5 ayat (4) Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005 saat ini belum diterbitkan. Mempertimbangkan urgensi dan kebutuhan, dan untuk memberikan pemahaman mengenai apa itu Naskah Akademik, *dikutip* beberapa pendapat dari para ahli hukum dalam tulisannya di beberapa literatur²⁹,

²⁹ Islamy Irfan. M. DR, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*

makalah³⁰, dan majalah atau jurnal³¹ maupun dari Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan, termasuk di dalamnya Undang Undang dan Peraturan Daerah, umumnya berisi sekumpulan tulisan atau kalimat hukum yang terstruktur dan sistimatis membentuk aturan-aturan yang melarang, membolehkan atau memberikan ijin, mengharuskan (persyaratan) dan memberikan sanksi. Tidak semua orang mengetahui bagaimana proses dan prosedur pembentukannya, tidak semua orang mengerti dan memahami isi, tujuan, latar belakang atau alasan dan urgensinya Peraturan Perundang-undangan itu dibentuk. Disisi lain, belum tentu para pengambil kebijakan dan pelaksananya mengetahui dan mengerti apa yang harus dilakukan agar Peraturan Perundang-undangan yang dibuat dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Untuk memberikan pemahaman kepada pembaca atau orang atau masyarakat yang terkena dampak dan/atau kepada pelaksana penegakan Peraturan Perundang-undangan, diperlukan penjelasan yang berkaitan dengan tujuan, latar belakang/alasan, isi Rancangan Undang-Undang atau Raperda dan hal lainnya. Penjelasan dapat diberikan melalui hasil penelitian dan pengkajian, hasil pengkajian diperlukan selain untuk merumuskan tujuan yang diinginkan, lingkup dan jangkauan pengaturan, juga sangat penting untuk mengetahui apa yang menjadi masalah dan pokok penyebabnya di masyarakat, apa yang seharusnya diatur, apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis, bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan, adakah Peraturan Perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan. Bahkan

³⁰ Hikmawanto Juana, Prof, *Penyusunan Naskah Akademis Sebagai Prasyarat Dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang*, Bahan Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah 2006.

³¹ S. Maulana Sony, *Menggagas Pembahasan Rancangan Undang-Undang dengan Argumentasi Berdasarkan Fakta dan Logika*, Majalah Jentera, Jurnal Hukum, Legislasi, edisi 10 tahun II Oktober 2005

untuk Peraturan Perundang-undangan di tingkat Nasional pengkajian dilaksanakan termasuk untuk mengetahui bagaimana keberlakuannya di negara lain dan banyak lagi. Informasi ini penting agar pembentuk Peraturan Perundang-undangan lebih realistis dalam membuat Peraturan Perundang-undangan, dan dapat dimengerti oleh masyarakat luas.

Hasil penelitian dan pengkajian tersebut, kemudian harus dituangkan dalam bentuk Naskah Akademik. Pertanyaannya adalah apakah yang perlu ada dalam Naskah Akademik.

b. **Mispersepsi tentang Naskah Akademik**

Di Indonesia terdapat persepsi yang salah atas Naskah Akademik. Pertama, Naskah Akademik dipersepsikan, bahkan dibuat, untuk melegitimasi Rancangan Undang-Undang atau Raperda tertentu. Disini Naskah Akademik akan dibuat setelah Rancangan Undang-Undang atau Raperda disiapkan, artinya naskah akademik disusun dan dibuat sesuai dengan "pesanan".

Ironisnya, banyak pejabat pemerintah pengambil kebijakan dalam pembahasan rancangan Peraturan Perundang-undangan mengesampingkan atau tidak mendasarkan pada hasil naskah akademis, bahkan tidak peduli apakah naskah akademis berkualitas baik atau kurang baik, semuanya ditaruh di laci meja. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan sering terjadi dilakukan dengan tidak berdasarkan pada kebutuhan, tetapi cenderung berdasarkan naluri, keinginan, merujuk aturan yang sudah ada, dan karena pesanan dan/atau kepentingan kekuasaan. Hasilnya tergantung pada siapa yang mampu berargumentasi dan siapa yang memiliki akses kekuasaan.

Mispersepsi kedua adalah Naskah Akademik dibuat untuk menghabiskan anggaran yang telah dialokasikan. Tidak heran bila ada yang mencemooh penyusunan

Naskah Akademik sebagai suara proyek kegiatan. Bahkan Naskah Akademik dibuat sekedar untuk memenuhi syarat formal.

Disamping mispersepsi dari Naskah Akademik harus diakui bahwa kemampuan melakukan riset bidang hukum di Indonesia masih sangat lemah. Sangat sedikit riset yang berkualitas baik yang dapat dijadikan sebagai patokan bagi pembentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah.

c. Fungsi Naskah Akademik

Naskah Akademik suatu Rancangan Undang-Undang atau Raperda merupakan potret ataupun peta yang memberikan gambaran atau penjelasan tentang berbagai hal terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang hendak dibentuk.

Melalui naskah akademik, dapat ditentukan apakah Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk akan melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat (*formalizing*)? Ataukah membuat Peraturan Perundang-undangan yang bertentangan sehingga dapat mengubah masyarakat (*law as a tool for social engineering*)?

Kelembagaan atau memformalkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat adalah pembentukan peraturan perundang-undangan melalui proses *bottom up*. Dalam proses ini Masyarakat yang menentukan nilai-nilai yang perlu diatur dalam Peraturan Perundang-undangan (norma yang berlaku dimasyarakat menjadi norma hukum), sedangkan pemerintah atau pemerintah daerah berperan sebagai fasilitator.

Perlu diketahui dalam memformalkan nilai yang ada dalam masyarakat maka penegakan hukum tidak perlu dilakukan secara ketat. Hal ini mengingat mayoritas masyarakat telah menganut nilai-nilai yang tertuang Peraturan Perundang-undangan. Penegakan hukum yang

tegas lebih ditujukan untuk minoritas masyarakat (yang terkena dampak langsung), sehingga mereka mau bertindak sesuai dengan apa yang dianut oleh mayoritas masyarakat.

Sementara pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk mengubah masyarakat dikenal sebagai proses *top down*. Dalam proses ini individu yang menduduki kekuasaan atau jabatan di pemerintah memvisikan arah perubahan. Visi inilah yang kemudian diterjemahkan menjadi Peraturan Perundang-Undangan. Disinilah kemudian muncul jurang antara nilai-nilai yang dianut oleh mereka yang menduduki jabatan di pemerintah dengan nilai-nilai yang diatur oleh masyarakat.

Dalam proses *top down* keberhasilan dalam mengimplementasikan Peraturan Perundang-undangan akan sangat bergantung pada tersedianya aparat pelaksana dan kemampuannya untuk melakukan penegakan hukum yang tegas. Tanpa penegakan hukum yang tegas, Peraturan Perundang-undangan hanya memiliki makna simbolis belaka.

Dalam sejarah pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dari dua cara ini yang paling dominan adalah cara *top down*. Mereka yang menduduki posisi di pemerintahan menjabarkan Visinya dengan membuat aturan-aturan yang mengakomodasi nilai-nilai yang berbeda dengan yang dianut oleh masyarakat. Dalam pembentukan hukum yang demikian

'rakyat' kerap digunakan sebagai alasan diterbitkannya Peraturan Perundang-undangan meskipun rakyat tidak menghendaknya.

Sayangnya konsekuensi dari proses *top down* tidak diperhatikan secara baik. Penegakan hukum tidak dilakukan secara tegas dan ketat. Sebagai akibat Peraturan Perundang-undangan tidak mampu menjalankan fungsinya sebagai pengubah masyarakat.

Bahkan, yang terjadi justru ketidakpastian mengingat antara apa yang diatur dengan apa yang ada di masyarakat tidak menunjukkan ke-konsistensi-an. Peraturan Perundang-undangan tidak terefleksi dalam kenyataan.

Proses *top down* sangat mewarnai pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena beberapa alasan. Pertama, demokrasi di Indonesia belum berjalan dengan sempurna. Keinginan masyarakat masih sangat mudah untuk dimanipulasi oleh para pemegang kekuasaan. Sebagai akibat nilai-nilai yang hidup di masyarakat sulit diharapkan untuk dapat diterjemahkan ke dalam Peraturan Perundang-undangan. Kedua, proses *top down* dianggap proses yang paling mudah untuk dilakukan mengingat budaya yang ada di masyarakat adalah budaya untuk selalu menyerahkan segala sesuatu kepada pimpinan. Ketiga, masyarakat madani di Indonesia belum terbentuk secara sempurna sehingga memberi peluang bagi pengambil kebijakan untuk melakukan berbagai manuver.

Fungsi Naskah Akademik akan memberi arah kepada para pemangku kepentingan dan perancang (*drafter*). Pemangku kepentingan, terutama yang menduduki posisi sebagai pengambil kebijakan akan mendapat informasi yang memadai dalam pengambilan keputusan.

Sementara Naskah Akademik akan berfungsi sebagai acuan bagi perancang untuk dapat menentukan apa yang akan diatur dan diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dengan bahasa Peraturan Perundang-undangan yang jelas, tegas, tidak multi tafsir.

d. Pembuat Naskah Akademik

Perancang Rancangan Undang-Undang atau Perda berbeda dengan penyusun Naskah Akademik. Penyusun

Naskah Akademik lebih banyak melakukan penelitian baik yang bersifat normatif, teoris maupun empiris. Penyusun Naskah Akademik perlu memiliki pengetahuan yang kuat dalam metode penelitian.

Seorang perancang (*legal drafter*) dapat berperan sebagai penyusun Naskah Akademik hanya saja orang tersebut harus dapat membedakan perannya kapan menjadi seorang perancang dan kapan sebagai penyusun Naskah Akademik.

2. Substansi Naskah Akademik

Substansi dalam Naskah Akademik dapat dibagi dalam beberapa bagian penting sebagai berikut:

a. Tujuan Dibuatnya Rancangan Undang-Undang

Satu bagian yang terpenting yang harus ada dalam Naskah Akademik adalah menentukan apa yang menjadi tujuan dari dibuatnya Naskah Akademik. Ini yang merupakan politik hukum (*legal policy*) suatu Undang-Undang.

Tujuan dan alasan dibentuknya Peraturan Perundang-undangan dapat beraneka ragam. Dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Undang-Undang atau Perda, politik hukum sangat penting. Dua alasan mengapa dikatakan sangat penting: Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.

Dua hal ini penting karena keberadaan Peraturan Perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan 'jembatan' antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi Peraturan Perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat

dengan apa yang ditetapkan sebagai politik hukum. Pelaksanaan Undang-Undang atau Perda tidak lain adalah pencapaian apa yang diikhtiarkan dalam politik hukum yang telah ditetapkan (*furthering policy goals*).

Politik hukum dapat dibedakan dalam dua dimensi. Dimensi pertama adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu Peraturan Perundang-undangan. Dalam tulisan ini politik hukum dalam dimensi demikian disebut sebagai "Kebijakan Dasar" atau yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai *basic policy*.

Contoh: Dari Kebijakan Dasar adalah Undang-Undang Pemilihan Umum yang dibentuk dengan tujuan menjadikan individu sebagai perwakilan dari rakyat dalam lembaga legislatif. Undang-Undang Mahkamah Agung dibentuk dengan tujuan memberi landasan hukum bagi lembaga ini dan memberi legitimasi atas putusan yang dikeluarkan. Dibiidang hukum yang terkait dengan perekonomian, Kebijakan Dasar dari Undang-Undang Hak Cipta adalah memberikan perlindungan bagi pencipta atas ciptaannya. Kebijakan Dasar Undang-Undang Kepailitan bertujuan untuk membebaskan debitur yang sudah tidak mampu lagi membayar utangnya disamping memfasilitasi kreditur untuk mengambil kembali haknya dari debitur.

Dimensi kedua dari politik hukum adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu Peraturan Perundang-undangan. Dalam tulisan ini politik hukum dalam dimensi ini disebut sebagai "Kebijakan Pemberlakuan" atau yang dalam bahasa Inggris disebut sebagai *enactment policy*.

Keberadaan Kebijakan Pemberlakuan sangat dominan di Negara Berkembang mengingat Peraturan Perundang-undangan kerap dijadikan instrumen politik oleh pemerintah atau penguasanya, baik untuk hal yang bersifat positif maupun negatif.

Undang-Undang Pemilihan Umum disamping mengatur tentang bagaimana seorang individu dapat

mewakili rakyat dalam lembaga legislatif, bisa juga ditujukan untuk memberi legitimasi adanya "demokrasi" di suatu negara. Ini terjadi dalam suatu negara yang memiliki pemerintahan yang otoriter atau diktatorial. Tujuan dan alasan demikian merupakan politik hukum dalam dimensi kedua, yaitu Kebijakan Pemberlakuan.

Kebijakan Pemberlakuan juga ditemui dalam Undang-Undang yang terkait dengan masalah perekonomian. Undang-Undang Hak Cipta dibentuk tidak sekedar untuk melindungi pencipta atas hasil ciptaannya, tetapi juga untuk memberi iklim investasi yang kondusif bagi investor asing. Amandemen terhadap Undang-Undang Kepailitan dilakukan tidak sekedar untuk memenuhi Kebijakan Dasar tetapi juga untuk memenuhi persyaratan yang diminta oleh lembaga keuangan internasional. **Kebijakan Pemberlakuan memiliki muatan politis.** Dikatakan demikian karena Kebijakan Pemberlakuan Undang-Undang pada dasarnya sangat bergantung pada apa yang diinginkan oleh pembentuk Undang-Undang. Ini berbeda dengan **Kebijakan Dasar yang relatif lebih netral** dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembuatan Undang-Undang tertentu.

Kebijakan Pemberlakuan adalah faktor yang menyebabkan substansi dari suatu Undang-Undang berbeda antara satu negara dengan negara lain meskipun memiliki tujuan dasar dan nama yang sama. Indonesia, Belanda dan Jepang memiliki Undang-Undang Kepailitan tetapi substansi Undang-Undang Kepailitan Indonesia akan berbeda dengan Undang-Undang Kepailitan Belanda atau Jepang.

Dalam suatu negara, institusi yang memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang merupakan pihak akhir yang menentukan apa yang menjadi Kebijakan Pemberlakuan suatu Undang-Undang. Hanya saja dalam menetapkan Kebijakan Pemberlakuan institusi yang

membentuk Undang-Undang kerap dipengaruhi oleh berbagai faktor. Berbagai faktor ini dapat digolongkan dalam dua kategori. Pertama adalah faktor yang berasal dari dalam negeri (selanjutnya disebut "Faktor Internal") dan, kedua adalah faktor yang berasal dari luar negeri (selanjutnya disebut "Faktor Eksternal").

Faktor Internal bisa berasal dari keinginan individu yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, keinginan partai politik, keinginan lembaga swadaya masyarakat, bahkan keinginan masyarakat. Sementara Faktor Eksternal dapat berasal dari keinginan dari lembaga keuangan internasional, keinginan dari negara donor, bahkan kewajiban yang diatur dalam suatu perjanjian internasional.

Kebijakan Pemberlakuan dalam suatu Undang-Undang bisa lebih dari satu. Ini berbeda dengan Kebijakan Dasar yang hanya satu. Kebijakan Pemberlakuan, sama seperti juga Kebijakan Dasar, harus diterjemahkan dalam bentuk Undang-Undang, perumusan pasal atau keduanya. Memang politik hukum bisa beberapa, namun bila berbenturan harus ditentukan oleh pengambil kebijakan. Dalam Naskah Akademik hanya ditentukan apa saja yang dapat dijadikan politik hukum, baik Dasar maupun Kebijakan.

b. Pembahasan Tentang Apa Yang Akan Diatur

Bagian berikut yang penting dimuat dalam Naskah Akademik adalah uraian dan pembahasan tentang apa yang hendak diatur. Pada bagian ini dalam Naskah Akademik harus dapat diuraikan secara tepat dan tajam apa yang akan menjadi muatan materi dalam UNDANG-UNDANG atau PERDA ataupun Peraturan Perundang-undangan nantinya. Substansi dari bagian ini sebenarnya merupakan pemetaan tentang apa yang diatur.

Untuk keperluan pengisian bagian ini, penyusun Naskah Akademik harus berkonsultasi secara intens dengan

pihak-pihak yang sangat tahu tentang apa yang akan diatur, artinya ada kerjasama dan koordinasi dengan Departemen/LPND untuk ditingkat Pusat. Sedangkan ditingkat Daerah penyusun Naskah Akademik bekerjasama dan berkoordinasi dengan Dinas/Instansi Daerah.

Uraian dalam bagian ini sangat penting karena akan memberi informasi, pengetahuan dan perspektif bagi pengambil kebijakan tentang apa yang akan diatur.

Bagian ini juga penting bagi perancang (*drafter*) mengingat perancang harus tahu apa yang akan diatur sebelum diterjemahkan ke dalam kalimat hukum. Tanpa uraian yang mendalam maka sangat sulit bagi perancang Peraturan Perundang-undangan untuk memahami tujuan dan menerjemahkan ke dalam kalimat hukum.

c. **Memperhatikan Faktor Berjalannya Rancangan Undang-Undang atau RAPERDA**

Dalam Naskah Akademik harus ada bagian yang akan menguraikan keberadaan infrastruktur pendukung bagi terlaksananya Rancangan Undang-Undang atau Raperda bila kelak menjadi Undang-Undang atau Perda. Uraian ini harus didasarkan pada penelitian yang mendalam tentang kondisi bila Undang-Undang akan diberlakukan di seluruh Indonesia, atau bila Perda akan diberlakukan di daerahnya. Ini untuk menghindari bila Rancangan Undang-Undang tersebut menjadi Undang-Undang maka Undang-Undang tersebut akan dapat dijalankan di seluruh wilayah Indonesia, atau untuk menghindari bila Raperda tersebut menjadi Perda maka Perda tersebut akan dapat dijalankan di daerahnya.

Hingga saat ini ada beberapa hal yang menjadi penyebab mengapa Undang-Undang atau Perda tidak berjalan. Pertama, pembuat Peraturan Perundang-undangan tidak memberi perhatian yang cukup apakah

aturan yang dibuat nantinya bisa dijalankan atau tidak. Pembuat Peraturan Perundang-undangan sadar ataupun tidak telah mengambil asumsi aturan yang dibuat akan dengan sendirinya dapat berjalan.

Di tingkat nasional misalnya, Undang-Undang dibuat tanpa memperhatikan adanya jurang untuk melaksanakan Undang-Undang antara satu daerah dengan daerah lain. Kerap Undang-Undang dibuat dengan merujuk pada kondisi penegakan hukum di Jakarta atau kota besar. Konsekuensinya Undang-Undang demikian tidak dapat ditegakkan di kebanyakan daerah di Indonesia dan bahkan menjadi Undang-Undang mati. Sebagai contoh apakah mungkin membuat Undang-Undang yang sangat idealis, seperti mewajibkan setiap anak untuk masuk SMA sementara dalam satu Kecamatan hanya ada satu SMA?

Keadaan diperparah karena dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan tidak diperhatikan infrastruktur hukum yang berbeda di berbagai wilayah di Indonesia. Padahal infrastruktur hukum dalam penegakan hukum sangat penting. Tanpa infrastuktur hukum yang memadai tidak mungkin Peraturan Perundang-undangan ditegakkan seperti yang diharapkan oleh pembuat peraturan perundang-Undang.

Kedua, Peraturan Perundang-undangan kerap dibuat secara tidak realistis. Ini terjadi terhadap pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan pesanan dari elit politik, negara asing maupun lembaga keuangan internasional. Disini Peraturan Perundang-undangan dianggap sebagai komoditas.

Elit politik dapat menentukan agar suatu Peraturan Perundang-undangan dibuat, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki Peraturan Perundang-undangan yang sebanding (*comparable*) dengan negara industri. Sementara

negara asing ataupun lembaga keuangan internasional dapat meminta Indonesia membuat Peraturan Perundang-undangan tertentu sebagai syarat Indonesia mendapatkan pinjaman atau hibah luar negeri.

Peraturan Perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum. Sepanjang *trade off* dari pembuatan Peraturan Perundang-undangan telah didapat maka penegakan hukum bukan hal penting. Bahkan Peraturan Perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung Peraturan Perundang-undangan dan negara lain yang notabene memiliki infrastruktur hukum yang jauh berbeda dengan Indonesia.

Dua alasan diatas mengindikasikan Peraturan Perundang-undangan sejak awal dilahirkan tanpa ada keinginan kuat untuk dapat ditegakkan dan karenanya hanya memiliki makna simbolik (*symbolic meaning*).

Disamping itu harus juga diperhatikan konteks berjalannya Rancangan Undang-Undang bila telah menjadi Undang-Undang, terutama konteks keberadaannya. Ini untuk mencegah terjadi transplantasi hukum yang kerap menemui masalah saat diimplementasi. Undang-Undang yang dapat berjalan di luar negeri belum tentu bisa diterjemahkan secara telanjang ke dalam bahasa Indonesia dapat berjalan sebagaimana yang ada diluar negeri.

d. **Penelusuran Peraturan Perundang-undangan yang Berlaku dan Perjanjian Internasional**

Bagian berikut dari Naskah Akademik adalah penelusuran dari Peraturan Perundang-undangan yang terkait dengan apa yang akan diatur. Ini untuk memastikan agar tidak ada ketentuan yang saling bertentangan bila Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, atau bila Raperda menjadi Perda.

Penelusuran terhadap Peraturan Perundang-undangan melalui harmonisasi dapat meredam ego sektoral. Kelemahan dari berbagai Undang-Undang yang saling bertentangan adalah tidak dilakukannya penelusuran atau harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan justru mengedepankan ego sektoral.

Penggunaan asas *Lex Specialis derogat Lex Generali* ataupun Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak akan menyelesaikan Peraturan Perundang-undangan yang saling bertentangan.

Penelusuran terhadap Peraturan Perundang-undangan oleh penyusun Naskah Akademik harus dilakukan terhadap Peraturan Perundang-undangan secara horizontal maupun vertikal.

Disamping itu di tingkat Nasional, yang juga penting untuk diperhatikan adalah penelusuran terhadap perjanjian internasional yang telah diikuti ataupun diratifikasi oleh Indonesia. Ini penting agar tidak ada perjanjian internasional yang dilanggar mengingat perjanjian internasional yang telah diikuti ataupun diratifikasi oleh Indonesia tidak boleh dilanggar bahkan harus ditransformasikan ke dalam hukum domestik Indonesia.

3. Rujukan

Untuk di tingkat Nasional, dalam Naskah Akademik perlu diuraikan tentang rujukan terkait dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang yang akan dibuat. Ada tiga rujukan yang dapat digunakan.

Pertama mengambil Undang-Undang dari luar negeri yang mirip dengan Rancangan Undang-Undang yang akan dibuat. Kedua adalah dengan merujuk pada *model law* yang kerap

dibuat oleh organisasi internasional. Ketiga adalah berbagai perjanjian internasional yang belum diikuti oleh Indonesia.

Sebagai contoh membuat Rancangan Undang-Undang tentang Telematika bisa dirujuk Undang-Undang yang sama di Amerika Serikat atau Inggris. Ini dapat dilakukan tanpa harus melakukan studi banding ke negara yang bersangkutan tetapi dapat ditelusuri melalui internet. Sementara untuk *model law* dapat di-*down load* melalui internet, misalnya UNCITRAL *Model Law on Cyber Law*.

Untuk perjanjian internasional misalnya saja ketentuan yang mengatur tentang jual beli dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dapat dirujuk *International Convention on the Sale of Goods*.

4. Dasar Hukum Pembuatan Naskah Akademik

- a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2005 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengatur dan tidak memerintahkan langsung untuk membuat Naskah Akademik di dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang.
- b. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, secara tidak langsung mengatur tentang pembuatan dan penggunaan Naskah Akademik di dalam proses pembentukan Rancangan Undang-Undang. Untuk jelasnya, dapat di urai sebagai berikut:

Dalam pasal 4 ayat (1) ditegaskan "Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, memuat program pembentukan Undang-Undang *dengan pokok materi* yang akan diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya".

Dalam pasal 4 ayat (2) ditegaskan "*Pokok materi* yang akan diatur *serta keterkaitannya* dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *merupakan penjelasan secara lengkap mengenai*

konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi: Latar belakang dan tujuan penyusunan; Sasaran yang akan diwujudkan; Pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan jangkauan dan arah pengaturan.

Dalam pasal 13 dijelaskan, "Dalam hal Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Non Departemen *telah menyusun Naskah Akademik* Rancangan Undang-Undang, maka Naskah Akademik tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Undang-Undang". Selanjutnya dalam pasal 16 ayat (2) dijelaskan "Dalam hal ***konsepsi*** Rancangan Undang-Undang tersebut disertai dengan Naskah Akademik, maka *Naskah Akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi*".

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, secara tegas mengatur hal yang berkaitan dengan Naskah Akademik, sebagaimana:

Dalam Pasal 1 angka 7, Bab I Ketentuan Umum, dijelaskan bahwa "yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah naskah yang *dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah* mengenai *konsepsi* yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang".

Dalam Pasal 5 dijelaskan sebagai berikut:

Ayat (1) "Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang ***dapat*** terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai *materi* yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang";

Ayat (2) "Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan

tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu”

Ayat (3) ”Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur”

Ayat (4) ”Pedoman penyusunan Naskah Akademik diatur dengan

Peraturan Menteri” (Menteri yang dimaksud adalah MenHuk HAM).

Dengan ditetapkannya kedua Peraturan Presiden tersebut, pembuatan atau penyusunan Naskah Akademik mempunyai dasar hukum yang jelas, dan memberikan kepastian hukum terhadap keberadaan dan perlunya Naskah Akademik dalam setiap proses penyusunan dan pembahasan rancangan Undang-Undang.

Namun demikian, Peraturan Presiden tersebut meninggalkan persoalan yaitu dengan dicantumkannya kata ”*dapat*” dalam pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005, akan menimbulkan polemik dalam pelaksanaan penyusunan naskah akademik. Perbedaan penafsiran terhadap kata dapat, dewasa ini banyak mengundang polemik, dan ditafsirkan bisa menjadi keharusan atau bisa tidak menjadi keharusan. Yang menjadi masalah, penafsiran kata dapat sangat tergantung dari keinginan dan kepentingan penggunaannya. Diperlukan kesepakatan bersama terhadap kata dapat, dilihat dari sisi tujuan pembuatan naskah akademik, yaitu untuk peningkatan kualitas Undang-Undang dilihat dari proses penyusunan rancangan pembentukan Undang-Undang dan kualitas Undang-Undang yang dihasilkan.

5. Lingkup Materi Muatan Naskah Akademis

a. Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

- 1) Dalam pasal 4 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005, ditegaskan ”*Pokok materi* yang akan diatur *serta keterkaitannya* dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsepsi* Rancangan Undang-Undang yang meliputi: Latar belakang dan tujuan penyusunan; Sasaran yang akan diwujudkan; Pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur, dan Jangkauan dan arah pengaturan.
- 2) Dalam Pasal 1 angka 7, Bab I Ketentuan Umum Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005, dijelaskan bahwa ”yang dimaksud dengan Naskah Akademik adalah naskah yang *dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah* mengenai *konsepsi* yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang”.
- 3) Dalam Pasal 5 Ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005, ditegaskan bahwa ”Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *paling sedikit memuat* dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur”.

Berdasarkan kedua Peraturan Presiden tersebut, dapat disimpulkan pada dasarnya terdapat persamaan antara lingkup materi muatan naskah akademik dengan lingkup materi muatan konsepsi rancangan Undang-Undang. Perbedaannya, dalam penyusunan naskah akademik ditegaskan hal yang terkait dengan azas pembelakuan Perundang-undangan yang mendasari yaitu dasar filosofis, sosiologis dan yuridis.

b. Naskah Akademik Adalah Naskah Yang Dapat dipertanggung- jawabkan

Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsinya, oleh karenanya dalam proses penyusunan Raperda, naskah akademis harus disusun berdasarkan hasil penelitian dan pengkajian secara mendalam dan komprehensif, dan dapat menjelaskan secara ilmiah konsepsi rancangan Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Naskah akademik harus dapat menjelaskan tujuan pembentukan, dasar pertimbangan dan urgensinya yang mencakup landasan filosofis, sosiologis, yuridis dan untuk Perda tertentu sesuai dengan objek yang akan diatur, dapat ditambahkan landasan psikopolitik masyarakat dan ekonomi. Naskah Akademik juga harus berisi kajian teori, empiris dan kajian hukum. Selain itu, naskah akademik harus menjelaskan pengharmonisasian apa yang akan diatur dalam Raperda dengan Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait, untuk memastikan apa yang akan diatur tidak bertentangan atau berbenturan bila Raperda telah menjadi Perda.

Disamping itu, naskah akademik harus berisi konsepsi Rancangan Undang-Undang atau Raperda yang dapat menjelaskan antara lain; arah pengaturan, apa yang akan diatur, siapa yang akan diatur, apakah untuk meningkatkan pemerintahan yang baik (*good governance*), meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, apakah akan mempengaruhi perbaikan kaum miskin atau kelompok marjinal, hak azasi manusia, lingkungan hidup dan gender. Juga dapat menjelaskan perilaku bermasalah yang timbul dalam lembaga pelaksana Perda yang perlu ditanggulangi.

c. Materi muatan Rancangan Peraturan Daerah

Naskah Akademik yang dibuat dalam rangka penyusunan Raperda, sebagai naskah kajian ilmiah, juga

harus mengkaji dan menjelaskan apa yang dinyatakan oleh rancangan perda berkaitan dengan substansi isi yang akan disusun, apa yang akan diatur, mengatur apa, jangkauan dan lingkup pengaturannya. Penjelasan dalam naskah akademik, sangat diperlukan untuk memberikan pemahaman kepada orang/pembahas/badan pelaksana tentang apa yang ingin dinyatakan oleh Raperda, termasuk; struktur, bahasa, pengaturan materi muatan dan ketentuan-ketentuan teknis dalam Raperda. Naskah akademik, dapat menjelaskan hal-hal:

Kajian struktur Raperda berkaitan dengan pengelompokan ketentuan- ketentuan dalam Raperda, untuk menjelaskan sistim penyusunan struktur Raperda yang mudah dipahami, dan mudah digunakan.

Kajian terhadap bahasa suatu Raperda, untuk memberikan pemahaman atas kegunaan dan arti dari setiap kata dan kalimat dalam Raperda, dengan kata-kata, kalimat dan bahasa yang jelas, sederhana, mudah dipahami, penggunaan kalimat aktif, pernyataan yang jelas atas pengaturan dan batasannya dan tidak multi tafsir.

Memberikan pemahaman apa yang dimaksud oleh Perda, menyangkut materi yaitu ketentuan-ketentuan yang mengandung peraturan-peraturan yang memerintahkan, melarang atau mengizinkan individu atau lembaga untuk bertindak dan berperilaku sebagaimana yang telah ditetapkan, dan uraian kalimat dan bahasanya harus jelas dan tegas, siapa, apa, dimana dan kapan peraturan tersebut harus ditaati dan dilaksanakan.

Siapa; menyangkut pelaku yaitu orang atau badan yang diperintahkan, dilarang atau diijinkan untuk mengambil tindakan.

Apa; menjelaskan kepada pelaku mengenai tindakan yang diperintahkan, dilarang atau diijinkan, intinya memberitahukan kepada pelaku apa dan bagaimana harus bertindak dan berperilaku.

Dimana dan Kapan; sebuah perintah, larangan atau ijin diberlakukan. Kedua kata ini menetapkan syarat-syarat atau batasan-batasan atas pemberlakuan suatu peraturan.

Ketentuan-ketentuan teknis, mencakup masalah-masalah yang lebih praktis, seperti ketentuan umum yang mencakup definisi, serta azas dan tujuan, sanksi, ketentuan pidana, ketentuan peralihan, dan ketentuan penutup yang mengatur saat mulai berlakunya Perda dan pengaruhnya terhadap Peraturan Perundang-undangan lain.

Dalam lingkup materi muatan Raperda, Naskah Akademik juga harus mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan, antara lain; apakah pengaturan muatan materi Raperda akan memecahkan masalah yang dituju oleh Raperda? Jawaban atas pertanyaan tersebut, harus didasarkan pada fakta-fakta dan logika yang digunakan oleh pengusul Raperda. Untuk itu harus didasarkan pada pemahaman permasalahan sosial yang ingin dipecahkan, mengidentifikasi penyebab-penyebab dari masalah tersebut dan menunjukkan bahwa pengaturan materi muatan Raperda dapat menghilangkan masalah yang dituju.

6. Manfaat Naskah Akademik

Dalam kerangka proses penyusunan Peraturan Daerah, Naskah Akademik diperlukan, karena sangat bermanfaat untuk:

- a. Menjadi dasar dan acuan bagi perancang di dalam merumuskan dan menyusun materi muatan (isi) yang akan diterjemahkan dalam kalimat hukum dalam pasal dan ayat Raperda;
- b. Memberikan arah kepada pemangku kepentingan dalam hal ini pejabat pengambil keputusan untuk menentukan kebijakan penyusunan Raperda;
- c. Memberikan landasan pijakan konstitusional yang mengacu pada Undang-Undang Dasar 45, bahwa pembuatan atau penyempurnaan Perda dilakukan berdasarkan pada landasan konstitusi, filosofis, sosiologis dan yuridis;

- d. Menjelaskan fakta-fakta dan logika yang digunakan oleh pengusul Raperda, berdasarkan kajian naskah akademik yang mengungkapkan pemahaman permasalahan yang dihadapi dan yang berkembang, penyebab masalah, dan pemecahan masalah melalui materi muatan Raperda;
- e. Menjelaskan apa yang ingin dilakukan Raperda yaitu untuk mewujudkan *good governance*, pengayoman dan perlindungan kepentingan masyarakat, kesetaraan gender yang menyangkut persamaan hak, tanggungjawab dan kewajiban kaum perempuan di depan hukum dan di dalam melaksanakan aktivitas kegiatan dan kehidupannya, serta hal lainnya sesuai dengan pokok materi muatan yang akan diatur;
- f. Memberikan penjelasan pada orang/lembaga atau pembahas untuk lebih mudah dalam memahami apa yang dinyatakan dalam Raperda; latar belakang, tujuan, sasaran, lingkup pengaturan, mengatur apa, apa yang akan diatur, struktur, materi muatan dan ketentuan teknis dan lainnya;
- g. Memberikan penjelasan tentang pelibatan/pemeran sertaan masyarakat/ pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam memberikan masukan lisan dan tertulis bagi proses penyiapan bahan, masukan lisan dan tertulis dalam proses penyusunan Naskah Akademik dan muatan materi Raperda;
- h. Menjadi bahan bagi pimpinan di dalam memberikan penjelasan dan keterangan Pemerintah Daerah tentang Raperda, atau sebagai dasar acuan pemrakarsa di dalam memberikan argumentasi atas pertanyaan yang diajukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada saat pembahasan di lembaga pembentuk Perda (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah);
- i. Menjadi bahan untuk pembahasan dalam forum konsultasi pengharmonisasian Raperda;

- j. Dokumen yang disertakan atau dilampirkan dalam penyampaian Raperda kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Naskah Akademik merupakan hal penting dan diperlukan dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Raperda. Selain untuk memenuhi kaidah dalam proses penyusunan Undang-Undang atau Raperda, naskah akademis diperlukan untuk memberikan penjelasan secara utuh apa yang dituju, latar belakang, apa yang akan diatur, mengatur siapa, dan proses pelibatan masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya, kepada pembaca, pembahas, pengambil kebijakan dan perancang. Oleh karenanya Naskah Akademik harus disusun secara cermat dan tidak sekedar menjadi legitimasi, ataupun sekedar ada.

Disamping itu kita tidak berharap Naskah Akademik dibuat karena untuk memenuhi pesanan atau untuk menghabiskan anggaran. Disinilah letak penting dari Naskah Akademik sebagai prasyarat dalam perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau PERDA.

F. Rangkuman

Proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan, dalam pelaksanaannya dapat dibagi dua kegiatan yaitu, Proses dan Prosedur. Dilihat dari kegiatan prosesnya, berhubungan dengan kaidah yang harus dipenuhi dalam proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dapat dibagi dua tahap kegiatan, yaitu; tahapan rencana kegiatan (*material preparatory*), berkait dengan rencana penyiapan bahan/ material, penyiapan bahan/material rencana penyusunan naskah akademik, dan penyiapan bahan penyusunan materi muatan Raperda.

Dan tahapan rencana pelaksanaan tugas dan kewajiban (*task and duty*) yang meliputi; perancangan rencana Raperda yang akan disusun, rencana kegiatan

penjaringan aspirasi masyarakat (jaring asmara), identifikasi dan perumusan masalah, pelibatan masyarakat atau pemangku kepentingan dalam proses penyiapan bahan, melalui jaring asmara, sosialisasi dan konsultasi publik.

Selain itu juga dijelaskan mengenai perlunya Naskah Akademik bagi pengambil kebijakan dan perancang dalam proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan (Rancangan Undang-Undang dan Raperda). Naskah Akademik, akan memudahkan dan memberikan arah apa yang harus dilakukan oleh pejabat pengambil kebijakan, dan memberikan arah bagi perancang untuk menuangkan dan mengkomposisikan ide, pemikiran dan hal-hal yang akan diatur, materi muatan dan lainnya, menjadi kalimat hukum dengan bahasa Perundang-undangan yang baik, benar mudah dimengerti dan tidak multi tafsir untuk di rumuskan menjadi isi Raperda. Uraian Naskah Akademik antara lain: memberikan pemahaman perlunya naskah akademik, persepsi, fungsi, tujuan, pembuat, dasar hukum, lingkup materi muatan naskah akademik termasuk didalamnya apa yang menjadi rencana materi muatan rancangan Perda, serta manfaat Naskah Akademik dalam proses dan pembahasan Raperda.

BAB VI

PROSEDUR PENYUSUNAN PROLEGNAS

A. Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

1. Dasar Hukum Program Legislasi Nasional

Untuk melaksanakan perintah pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai dasar hukum penyusunan rencana Prolegnas.

Program Legislasi Nasional ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam:

- a. Pasal 15 ayat (1) menyatakan: "Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional"; dan
- b. Pasal 15 ayat (2) menyatakan: "Perencanaan Penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah".

Penjelasan Pasal 15, menyatakan: "Agar dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan secara berencana maka pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Program Legislasi Nasional. Dalam Program Legislasi Nasional tersebut ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka Program Legislasi Nasional memuat program legislasi jangka panjang, menengah atau tahunan. Program

Legislasi Nasional hanya memuat program penyusunan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat. Dalam penyusunan program tersebut perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu penyusunan Program Legislasi Nasional disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu yang disusun bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah. Untuk perencanaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah. Di samping memperhatikan hal di atas, Program Legislasi Daerah dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-undangan daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional”.

- c. Pasal 17 ayat (1) menyatakan; ”Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun dari Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Prolegnas”.
- d. Pasal 17 ayat (2) menyatakan; ”Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah 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”.
- e. Pasal 17 ayat (3) menyatakan; ”Dalam keadaan tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang- Undang diluar Prolegnas”.

Berdasarkan hal tersebut diatas, hakekatnya Prolegnas merupakan pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat yang

mengikat lembaga/pejabat yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan Prolegnas tidak saja akan menghasilkan Peraturan Perundang-undangan yang diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat sesuai dengan tuntutan reformasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini dan dimasa mendatang.

Dalam hubungan dengan Program Legislasi Daerah (Prolegda), pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 beserta penjelasan pasalnya, secara tidak langsung memerintahkan atau secara implisit memerintahkan Daerah untuk menyusun Prolegda. Perintah Undang-Undang tersebut mengingati karena Peraturan Daerah (Perda) adalah salah satu produk hukum yang diakui dan termasuk dalam hirarki Peraturan Perundang-undangan yang berada dalam dan/atau merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam satu kesatuan sistem hukum nasional. Disamping itu, Perda merupakan landasan operasional dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional.

2. Dasar Pemikiran Prolegnas

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai bagian dari strategi pembangunan sistem hukum nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang (UU) yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, Prolegnas memuat daftar rancangan Undang-Undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh Visi, Misi dan arah kebijakan pembangunan hukum nasional.

Pembangunan sistem hukum nasional merupakan bagian dari sistem pembangunan nasional yang bertujuan mewujudkan tujuan negara untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut aktif melaksanakan ketertiban yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, melalui sistem hukum nasional.

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 , memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Disisi lain pengaruh globalisasi yang ditunjang dengan perkembangan teknologi informasi, telah mengubah pola hubungan antara warganegara dan warganegara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut kepekaan dan kesiapan untuk melakukan penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya.

Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang didasarkan pada cita-cita Proklamasi dan landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai negara hukum, harus menjunjung tinggi supremasi hukum, persamaan hak dan kedudukan di hadapan hukum, menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan pemerintahan, kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa. Supremasi hukum bermakna sebagai optimalisasi perannya dalam pembangunan, memberikan jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang terencana, teratur, dan dapat diramalkan akibat langkah yang diambil, yang didasarkan pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Hukum sebagai perekat berbangsa dan bernegara, memberikan makna bahwa dalam negara Indonesia terdapat satu kesatuan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional adalah sistem hukum

yang menganut asas kenusantaraan yang tetap mengakui keanekaragaman atau heterogenitas hukum.

3. Permasalahan Peraturan Perundang-undangan

Pelaksanaan program pembangunan sistem hukum nasional tahun 2000-2004, secara umum menggambarkan masih belum menunjukkan hasil yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat, yaitu; hukum yang sungguh-sungguh memihak kepentingan rakyat; hukum yang tidak hanya melindungi kepentingan orang perorangan dan kelompok/golongan; dan hukum yang tetap mengimplementasikan nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Dari aspek materi muatan hukum, masih ditemukan materi muatan hukum yang saling tumpang tindih, tidak harmonis dan tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horisontal belum menunjukkan komitmen dan responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marjinal, nilai kesetaraan dan keadilan gender.

Permasalahan mendasar yang terjadi adalah, dalam proses penyusunan dan pembuatan Undang-Undang, umumnya dilakukan kurang aspiratif atau mengesampingkan kebutuhan dan keinginan masyarakat, karena lebih mengutamakan kepentingan pemerintah. Disamping itu, pelibatan (partisipasi) pemangku kepentingan atau masyarakat luas kurang dilakukan dengan maksimal, dan walaupun itu dilakukan cenderung elitis dan formalitas.

Ditinjau dari aspek Aparatur hukum, antara lain; kurang memadainya integritas, moral dan profesionalisme dari sebagian besar aparat penegak hukum, kurangnya sarana dan prasarana pendukung penegakan hukum, sehingga hukum atau Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dilaksanakan atau tidak berjalan sebagaimana yang dituju dan diharapkan.

Permasalahan tersebut diatas, disebabkan antara lain:

- a. Sistem pembentukan Peraturan Perundang-undangan cenderung mengutamakan dan terpenuhinya persyaratan prosedur hukum, hanya dilihat dari azas-azas hukum dan dari prosedur pembentukannya oleh lembaga yang berkuasa atau berwenang menetapkan dan mengesahkan;
- b. Sistem pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengabaikan pentingnya pelibatan masyarakat atau stakeholder dan bekerjasama dengan pihak-pihak yang terkait, sebagai salah satu kaidah penting yang harus dipenuhi dalam proses penyusunan dan pembentukan rancangan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu, beberapa kegiatan dalam persiapan perencanaan, penyusunan rencana, dan pelaksanaan yang meliputi; kegiatan-kegiatan inventarisasi, penjaringan aspirasi, identifikasi masalah dan perumusan masalah, kurang dilakukan maksimal sehingga mempengaruhi ketajaman dan kedalaman dalam perumusan materi muatan dan konsepsi Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, pelaksanaan kegiatan desiminasi, konsultasi publik, sosialisasi dan publikasi, cenderung dilakukan untuk memenuhi formalitas. Pelibatan masyarakat seharusnya dilakukan sejak awal, mulai dari rencana persiapan bahan/masukan penyusunan Rancangan Undang-Undang, perumusan dan penyusunan materi muatan Rancangan Undang-Undang, pembahasan di tingkat pemerintah dan di tingkat lembaga pembentuk Undang-Undang, dan setelah Rancangan Undang-Undang ditetapkan/disahkan menjadi Undang-Undang.

Permasalahan tersebut diatas, menggambarkan suatu perencanaan program legislasi yang tidak memiliki Visi, Misi dan Arah kebijakan serta metode

yang jelas dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang yang akan dituangkan dalam rencana Prolegnas.

Prolegnas yang diterjemahkan secara sempit sebagai kumpulan daftar urutan prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang, tidak memiliki arah yang dapat menjamin keberlanjutan pembangunan nasional. Oleh karena itu, sebenarnya Prolegnas tidak hanya memuat daftar urutan prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang, tetapi setiap Rancangan Undang-Undang harus dilengkapi muatan materi yang dapat menjelaskan konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut, dengan berlandaskan pada Visi, Misi dan Arah Kebijakan serta asas-asas hukum pemberlakuan Undang-Undang.

4. Maksud dan Tujuan Penyusunan Prolegnas

a. Maksud Penyusunan Prolegnas:

- 1) memberikan gambaran obyektif tentang kondisi umum di bidang Peraturan Perundang-undangan;
- 2) menyusun skala prioritas penyusunan rancangan Undang-Undang sebagai suatu program yang berkesinambungan dan terpadu, sebagai pedoman bersama dalam pembentukan Undang-Undang oleh lembaga yang berwenang dalam mewujudkan sistem hukum nasional; dan
- 3) terselenggaranya koordinasi dan sinergi antar lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan.

b. Tujuan Prolegnas adalah :

Berlandaskan Visi, Misi dan Arah Kebijakan Hukum Nasional, Prolegnas ditujukan untuk :

- 1) mempercepat proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai bagian dari pembangunan sistem hukum nasional;

- 2) membentuk proses pembentukan Perundang-Undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya, serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai suatu rekayasa sosial dan pembangunan, instrumen pencegah atau penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan aparatur pemerintahan, sarana pengintegrasikan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) mendukung upaya mewujudkan supremasi hukum, terutama penggantian terhadap Peraturan Perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan tuntutan dan kebutuhan masyarakat;
- 4) menyempurnakan Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada selama ini namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat;
- 5) membentuk Peraturan Perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat

B. Penyusunan Program Legislasi Nasional

1. Pokok-Pokok Penyusunan Prolegnas

Penyusunan Prolegnas didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional sebagai berikut:

- a. Penyusunan Prolegnas antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.

- b. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.
- c. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan.
- d. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah secara berencana, terpadu, dan sistematis yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi.
- e. Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.
- f. Pokok materi Prolegnas yang akan diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan penjelasan secara lengkap mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - 1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - 2) Sasaran yang akan diwujudkan;
 - 3) Pokok-pokok pikiran, lingkup atau obyek yang akan diatur; dan
 - 4) Jangkauan dan arah pengaturan.
- g. Prolegnas ditetapkan dalam rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.
- h. Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.

- i. Ketentuan mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur dengan Peraturan Presiden.

2. Tata Cara Penyusunan Prolegnas

a. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh Badan Legislasi, dan tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat diatur oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Peraturan Perundang-undangan.

Badan Legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah dan/atau masyarakat. Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat oleh Badan Legislasi dikoordinasikan dengan Pemerintah melalui Menteri dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

b. Penyusunan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah

Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri. Menteri meminta kepada Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen mengenai perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya.

Penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang kepada Menteri disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya

dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Dalam hal ini Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen telah menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, maka Naskah Akademik tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang.

Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diterima dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen menyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya.

Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri.
- b. Dalam hal konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut disertai dengan naskah Akademik, maka Naskah Akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi.
- c. Dalam forum konsultasi dapat pula diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

d. Konsepsi Rancangan Undang-Undang yang telah memperoleh keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi, oleh Menteri wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebagai Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah sebelum dikoordinasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam hal Presiden memandang perlu untuk mendapatkan kejelasan lebih lanjut atas dan/atau memberikan arahan terhadap konsepsi Rancangan Undang-Undang, Presiden menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali konsepsi Rancangan Undang-Undang dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya. Hasil Koordinasi oleh Menteri dilaporkan kepada Presiden.

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah oleh Menteri dikoordinasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

c. Penyusunan Prolegnas Antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dibahas bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui Badan Legislasi. Tata cara pembahasan hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah oleh Dewan Perwakilan Rakyat, diatur lebih lanjut oleh Dewan Perwakilan

Rakyat dengan memperhatikan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal Prolegnas yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas bersama Pemerintah, sebelum dilaksanakan pembahasan, Menteri mengkonsultasikan terlebih dahulu masing-masing konsepsi Rancangan Undang-Undang yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya dengan masalah yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya.

Konsultasi sebagaimana tersebut di atas dilaksanakan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang termasuk kesiapan dalam pembentukannya. Pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dimaksud, dilakukan dengan tetap memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan konsultasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang tersebut diatas oleh Menteri dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebelum dikoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Presiden terhadap Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat diberitahukan secara tertulis kepada dan sekaligus menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah yang telah memperoleh kesepakatan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, dilaporkan pada Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan Penetapan.

C. Pengelolaan Prolegnas

Pengelolaan Prolegnas diarahkan agar program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas dapat dilaksanakan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dalam keadaan tertentu dimana pelaksanaan program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas belum dapat diselesaikan pada tahun berjalan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, program pembentukan Undang-Undang tersebut dijadikan Prolegnas tahun berikutnya dengan skala prioritas utama.

Dalam keadaan tertentu dan dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat, program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas jangka panjang, menengah atau tahunan dapat diubah skala prioritasnya setelah disepakati bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah.

Perubahan skala prioritas sebagaimana dimaksud dilaporkan oleh Badan Legislasi pada sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.

Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005, menegaskan bahwa Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat atau Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden, dijadikan prioritas untuk penyusunan Prolegnas pertama kali.

D. Pembiayaan Prolegnas

1. Agar program pembentukan Undang-Undang dalam Prolegnas dapat dilaksanakan sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan, maka pembiayaan pelaksanaan program tersebut dilakukan atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara melalui:
 - a. Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat untuk Prolegnas yang disusun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat;
 - b. Anggaran Kementerian Negara atau Lembaga Non Pemerintah, Non Departemen penyusunan perencanaan pembentukan Rancangan Undang- Undang untuk Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah
2. Pengaturan anggaran pembiayaan program legislasi nasional tersebut, sangat penting untuk memberikan landasan hukum bagi penyusunan rencana anggaran pembentukan Undang-Undang di tingkat pusat, dan dapat menjadi acuan atau pedoman dalam pengaturan anggaran dan penyusunan anggaran pembentukan Raperda di tingkat daerah. Selama ini diketahui bersama bahwa anggaran program pembentukan Undang-Undang di lingkungan Legislatif atau di lingkungan Pemerintah, kurang memadai. Demikian pula anggaran untuk pembiayaan program pembentukan Peraturan Daerah.

Hal ini dapat terjadi, selain kebijakan pimpinan daerah, juga karena masih kurangnya aparat di Instansi/lembaga yang membidangi penyusunan Peraturan Daerah yang mampu menyiapkan rencana dan program legislasi daerah dengan baik, sesuai dengan urgensi dan kebutuhan. Kemungkinan lain, Daerah lebih memprioritaskan pembentukan atau penyempurnaan Perda yang berhubungan dengan sumber pendapatan asli daerah, sehingga program penyusunan Perda lainnya kurang mendapatkan perhatian.

3. Besarnya anggaran untuk membiayai program dan kegiatan penyusunan atau pembuatan satu Rancangan Undang-Undang atau Raperda atau Peraturan Perundang-undangan lain, sangat sulit diketahui, sehingga sulit untuk mengetahui, menghitung dan menilai tingkat transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan dan hasil produknya, karena tidak ada acuannya.
4. Tanpa acuan yang jelas perolehan anggaran dalam APBD untuk membiayai program pembentukan Raperda, akan menyulitkan satuan kerja perangkat daerah terkait menyusun anggaran. Disamping itu, tidak adanya standarisasi biaya pembuatan Raperda sesuai dengan jenis dan lingkup pengaturannya, berpengaruh terhadap akuntabilitas dan transparansi perencanaan, penggunaan dan pemanfaatan anggaran, dan juga akan menyulitkan dalam penyusunan rencana pembiayaan program legislasi satu Raperda yang jenis dan lingkup pengaturannya berbeda.

Contoh: Menyusun rencana tahapan kegiatan (proses) pembuatan sebuah Raperda dan Perda serta pembiayaannya.

Dalam perencanaan kegiatan, secara garis besar harus dijelaskan kegiatan tahapan dan kebutuhan biaya yang diperlukan dan akan digunakan untuk setiap tahapan kegiatannya, seperti; tahap persiapan, tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan tahap pembahasan.

Contoh : Tahapan persiapan, secara garis besar kegiatannya seperti; merancang tujuan, sasaran, arah pengaturan, pengumpulan dan penyiapan bahan/material, pembentukan tim legislasi, dan menyusun rencana kegiatan. Tahap perencanaan kegiatan, seperti; penyerapan aspirasi (jaring asmara),

penelitian, persiapan penyusunan naskah akademik, rapat koordinasi dan rapat teknis. Tahapan pelaksanaan teknis, meliputi; kompilasi dan analisis data/informasi, penyusunan draft naskah akademik (tim), penyusunan draft rumusan materi muatan Rancangan Undang-Undang/Raperda. Tahapan pembahasan teknis, mencakup, kegiatan; Rapat-rapat teknis dan koordinasi pembahasan perumusan muatan materi, konsepsi dan penyusunan Raperda dan rancangan Naskah Akademik. Konsultasi publik dalam rangka penyerapan aspirasi masyarakat, dengan; penyebarluasan informasi Raperda dan Naskah Akademik, dan melalui kegiatan-kegiatan desiminasi, workshop, diskusi terbatas, dan sosialisasi. Pembahasan dan pengharmonisasian muatan materi dan konsepsi Raperda, untuk penyempurnaan Raperda. Dan selanjutnya melakukan konsultasi hukum Raperda kepada Pemerintah dan/atau Pemerintah Provinsi.

Tahapan kegiatan selanjutnya adalah pembahasan pembentukan Raperda di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam merencanakan tahapan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang harus dipahami adalah Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembahasan Raperda yang mengatur proses, prosedur dan tingkat-tingkat atau tahapan pembahasan. Dan yang harus diantisipasi dan dikoordinasikan dengan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah mengenai jadwal waktu pembahasan, agar tidak tertunda atau berbenturan waktunya dengan masa reses anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, atau kegiatan-kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sudah terprogram.

Selain itu, direncanakan intensitas dan tahapan kegiatan pembahasannya, berapa lama waktu yang diperlukan untuk pembahasan, waktu untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyerap aspirasi masyarakat (termasuk kegiatan di lapangan), siapa yang terlibat dan apa yang harus disiapkan (seperti pengadaan bahan, data/informasi dan publikasi).

Keseluruhan tahapan kegiatan tersebut diatas, harus dirancang dan disusun secara terencana, termasuk rencana pembiayaannya yang disusun secara jelas sesuai dengan kebutuhan dan arah penggunaannya, dan dideskripsikan sesuai dengan standar acuan. Rencana pembiayaan juga termasuk untuk biaya transportasi, honorarium, akomodasi, sarana dan prasarana pendukung kelancaran kegiatan legislasi.

5. Disamping faktor kemampuan aparat di dalam menyiapkan rencana, program dan pelaksanaan kegiatannya, faktor pembiayaan merupakan salah satu faktor penting. Penyusunan dan pembentukan Perda memerlukan biaya yang cukup besar dan mahal, dan besarnya biaya tergantung dari substansi dan lingkup pengaturannya. Diperlukan perencanaan yang cermat, matang dan jelas arah rencana dengan penggunaan biaya dan hasil yang ingin diharapkan, untuk menghindari terjadinya pemborosan dan penyimpangan anggaran. Prinsip tertib administrasi dan penggunaan anggaran, prinsip akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektifitas dalam penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program legislasi harus terpenuhi. Permasalahan alokasi anggaran untuk membiayai program legislasi banyak dikeluhkan. Oleh karena itu diperlukan political will dan good will pimpinan daerah (Kepala Daerah), selaku pemrakarsa penyusunan Peraturan Perundang-undangan (khususnya Peraturan Daerah).

E. Rangkuman

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai bagian dari strategi pembangunan sistem hukum nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang (UU) yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Secara operasional, Prolegnas memuat daftar rancangan Undang-Undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh Visi, Misi dan arah kebijakan pembangunan hukum nasional.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memiliki implikasi yang luas dan mendasar dalam sistem ketatanegaraan kita yang perlu diikuti dengan perubahan-perubahan di bidang hukum. Pengaruh globalisasi dan perkembangan teknologi informasi, telah mengubah pola hubungan antara warganegara dan warganegara dengan pemerintahnya. Perubahan tersebut menuntut kepekaan dan kesiapan untuk melakukan penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya.

Prolegnas diperlukan untuk menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terpadu yang didasarkan pada cita-cita Proklamasi dan landasan konstitusional

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai Negara Hukum, harus menjunjung tinggi supremasi hukum, persamaan hak dan kedudukan di hadapan hukum, menjadikan hukum sebagai landasan operasional dalam menjalankan sistem penyelenggaraan pemerintahan, kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa. Supremasi hukum bermakna sebagai optimalisasi perannya dalam pembangunan, memberikan jaminan bahwa agenda pembangunan nasional berjalan dengan cara yang terencana, teratur, dan dapat diramalkan akibat langkah yang diambil, yang didasarkan pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Hukum sebagai perekat berbangsa dan

bernegara, memberikan makna bahwa dalam negara Indonesia terdapat satu kesatuan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional adalah sistem hukum yang menganut asas kenusantaraan yang tetap mengakui keanekaragaman atau heterogenitas hukum.

Pelaksanaan program pembangunan sistem hukum nasional secara umum menggambarkan masih belum menunjukkan hasil yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat, seperti; hukum yang sungguh-sungguh memihak kepentingan masyarakat, hukum yang tidak hanya melindungi kepentingan orang perorangan atau kelompok/golongan, dan hukum yang mengimplementasikan nilai-nilai hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Penyusunan Prolegnas didasarkan pada Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden Nomor 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas yang mengatur mengenai; tata cara penyusunan Prolegnas, Pengelolaan Prolegnas dan Pembiayaan Prolegnas.

BAB VII

PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengantar Umum

1. Kondisi Obyektif Peraturan Perundang-Undangan

Pembangunan Bidang Hukum telah sejak dua dasawarsa terakhir telah dijadikan bidang pembangunan sendiri, dan dalam perjalanannya tidak sesuai dengan harapan. Di era reformasi, pembangunan di bidang hukum diberikan prioritas tinggi, namun dalam kenyataannya di dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah, masih dijumpai berbagai permasalahan, antara lain sebagai berikut:

- a. Kemampuan lembaga pembentuk Undang-Undang dalam menyelesaikan pembentukan Undang-Undang masih belum optimal, karena belum dibakukannya cara-cara dan metode perencanaan, penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, serta masih kurangnya tenaga fungsional perancang Peraturan Perundang-undangan.
- b. Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang dan pembahasannya di Dewan Perwakilan Rakyat belum maksimal, aspirasi masyarakat terutama yang terkait dengan substansi suatu Rancangan Undang-Undang seringkali tidak terakomodasi, sehingga suatu Rancangan Undang-Undang ketika disahkan menjadi Undang-Undang mendapat reaksi keras atau resistensi dari masyarakat.
- c. Hukum positif masih banyak yang tumpang tindih, tidak konsisten, baik secara vertikal maupun

horisontal, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

- d. Bahasa hukum yang digunakan sering dilakukan dengan tidak menggunakan kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar, sehingga rumusan materi muatan yang dikomposisikan dalam kalimat hukum suatu Undang-Undang, tidak jelas, sulit dimengerti, tidak konsisten dan multi tafsir.
- e. Terlambatnya diterbitkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang, atau terdapat jarak waktu yang cukup lama antara berlakunya Undang-Undang dengan penerbitan peraturan pelaksanaannya, mengakibatkan Undang-Undang tidak terlaksana secara baik.
- f. Masih terdapat Peraturan Perundang-undangan yang diskriminatif, bias gender, dan kurang responsif terhadap perlindungan hak-hak azasi manusia, terutama hak-hak kelompok yang lemah, marjinal, dan perempuan.
- g. Sebagai bagian dari masyarakat dunia, belum secara selektif mengadopsi konvensi-konvensi internasional dalam rangka memasuki era perdagangan bebas, perlindungan Hak Asasi Manusia, lingkungan hidup, dan pemberantasan kejahatan transnasional, pencucian uang dan *extraordinary crime* yang mengancam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Kondisi obyektif Peraturan Perundangan yang dihadapi sebagaimana di atas, disebabkan (atau faktor penyebabnya) antara lain; **pertama**, dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kurang memenuhi atau memperhatikan kaidah proses penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan; **kedua**, diseminasi dan konsultasi publik dalam proses penyusunan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan kurang membuka akses pelibatan masyarakat (partisipasi) yang mencakup pihak-pihak yang terkait selaku pemangku

kepentingan; **ketiga**, pembentukan Peraturan Perundang-undangan orientasi pengaturannya lebih mengutamakan untuk kepentingan pemerintah, bukan didasarkan atas kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, pengayoman dan perlindungan; dan keempat, pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum dilandaskan pada Visi, Misi dan arah kebijakan hukum dan sasaran yang jelas untuk jangka waktu tertentu.

2. Dinamika Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan proses yang dinamis yang secara terus menerus mengalami perubahan, sesuai dengan dinamika dan kebutuhan hukum yang berkembang di masyarakat. Disamping itu, pengaruh globalisasi yang didukung oleh ilmu pengetahuan dan teknologi informasi, telah membuka sekat-sekat pembatas wilayah teritorial dan wilayah kepentingan. Selain itu, teknologi komunikasi dan informasi memberi akses kemudahan yang mendekatkan relasi kepentingan; antara kepentingan negara/pemerintah dengan warga negara atau rakyatnya, antara kepentingan sesama warga negara, dan antara kepentingan warganegara suatu negara dengan warganegara dari negara lain.

Globalisasi ilmu pengetahuan dan teknologi informasi, dilihat dari kaca mata pemberdayaan masyarakat, berpengaruh positif, yaitu terbukanya akses rakyat selaku pemangku kepentingan untuk mendapatkan informasi dan menyampaikan aspirasinya. Dinamika pengaruh lingkungan global dan regional, mendorong perubahan paradigma pengambil kebijakan, dengan memberikan akses kepada masyarakat mendapatkan kesempatan terlibat atau berperan aktif dalam proses penyusunan dan pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan, dan melakukan

pengawasan publik atas pelaksanaan suatu Peraturan Perundang-undangan atau kebijakan publik.

3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Secara Komprehensif

Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan secara komprehensif, dengan memperhatikan **3 (tiga) dimensi**, yaitu: **pertama**, masa lalu yang berhubungan dengan sejarah perjuangan bangsa; **kedua**, masa kini yang berhubungan dengan kondisi obyektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya; dan **ketiga**, memandang ke depan yang dicita-citakan.

Ketiga dimensi tersebut, penting bagi perancang atau pengambil kebijakan di dalam merumuskan dan menyusun suatu Peraturan Perundang-undangan yang harus memahami dan memperhatikan sejarah, nilai-nilai yang ada dimasyarakat dan keberagamannya. Dalam proses penyusunan program pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu mempertimbangkan heterogenitas hukum yang terdiri dari hukum adat, hukum Islam dan hukum agama lainnya, serta hukum kontemporer.

4. Prinsip Dasar Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Selain 3 (tiga) dimensi tersebut diatas, ada **3 (tiga) prinsip dasar**, yang harus diperhatikan dalam pembentukan Perundang-Undangan, yaitu:

- a. Komitmen dan kesetiaan untuk mempertahankan dan melaksanakan cita- cita yang dituju oleh Sumpah Pemuda dan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila, serta nilai konstitusional dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. Terselenggaranya Negara Hukum Indonesia yang demokratis, adil, sejahtera dan damai; dan
- c. Dikembangkannya norma-norma hukum dan pranata hukum baru dalam rangka memberikan kepastian hukum, mengayomi masyarakat, dan menciptakan ketentraman dan ketertiban.

Dengan berpegang pada 3 (tiga) dimensi dan 3 (tiga) prinsip dasar tersebut, proses transformasi hukum positif yang heterogen, transformasi *ius constituendum* menjadi *ius constitutum* dalam mewujudkan Sistem Hukum Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, perlu dilakukan secara terencana, bertahap dan sistematis.

5. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004

- a. Persiapan Pembentukan Rancangan Undang-Undang
 - 1) Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden maupun dari Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional.
 - 2) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah 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.
 - 3) Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar (non) Program Legislasi Nasional.

a) **Rancangan Undang-Undang yang Berasal dari Presiden**

- (1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawabnya;
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya dalam bidang Peraturan Perundang-undangan;
- (3) Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan Surat Presiden kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Surat Presiden dimaksud ditegaskan antara lain tentang Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat;
- (4) Dewan Perwakilan Rakyat mulai membahas Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Surat Presiden diterima;
- (5) Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan;

- (6) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Maksud penyebarluasan dalam hal ini adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat, guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas;
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Presiden.

b) Rancangan Undang-Undang yang Berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat :

- (1) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dapat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan dengan Surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden;
- (4) Presiden menugasi Menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima. Menteri dimaksud mengorganisasikan

persiapan pembahasan dengan Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya dalam bidang Peraturan Perundang-undangan;

- (5) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat. Maksud penyebarluasan dalam hal ini adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat, guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas;
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengusulan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

b. Persiapan Pembentukan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

- 1) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden diatur dengan Peraturan Presiden.
- 2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Persidangan dimaksud adalah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya diantara 1 (satu) masa reses. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ini 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 ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku. Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dimaksud mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

c. Persiapan Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah

- 1) Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi,

- Kabupaten/Kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden.
- 2) Rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi.
 - 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - 4) Rancangan Peraturan Daerah yang telah dipersiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan Surat Pengantar Gubernur atau Bupati/Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Gubernur atau Bupati/Walikota.
 - 5) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.
 - 6) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan oleh Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - 7) Sebagaimana Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah juga disebarluaskan, misalnya melalui Televisi Republik Indonesia, Radio Republik Indonesia, internet, media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran di daerah yang bersangkutan, sehingga khalayak ramai mengetahui adanya Rancangan Peraturan Daerah

yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, masyarakat dapat memberikan masukan atas materi Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas tersebut.

- 8) Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/ Walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.
- 9) Apabila dalam satu masa sidang, Gubernur atau Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

B. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Prolegnas

Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) dilakukan pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang kepada Presiden secara berkala.

Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang berdasarkan Prolegnas, dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang. Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan,

sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.

Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan, dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah Akademik sebagaimana dimaksud paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Pedoman penyusunan Naskah Akademik diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, Pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen. Keanggotaan Panitia Antar Departemen terdiri atas unsur departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang terkait dengan substansi Rancangan Undang-Undang. Panitia Antar Departemen dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa. Panitia Antar Departemen penyusunan Rancangan Undang-Undang dibentuk setelah Prolegnas ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam rangka pembentukan Panitia Antar Departemen, Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan Panitia Antar Departemen kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait. Surat permintaan tersebut disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi, dan hal-hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang. Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait menugaskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang Peraturan Perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-Undang.

Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang Peraturan Perundang-undangan dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal diterimanya surat permintaan oleh Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait. Pemrakarsa menetapkan surat keputusan pembentukan Panitia Antar Departemen paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal surat permintaan keanggotaan Panitia Antar Departemen.

Keikutsertaan wakil dari Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap Panitia Antar Departemen untuk melakukan pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dan teknik perancangan Perundang-Undang.

Kepala biro hukum dan kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris Panitia Antar Departemen.

Panitia Antar Departemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai objek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan. Kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan Rancangan Undang-Undang dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa. Hasil perancangan selanjutnya disampaikan kepada Panitia Antar Departemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati.

Pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan

penyusunan Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di tingkat Panitia Antar departemen, Pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Ketua Panitia Antar Departemen melaporkan perkembangan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan. Ketua Panitia Antar Departemen menyampaikan perumusan akhir Rancangan Undang-Undang kepada Pemrakarsa, disertai dengan penjelasan secukupnya.

Dalam rangka penyempurnaan Rancangan Undang-Undang, Pemrakarsa dapat menyebarluaskan Rancangan Undang-Undang kepada masyarakat. Hasil penyebarluasan dijadikan bahan oleh Panitia Antar Departemen untuk penyempurnaan Rancangan Undang-Undang.

Pemrakarsa menyampaikan Rancangan Undang-Undang kepada Menteri/ Pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan. Pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknis perancangan Perundang-Undangan.

Penyampaian pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri dan Menteri/Pimpinan Lembaga terkait diberikan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Rancangan Undang-Undang diterima. Dalam hal Pemrakarsa melihat adanya perbedaan di antara pertimbangan dari Menteri dan Menteri/pimpinan lembaga terkait, Pemrakarsa bersama dengan Menteri menyelesaikan perbedaan tersebut dengan Menteri/Pimpinan Lembaga terkait yang bersangkutan.

Apabila upaya penyelesaian tidak memberikan hasil, Menteri melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada Presiden untuk memperoleh keputusan. Perumusan ulang Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Menteri. Apabila Rancangan Undang-Undang tersebut sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan Perundang-Undangan, Pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-Undang tersebut kepada Presiden guna penyampaiannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Menteri.

Apabila Presiden berpendapat Rancangan Undang-Undang masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan Menteri dan Pemrakarsa untuk mengkoordinasikan kembali penyempurnaan Rancangan Undang-Undang tersebut.

Rancangan Undang-Undang yang telah disempurnakan disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya penugasan dengan tembusan kepada Menteri.

C. Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) diluar Prolegnas

Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang kepada Presiden secara berkala.

Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

1. Urgensi dan tujuan penyusunan;

2. Sasaran yang ingin diwujudkan;
3. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. Jangkauan serta arah pengaturan.

Maksud dari keadaan tertentu adalah:

1. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
2. Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
3. Melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
4. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau
5. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Menteri.

Konsepsi dan materi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut.

Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang non Prolegnas, dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang. Naskah Akademik, adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi; latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.

Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud, dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan, dan pelaksanaannya dapat

diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah Akademik sebagaimana dimaksud paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.

Pedoman penyusunan Naskah Akademik diatur dengan Peraturan Menteri. (*saat ini belum diterbitkan*).

D. Pengharmonisasian

Dalam rangka penyusunan konsepsi Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas, Pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsepsi tersebut kepada Menteri. Konsultasi tersebut dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Untuk kelancaran pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Menteri mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang Peraturan Perundang-undangan dari lembaga Pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya. Apabila dipandang perlu, koordinasi sebagaimana dimaksud dapat pula melibatkan perguruan tinggi dan/atau organisasi.

Dalam hal koordinasi apabila tidak menghasilkan keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Menteri dan Pemrakarsa melaporkannya kepada Presiden disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat atau perbedaan pandangan yang ada untuk memperoleh keputusan atau arahan. Keputusan atau arahan tersebut sekaligus merupakan persetujuan izin prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Dalam hal koordinasi telah menghasilkan keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi, Pemrakarsa menyampaikan konsepsi Rancangan Undang-Undang kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri guna mendapat persetujuan. Berdasarkan persetujuan Presiden, Pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen. Tata cara pembentukan Panitia Antar departemen dan penyusunan Rancangan Undang- Undang selanjutnya dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku (sama dengan penyusunan Rancangan Undang-Undang berdasarkan Prolegda).

Dalam rangka penyusunan konsepsi Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas, Pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsepsi tersebut kepada Menteri. Konsultasi tersebut dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

E. Rangkuman

Pembangunan Bidang Hukum sejak dua dasawarsa terakhir telah dijadikan bidang pembangunan sendiri, dan dalam perjalanannya tidak sesuai dengan harapan. Di era reformasi, pembangunan di bidang hukum diberikan prioritas tinggi, namun dalam kenyataannya di dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat, masih dijumpai berbagai permasalahan, antara lain sebagai berikut:

1. Kemampuan lembaga pembentuk Undang-Undang dalam menyelesaikan pembentukan Undang-Undang masih belum optimal, karena belum dibakukannya cara-cara dan metode perencanaan, penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, serta masih kurangnya tenaga fungsional perancang Peraturan Perundang-undangan.

2. Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang dan pembahasannya di Dewan Perwakilan Rakyat belum maksimal, aspirasi masyarakat terutama yang terkait dengan substansi suatu Rancangan Undang- Undang seringkali tidak terakomodasi, sehingga suatu Rancangan Undang- Undang ketika disahkan menjadi Undang-Undang mendapat reaksi keras atau resistensi dari masyarakat.
3. Hukum positif masih banyak yang tumpang tindih, tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horisontal, sehingga menimbulkan ketidak pastian hukum.
4. Bahasa hukum yang digunakan sering dilakukan dengan tidak menggunakan kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar, sehingga rumusan materi muatan yang dikomposisikan dalam kalimat hukum suatu Undang-Undang, tidak jelas, sulit dimengerti, tidak konsisten dan multi tafsir.
5. Terlambatnya diterbitkan peraturan pelaksanaan Undang-Undang, atau terdapat jarak waktu yang cukup lama antara berlakunya Undang-Undang dengan penerbitan peraturan pelaksanaannya, mengakibatkan Undang-Undang tidak terlaksana secara baik.
6. Masih terdapat Peraturan Perundang-undangan yang diskriminatif, bias gender, dan kurang responsif terhadap perlindungan hak-hak azasi manusia, terutama hak-hak kelompok yang lemah dan marjinal.
7. Sebagai bagian dari masyarakat dunia, belum secara selektif mengadopsi konvensi-konvensi internasional dalam rangka memasuki era perdagangan bebas, perlindungan HAM, lingkungan hidup, dan pemberantasan kejahatan

transnasional, pencucian uang dan extraordinary crime yang mengancam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Berbagai permasalahan tersebut diatas, merupakan kondisi obyektif yang dihadapi yang disebabkan (atau penyebabnya) antara lain: **pertama**, dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kurang memenuhi atau memperhatikan kaidah proses penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan; **kedua**, diseminasi dan konsultasi publik dalam proses penyusunan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan kurang membuka akses pelibatan masyarakat (partisipasi) yang mencakup pihak-pihak yang terkait selaku pemangku kepentingan; **ketiga**, pembentukan Peraturan Perundang-undangan orientasi pengaturannya lebih mengutamakan untuk kepentingan pemerintah, bukan didasarkan atas kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan yang lebih baik, pengayoman dan perlindungan; dan keempat, pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum dilandaskan pada Visi, Misi dan arah kebijakan hukum dan sasaran yang jelas untuk jangka waktu tertentu.

BAB VIII

PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dinyatakan sah dan diberlakukan apabila telah memenuhi persyaratan yang ditentukan, dan sesuai dengan prosedur pembentukan dan penetapan/pengesahannya oleh lembaga/pejabat yang diberi kekuasaan atau wewenang oleh Undang-Undang atau Peraturan Perundang-undangan untuk membentuk atau mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Undang-Undang atau Perda), dilakukan melalui prosedur yaitu: rancangan Peraturan Perundang-undangan disampaikan oleh Pemrakarsa (lembaga/pejabat yang diberi wewenang) kepada lembaga/pejabat yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan, dan dilakukan pembahasan bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama, dan selanjutnya ditetapkan atau disahkan.

Prosedur penyampaian Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan oleh Pemrakarsa (Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati dan Walikota, Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen), memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden maupun dari Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional.
2. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah adalah 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.

3. Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar (non) Program Legislasi Nasional
4. Dalam melaksanakan perintah Undang-Undang Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan negara.
5. Berdasarkan perintah/amanat Undang-Undang atau Peraturan Perundang-undangan lain yang sederajat atau lebih tinggi (Peraturan Pemerintah kepada Perpres) Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen memprakarsai penyiapan dan penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden untuk diusulkan penetapannya kepada Presiden.
6. Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota.
7. Rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi.

B. Penyampaian Rancangan Undang-Undang Yang Disusun Presiden

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawabnya.

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya dalam bidang Peraturan Perundang-undangan.

Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan Surat Presiden kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Surat Presiden dimaksud ditegaskan antara lain tentang Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat mulai membahas Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak Surat Presiden diterima.

Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah disetujui oleh Presiden disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dilakukan pembahasan.

Menteri Sekretaris Negara menyiapkan surat Presiden kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) guna menyampaikan Rancangan Undang-Undang disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang dimaksud. Surat Presiden tersebut paling sedikit memuat:

1. Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat;

2. Sifat penyelesaian Rancangan Undang-Undang yang dikehendaki;
3. Cara penanganan atau pembahasannya.

Keterangan Pemerintah disiapkan oleh Pemrakarsa, yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Undang-Undang, paling sedikit memuat:

1. Urgensi dan tujuan penyusunan;
2. Sasaran yang diwujudkan;
3. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
4. Jangkauan serta arah pengaturan.

Surat Presiden ditembuskan kepada Wakil Presiden, para Menteri Koordinator, Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden/Pemrakarsa, dan Menteri. Dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, Pemrakarsa memperbanyak Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, menteri yang ditugasi wajib melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada Presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan, apabila dalam pembahasan terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah Rancangan Undang-Undang, Menteri yang ditugasi mewakili Presiden wajib terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden disertai dengan saran pemecahannya untuk memperoleh keputusan.

Pendapat akhir Pemerintah dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan oleh Menteri yang ditugasi setelah terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden. Menteri yang ditugasi

tersebut segera melaporkan Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat atau tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden. Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, Rancangan Rancangan Undang-Undang tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.

Apabila dalam satu masa sidang, Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Undang-Undang yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Rancangan Undang-Undang yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

C. Penyampaian Rancangan Undang-Undang yang Disusun Dewan Perwakilan Rakyat

Penyampaian Rancangan Undang-Undang yang Disusun Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagai berikut:

1. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dapat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
2. Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan dengan Surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden;
4. Presiden menugasi Menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima. Menteri dimaksud

mengorganisasikan persiapan pembahasan dengan Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya dalam bidang Peraturan Perundang-undangan.

Terhadap Rancangan Undang-Undang yang disusun dan disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden menugaskan Menteri yang tugas pokoknya membidangi substansi Rancangan Undang-Undang tersebut untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri dan Menteri/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.

Menteri yang ditugasi harus menyiapkan padangan dan pendapat Pemerintah serta menyiapkan saran penyempurnaan yang diperlukan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah, dengan berkoordinasi dengan Menteri dan Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Dalam hal terdapat perbedaan pendapat dalam penyiapan, Menteri dan Menteri yang ditugasi melapor kepada Presiden untuk memperoleh keputusan atau arahan. Pandangan dan pendapat Pemerintah serta Daftar Inventarisasi Masalah tersebut disampaikan kepada Presiden.

Presiden menunjuk Menteri yang mewakilinya untuk pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat dan menyampaikan penunjukan tersebut kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam penunjukan tersebut sekaligus juga disampaikan pendapat Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang. Penunjukan Menteri dan penyampaian pendapat Pemerintah kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat berlaku ketentuan-ketentuan tersebut di atas.

D. Penyampaian Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang tersebut.

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, menteri berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.

Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan Presiden, Menteri sebagaimana tersebut diatas, menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang- Undang.

Presiden menyampaikan Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dan mendapat persetujuan atau penolakan.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Persidangan dimaksud adalah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya diantara 1 (satu) masa reses. Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ini dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut tidak berlaku.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dimaksud mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.

E. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Gubernur, atau Bupati/Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota.

Rancangan Peraturan Daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah dipersiapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan dengan Surat Pengantar Gubernur atau Bupati/ Walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota.

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Daerah.

F. Pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

1. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilaksanakan di Dewan Perwakilan Rakyat. Pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikutkan Dewan Perwakilan Daerah. Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut hanya pada rapat komisi/ panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Keikutsertaan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang diwakili oleh komisi yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.

Pembahasan bersama Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui tingkat- tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dimaksud dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat memberitahukan Dewan Perwakilan Daerah akan dimulainya pembahasan Rancangan Undang-Undang. Dewan Perwakilan

Daerah memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.

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

Dalam hal Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang ditolak oleh Dewan Perwakilan Rakyat maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak berlaku.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang pengganti 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.

3. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah

Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilaksanakan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di atas dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama dimaksud dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan.

Tingkat-tingkat pembicaraan tersebut dilakukan dalam rapat komisi/panitia/ alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna.

Apabila dalam satu masa sidang, Gubernur atau Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedangkan Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/ Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Rancangan Peraturan Daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah diatur dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

G. Pengesahan/Penetapan Rancangan Peraturan Perundang-undangan

1. Pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang

Rancangan Undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Penyampaian rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Undang-Undang tersebut disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, maka Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Dalam hal sahnya Rancangan Undang-Undang dimaksud, maka kalimat pengesahannya berbunyi: *“Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Kalimat pengesahan ini harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

2. Penetapan Rancangan Peraturan Pemerintah Menjadi Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk melaksanakan Undang-Undang. Setiap Undang-Undang wajib mencantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksana Undang-Undang tersebut. Penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak atas permintaan secara tegas dari suatu Undang-Undang tanpa terkecuali.

Dalam penyusunan peraturan Pemerintah Pemrakarsa membentuk Panitia Antar Departemen. Tata cara pembentukan Panitia Antar Departemen, pengharmonisasian, penyusunan dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden kepada Presiden untuk mendapat penetapan, berlaku mutatis mutandis

sebagaimana pengaturan penyusunan Rancangan Undang-Undang.

3. Penetapan Rancangan Peraturan Presiden Menjadi Peraturan Presiden

Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, Pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antar Departemen. Tata cara pembentukan Panitia Antar Departemen, pengharmonisasian, penyusunan dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden kepada Presiden untuk mendapat penetapan, berlaku mutatis mutandis sebagaimana pengaturan penyusunan Rancangan Undang-Undang.

4. Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Menjadi Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah ini dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Peraturan Daerah ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan membubuhkan tandatangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu paling

lambat 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.

Dalam hal sahnya Rancangan Peraturan Daerah, maka kalimat pengesahannya berbunyi: “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”. Kalimat Pengesahan dimaksud harus dibubuhi pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah.

H. Partisipasi Masyarakat

Smart Thinking: Diperlukan mind set penyelenggara negara/pemerintahan, untuk mengubah paradigma rule government menjadi paradigma good governance dan otonomi daerah dengan menempatkan Partisipasi Masyarakat sebagai kunci penting keberhasilan proses dan pelaksanaan suatu Peraturan Perundang-undangan, selain prinsip dan azas hukum yang mendasari pembentukan dan pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat sudah sejak lama dikembangkan, dan pada era orde baru peran serta masyarakat dimanfaatkan dan digerakan untuk mendukung dan memperlancar kebijakan program pembangunan, dan peran serta masyarakat di bidang politik dan kebijakan publik dibatasi bahkan diawasi geraknya.

Di era reformasi dalam rangka memerangi korupsi, Partisipasi Masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2000 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dan Pemberian Penghargaan Dalam Pencegahan Dan Pemberantasan Korupsi. Partisipasi masyarakat diberikan ruang untuk menggunakan hak menyampaikan informasi, saran atau pendapat dan masukan, serta berhak menerima dan mendapatkan informasi yang berhubungan dengan

pemberantasan korupsi. Disisi lain dituntut tanggungjawabnya sesuai dengan ketentuan peraturan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, norma agama, kesusilaan dan kesopanan.

Partisipasi Masyarakat atau pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mendapat tempat dan diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005, dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005. Secara garis besar pengaturan Partisipasi Masyarakat dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut, dapat diuraikan pada bagian berikut ini.

1. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

- a. Pasal 22 ayat (1) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Pasal 22 ayat (2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh Instansi pemrakarsa.
Penjelasan pasal 22: ”Maksud penyebarluasan ..., adalah agar khalayak ramai mengetahui adanya Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat **guna memberikan masukan atas materi yang sedang dibahas.** Penyebarluasan dilakukan baik melalui media elektronik, seperti TV, Radio, internet maupun media cetak seperti surat kabar, majalah dan edaran.
- c. Pasal 30 ayat (1) Penyebarluasan Raperda yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan oleh Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- d. Pasal 30 ayat (2) Penyebarluasan Raperda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah.

Penjelasan pasal 30: Sebagaimana Rancangan Undang-Undang, Raperda juga disebarluaskan, misalnya melalui TVRI, RRI Internet, media cetak seperti, surat kabar, majalah dan edaran di daerah yang bersangkutan, sehingga khalayak ramai mengetahui adanya Raperda yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian **masyarakat dapat memberikan masukan atas materi Raperda yang sedang dibahas tersebut.**

- e. Pasal 51, Pemerintah wajib menyebarluaskan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia.

Penjelasan Pasal 51, Yang dimaksud dengan menyebarluaskan adalah agar khalayak ramai mengetahui Peraturan Perundang-undangan tersebut dan mengerti/memahami isi serta maksud-maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan misalnya, melalui media elektronik, seperti Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia atau media cetak.

- f. Pasal 52, Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Penjelasan pasal 52, yang dimaksud dengan menyebarluaskan adalah agar khalayak ramai mengetahui Peraturan Perundang-undangan di

daerah yang bersangkutan dan mengerti/memahami isi serta maksud-maksud yang terkandung di dalamnya. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan misalnya, melalui media elektronik, seperti Televisi Republik Indonesia dan Radio Republik Indonesia atau media cetak

- g. Pasal 53 (Partisipasi Masyarakat), menjelaskan: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan Undang-Undang dan rancangan Peraturan Daerah

Penjelasan pasal 53, Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005

Badan Legislasi (Baleg) Dewan Perwakilan Rakyat, dalam mengkoordinasikan **Prolegnas** di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan/atau masyarakat.

3. Peraturan Presiden Nomor 69 Tahun 2005

- a. Pasal 10 ayat (5), dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di tingkat Panitia Antar Departemen, Pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi, atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam Rancangan Undang-Undang.

- b. Pasal 13 ayat (1), dalam rangka penyempurnaan Rancangan Undang-Undang Pemrakarsa dapat

menyebarkan Rancangan Undang-Undang kepada masyarakat.

- c. Pasal 13 ayat (2), Hasil penyebarluasan dijadikan bahan oleh Panitia Antar Departemen untuk Rancangan Undang-Undang.
- d. Pasal 41, Peran Serta Masyarakat.
 - 1) Pasal 41 ayat (1), Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada Pemrakarsa.
 - 2) Pasal 41 ayat (2) Masukan sebagaimana dimaksud ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan.
 - 3) Pasal 41 ayat (3) Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

Dari ketentuan dalam pasal-pasal tersebut di atas, memberikan gambaran bentuk kegiatan partisipasi masyarakat atau pelibatan peran masyarakat luas dan/atau pemangku kepentingan di dalam proses penyusunan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dan apabila kita dalami, kegiatan partisipasi masyarakat sebagaimana tersebut diatas, dilakukan sesuai dengan kebutuhannya, yaitu pada saat proses penyusunan, proses pembahasan di lembaga pembentuk Peraturan Perundang-undangan, dan setelah Peraturan Perundang-undangan diundangkan untuk diberlakukan dan dilaksanakan.

Pengaturan Partisipasi Masyarakat dalam Peraturan Perundang-undangan tersebut, merupakan langkah positif dan sangat baik dalam kerangka pemberdayaan masyarakat untuk berperan aktif di dalam proses legislasi. Namun demikian, apabila kita cermati dari bentuk kegiatannya,

yaitu penyebarluasan Rancangan Undang-Undang atau Undang-Undang, dan kesempatan masyarakat memberikan masukan tertulis atau lisan melalui dialog dan/atau hearing, memberikan makna bahwa Pemerintah atau Dewan Perwakilan Rakyat dalam merumuskan bentuk kegiatan partisipasi masyarakat tersebut, lebih didasarkan pada pendekatan stelsel pasif. Artinya masyarakat luas dianggap tahu dan mengerti dengan sendirinya tentang masalah, isi dan maksud suatu Peraturan Perundang-undangan, dan masyarakat dianggap tahu dan mengerti bagaimana menggunakan haknya untuk memberikan masukan.

Yang menjadi masalah, adalah apabila partisipasi masyarakat sebagaimana Peraturan Perundang-undangan tersebut, realitasnya dirancang untuk: proses mendapatkan legitimasi; memenuhi persyaratan kaidah proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan; dan formalitas untuk memenuhi persyaratan prinsip-prinsip demokrasi dan good governance; atau untuk meredam gejolak dan/atau penolakan sebagian masyarakat.

Dilihat dari cakupan obyek yang dituju dan jangkauan wilayahnya, pendekatan penyebarluasan Rancangan Undang-Undang dengan menggunakan sarana dan prasarana teknologi, komunikasi dan informasi dianggap efisien dan efektif. Pendekatan tersebut dianggap mampu menjangkau masyarakat luas, dan dapat mencerminkan pelaksanaan prinsip demokrasi dalam proses legal drafting.

Dilihat dari media antara yang digunakan, sasarannya adalah kelompok masyarakat dan/atau pemangku kepentingan yang relatif memiliki kemampuan dan kemudahan memperoleh informasi melalui media elektronik dan cetak. Pendekatan ini lebih tepat dilakukan untuk pembahasan dan penyusunan Peraturan

Perundang-undangan tertentu, yang cakupan pengaturan dan jangkauan pengaturannya relatif tidak mempengaruhi langsung masyarakat luas. Artinya sasaran utama penjangkauan aspirasi adalah stakeholder tertentu, baik yang terorganisir atau tidak terorganisir yang dianggap langsung memiliki kepentingan atas materi muatan dan arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.

Misalnya: Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara melalui media elektronik, komunikasi dan informasi, tidak akan efektif menyerap aspirasi masyarakat di daerah selaku pemangku kepentingan riil disektor pertambangan mineral dan batubara yang akan terkena dampak langsung suatu Undang Undang. Hal ini harus dipahami karena masyarakat di daerah belum tentu tahu, mengerti dan mampu memberikan masukan tertulis beserta argumentasinya kepada Pemerintah/Pemerintah Daerah, maupun Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Disisi lain, pendekatan langsung melalui dialog atau hearing hakekatnya bersifat elitis, karena sasaran sebenarnya adalah kelompok masyarakat atau pemangku kepentingan yang mengatasnamakan kepentingan rakyat banyak, seperti NGO, pakar, akademisi, tokoh masyarakat, asosiasi, organisasi profesional dan fungsional serta organisasi kemasyarakatan lainnya. Namun dengan mempertimbangkan tingkat kesulitan yang dihadapi, apabila harus dialog dan konsultasi publik dengan seluruh masyarakat, meskipun elitis, pendekatan dialog atau dengar pendapat dengan pemangku kepentingan merupakan langkah kegiatan yang dianggap

paling memungkinkan untuk melakukan penjaringan aspirasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam konteks penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sebenarnya adalah untuk memberdayakan masyarakat, yaitu: pertama; masyarakat mendapat kesempatan luas dan akses untuk menyampaikan dan memperjuangkan aspirasi yang menjadi haknya, dan mengetahui dan memahami kewajiban dan tanggungjawabnya sebagai warga negara/warga masyarakat. Kedua; selaku pemangku kepentingan mendapat kesempatan untuk meningkatkan kemampuannya di dalam melakukan fungsi pengawasan publik.

Fungsi pengawasan publik dapat dilakukan melalui berbagai kegiatan, satu diantaranya adalah, kegiatan advokasi terhadap kebijakan publik. Advokasi dilakukan agar lembaga/pejabat pengambil kebijakan tidak bertindak sewenang-wenang dalam menggunakan kekuasaan dan kewenangannya, terutama yang berkaitan dengan kepentingan kepastian dan perlindungan hukum, serta kesejahteraan masyarakat.

Dalam hubungan dengan advokasi ini, selain melakukan pengawasan dan memberikan kritik, juga memberikan masukan-masukan kepada lembaga/pejabat yang berwenang mengenai apa yang dibutuhkan masyarakat untuk diatu. Apa yang menjadi kewajiban dan tanggungjawab pemerintah dan wakil rakyat didalam memberikan pelayanan dan pengayoman terhadap masyarakat, dan apa yang harus dilakukan oleh masyarakat untuk memenuhi kewajiban dan tanggungjawabnya. Dalam hal ini, menjadi keharusan bagi Pemerintah dan Pemerintah

Daerah, utamanya aparat birokrasi memberikan ruang yang cukup bagi pemberdayaan masyarakat guna mengembangkan dan meningkatkan peran aktifnya di dalam mendukung persiapan, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penyusunan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan untuk keberhasilan dilaksanakannya suatu Peraturan Perundang-undangan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang subyek dan obyeknya berkaitan dengan masyarakat, pada dasarnya dapat terjadi karena:

Pertama; kebutuhan masyarakat itu sendiri untuk diatur, yaitu berkaitan dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat untuk mengatur norma atau nilai-nilai yang telah ada di masyarakat menjadi norma hukum yang mengikat. Dalam hal ini Pemerintah bertindak sebagai fasilitator, masyarakat diberi kesempatan untuk merumuskan sendiri apa yang dituju, diperlukan dan arah pengaturan, serta muatan materi pengaturannya. Selanjutnya, pemerintah dalam kapasitas sebagai regulator, mengakomodir aspirasi masyarakat dan memadukan dengan kebijakan hukum dan Peraturan Perundang-undangan nasional dan/atau daerah.

Kedua; menjabarkan Visi, Misi dan Arah kebijakan hukum untuk tujuan pembaharuan dan tuntutan perubahan kehidupan di masyarakat, dengan mengatur hal-hal baru yang dapat membentuk nilai-nilai baru dalam masyarakat, dan bertentangan dengan nilai-nilai yang sudah ada di masyarakat yang berdampak pada perubahan nilai-nilai dan norma masyarakat (contoh; Undang-Undang Pemerintahan Desa Nomor 5 Tahun 1979 terhadap nilai dan norma masyarakat Nagari).

Dewasa ini pembentukan Peraturan Perundang-undangan lebih banyak diadakan pada pilihan kedua tersebut diatas,

dan karena tidak sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, banyak Peraturan Perundang-undangan yang tidak dapat dilaksanakan atau mendapat reaksi keras dari sebagian masyarakat. Untuk itu, diperlukan pemahaman terhadap keberagaman nilai dan norma yang hidup dan berlaku di masyarakat, dengan memberdayakan masyarakat untuk berperan aktif di dalam proses perancangan, perencanaan, penyusunan, pembahasan suatu rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Selain dari apa yang sudah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan diatas (bersifat formalitis), partisipasi masyarakat dalam konteks menyerap aspirasi dan masukan dari masyarakat, dapat dilakukan melalui berbagai cara dan kegiatan.

Akan lebih tepat dan memadai, apabila pengambil keputusan pembentukan Undang-Undang atau Perda bertindak proaktif dalam melakukan penjangkaran asmara atau penyerapan aspirasi masyarakat. Sejak dini atau sejak perancangan dan persiapan rencana penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Raperda, dirancang kegiatan untuk melakukan desiminasi, sosialisasi atau dialog langsung dengan masyarakat, mengenai hal-hal yang direncanakan dan/atau hal-hal yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Demikian pula akan sangat baik apabila setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mampu menggali dari masyarakat berkepentingan langsung, melalui konsituennya dalam kegiatan reses, untuk mengetahui dan memahami masalah dan penyebab masalah yang sebenarnya dihadapi masyarakat dan/atau pemangku kepentingan, termasuk langkah pemecahannya. Sehingga data/informasi, masukan berupa masalah dan pokok penyebab masalah yang berkembang di

masyarakat, serta aspirasi pemangku kepentingan yang membutuhkan pengaturan dapat dianalisis, dan selanjutnya dapat diramu dengan masukan yang diperoleh dari hasil penyebarluasan dan dengar pendapat dengan pemangku kepentingan di atas.

Dengan demikian, materi muatan dan konsepsi Rancangan Undang-Undang atau Raperda yang akan disusun seharusnya tidak hanya didasarkan pada hasil: pemikiran, pendapat dan penalaran atas konsep, teori, pengalaman, dan legal formal, serta prinsip pokok benar sendiri dan untuk kepentingan kekuasaan, politik atau kepentingan kelompok tertentu. Inilah sebenarnya, kenapa proses partisipasi masyarakat tidak berjalan sebagaimana diharapkan, dan masyarakat kecewa karena merasa tidak didengar aspirasinya. Kondisi demikian, menjadikan masyarakat bersikap apatis, dan mengaktualisasikan ketidak puasannya dengan penolakan, demonstrasi, bahkan tindakan anarkhis dan melawan hukum.

Yang perlu dipahami bersama, bahwa keberadaan suatu Peraturan Perundang-undangan adalah untuk kepentingan bersama, dan harus dirumuskan dan dibuat berdasarkan kesepakatan bersama, melalui proses pemberdayaan masyarakat.

Permasalahan yang dihadapi oleh para perancang dan penyusun Peraturan Perundang-undangan, terutama di Daerah dalam menampung dan mengakomodir aspirasi masyarakat tidaklah mudah, dan bahkan menjadi dilematis. Dituntut kemampuan, kepedulian dan sikap independen dan legowo dalam menerima masukan dan tuntutan masyarakat. Diperlukan, cara bagaimana mengidentifikasi, mengklasifikasi dan merumuskan aspirasi,

masukan/informasi yang beragam dari masyarakat, memilah dan menetapkannya sebagai alternatif yang dipilih dan layak menjadi materi muatan Raperda.

Diperlukan kecermatan dan kehati-hatian dalam memberikan pertimbangan atau menetapkan masukan masyarakat yang akan menjadi bahan materi muatan Raperda. Salah satu langkah yang dimungkinkan adalah dengan melakukan inventarisasi, mengelompokkan jenis dan materi masukan, dan memberikan pembobotan pada masing-masing masukan dan penilaian berdasarkan relevansi dan kebutuhan materi muatan yang dibutuhkan Raperda. Dan ini dapat dilakukan sejak awal, melalui proses penyusunan naskah akademik atau kajian penyusunan pokok-pokok pikiran penyusunan Raperda yang dilaksanakan secara transparan dan terbuka, sehingga dapat dipertanggungjawabkan.

I. Keluhan Masyarakat

Penyampaian keluhan atau tuntutan masyarakat terhadap Peraturan Perundang-undangan, tidak diatur dalam ketiga Peraturan Perundang-undangan yang mengatur *legislative drafting*. Namun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, masalah keluhan atau tuntutan masyarakat terhadap Peraturan Perundang-undangan sebenarnya sudah diatur, walaupun masih sangat terbatas melalui lembaga *yudicial review*. Selama ini, untuk menampung keluhan, telah dibentuk desk atau unit-unit kerja atau posko pengaduan di lingkungan Pemerintah yang menangani atau melayani keluhan masyarakat, namun tidak berjalan sebagaimana diharapkan, karena kurangnya kepedulian dan komitmen dari lembaga pembentuk Peraturan Perundang-undangan untuk menjalankan fungsi pelayanan legislasi.

Keluhan atau tuntutan masyarakat sebenarnya merupakan bagian dari fungsi pengawasan masyarakat terhadap kebijakan publik yang dibuat oleh pemegang kekuasaan atau kewenangan membentuk atau menetapkan Peraturan Perundang-undangan. Berkaitan dengan *legal drafting*, seharusnya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah/Pemerintah Daerah berkewajiban menampung dan mengelola keluhan atau tuntutan yang disampaikan oleh masyarakat, dengan membentuk unit kerja permanen yang dapat mewedahi, menerima dan menampung keluhan, mengelola keluhan dan mengkoordinasikan pemecahannya, serta mempublikasikan melalui berbagai media, dan yang penting memberikan informasi atau jawaban kepada penyampai keluhan. Demikian pula, keluhan dan/atau masukan dari masyarakat seharusnya dikelola sebagai bahan evaluasi dan penyusunan rencana dan program perbaikan atau penyempurnaan proses legislasi, atau penyempurnaan Perda.

J. Rangkuman

1. Permasalahan Peraturan Perundang-undangan

Pelaksanaan program pembangunan sistem hukum nasional tahun 2000-2004, secara umum menggambarkan masih belum menunjukkan hasil yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat, yaitu; hukum yang sungguh-sungguh memihak kepentingan rakyat; hukum yang tidak hanya melindungi kepentingan orang perorangan dan kelompok/golongan; dan hukum yang tetap mengimplementasikan nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat.

Dari aspek materi muatan hukum, masih ditemukan materi muatan hukum yang saling tumpang tindih, tidak harmonis dan tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horisontal belum menunjukkan komitmen dan responsif terhadap

masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marjinal, nilai kesetaraan dan keadilan gender.

Permasalahan mendasar yang terjadi adalah, dalam proses penyusunan dan pembuatan UU, umumnya dilakukan kurang aspiratif atau mengesampingkan kebutuhan dan keinginan masyarakat, karena lebih mengutamakan kepentingan pemerintah. Disamping itu, pelibatan (partisipasi) pemangku kepentingan atau masyarakat luas kurang dilakukan dengan maksimal, dan walaupun itu dilakukan cenderung elitis dan formalitas.

2. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Penyusunan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 ditempuh melalui beberapa tahapan sebagai berikut :

- a. Perencanaan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, yang dilakukan berdasarkan:
 - 1) Program Legislasi Nasional
 - 2) Program Legislasi Daerah

- b. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Persiapan Pembentukan Undang-Undang.
 - 2) Persiapan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
 - 3) Persiapan Pembentukan Peraturan Daerah

- c. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang
 - 2) Pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang
 - 3) Pembahasan Peraturan Daerah

- d. Pengesahan (Penetapan) Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Pengesahan Undang-Undang

- 2) Penetapan Peraturan Pemerintah
 - 3) Penetapan Peraturan Daerah
- e. Partisipasi Masyarakat
- Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 dan Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005 memberikan peluang kepada Masyarakat untuk dapat memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang, dan Rancangan Peraturan Daerah (diatur dalam Tata Tertib DPRD). Dalam praktek pelaksanaannya, kegiatan partisipasi masyarakat tidak membumi, dan dilakukan formalitas dan elitis, sehingga sering terjadi resistensi dari masyarakat.
- f. Pengundangan
- Agar setiap orang mengetahui, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:
- 1) Lembaran Negara Republik Indonesia
 - 2) Berita Negara Republik Indonesia
 - 3) Lembaran Daerah
 - 4) Berita Daerah
- g. Penyebarluasan

BAB IX

UNSUR TEKNIK DAN MUATAN MATERI PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

A. Prinsip Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

1. Indonesia sebagai Negara Hukum

Indonesia adalah Negara Hukum sebagaimana diamanatkan didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsekuensi dari Indonesia sebagai Negara hukum yang mendasarkan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka segala aspek kegiatan kehidupan di bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Sebagai Negara Hukum tentunya tidak terlepas dari pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi hukum positif berlaku di Indonesia. Peraturan Perundang-undangan merupakan hukum yang *in abstracto* atau *general norm* yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (*general*). Secara teoritis, istilah Perundang-Undangan (*Legislation, wetgeving* atau *gezetgebung*) mempunyai dua pengertian:

- a. Perundang-Undangan merupakan proses pembentukan/ proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah;
- b. Perundang-Undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pengertian Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.

2. Pemegang Peran dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Pemerintah dibentuk adalah untuk menjalankan pemerintahan dan salah satu fungsinya adalah melaksanakan perintah Undang-Undang dengan membuat Peraturan Perundang-undangan yang mengarahkan bagaimana **orang harus bertindak untuk kepentingan masyarakat**. Konsekuensi dari suatu Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya cenderung untuk mengatur dan mempengaruhi perilaku dari pihak-pihak yang dituju, baik untuk memperbaiki atau menghilangkan perilaku yang ada, maupun membentuk atau menciptakan perilaku baru.

Dengan demikian, **pemegang peran** dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebenarnya bukan hanya pemerintah atau lembaga legislatif, tetapi termasuk di dalamnya orang atau lembaga yang dituju atau dibentuk oleh peraturan tersebut, dan lingkungan sosial tertentu (pemangku kepentingan). Logikanya, materi muatan yang dikomposisikan menjadi kalimat hukum dalam suatu Peraturan Perundang-undangan memiliki kekuatan hukum mengikat yang harus dilaksanakan dan harus ditaati/dipatuhi oleh semua orang, kelompok masyarakat, lembaga dan masyarakat luas yang dituju. Oleh karena itu, didasari prinsip kebersamaan dan untuk kepentingan bersama, para pemegang peran tersebut sangat menentukan keberhasilan di dalam proses pembentukan maupun di dalam pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan.

Selain pemegang peran atau orang/lembaga yang dituju dalam Peraturan Perundang-undangan, dalam konteks implementasi dan penegakan hukum, ada pelaku-pelaku penting lainnya sebagai lembaga pelaksana Peraturan Perundang-undangan seperti; peradilan atau lembaga penyelesaian sengketa, lembaga pengawas dan penilai, dan lembaga atau pihak-pihak yang memastikan pemberlakuan Peraturan Perundang-undangan dimaksud. Keberadaan dan kesiapan lembaga atau pelaku pelaksana tersebut, sering luput atau kurang dipertimbangkan dalam proses maupun di dalam perumusan materi muatan rancangan Peraturan Perundang-undangan, sehingga berpengaruh terhadap pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan memahami bahwa Pemerintah atau Pemerintahan Daerah bukan satu-satunya pemegang peran dalam pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan, maka kita akan dapat mengambil langkah-langkah identifikasi untuk mengetahui latar belakang dan faktor-faktor yang mempengaruhi perilaku dari pemegang peran tersebut. Dan kita akan lebih mudah dalam membuat prakiraan yang dapat menjadi acuan untuk mengantisipasi konsekuensi sosial yang akan dihadapi.

Memperhatikan dampak dan konsekuensi sosial yang akan dirasakan dan diterima oleh pemegang peran dan/atau masyarakat luas yang dituju, diperlukan kehati-hatian dalam; perumusan materi muatan, teknik penyusunan kalimat hukum, penggunaan bahasa yang baik dan benar, mudah dimengerti serta tidak multi tafsir, serta di dalam mengakomodasikan hak-hak masyarakat.

3. Ciri-ciri Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Perundang-undangan adalah merupakan salah satu instrumen untuk mewujudkan suatu Negara hukum sebagaimana yang diamanatkan di dalam Undang Undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk itu diperlukan tatanan yang tertib dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun ciri-ciri Peraturan Perundang-undangan adalah:

- a. Peraturan Perundang-undangan bersifat umum dan komprehensif, yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
- b. Peraturan Perundang-undangan bersifat universal, diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;
- c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Pencantuman klausul yang kuat memberikan kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menjadi pertanyaan kita, bagaimana dengan maraknya Peraturan Daerah yang mengatur hal-hal bersifat spesifik atau mengandung nilai-nilai agama (syariah), dan dipertanyakan oleh sebagian ahli hukum, Perda syariah dianggap tidak sejalan dengan *rule of law* yang bersifat universal. Pandangan dari beberapa ahli hukum, mengatakan bahwa hal-hal yang berkait dengan syariah bukan menjadi domain Negara atau Pemerintah, tetapi menjadi domainnya masyarakat dan tidak perlu diatur oleh Negara.

4. Dimensi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan ciri-ciri Peraturan Perundang-undangan yang dikemukakan sebelumnya, maka dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan seharusnya dilakukan secara komprehensif dengan mempertimbangkan dan memperhatikan berbagai aspek. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Hukum terikat dengan *rule of law* yang bersifat universal, artinya dalam membentuk Peraturan

Perundang-undangan harus memperhatikan prinsip-prinsip dan asas-asas yang berlaku universal. Indonesia sebagai negara hukum memiliki kekhasan negara bangsa yang terbangun atas keberagaman dan karakteristik.

Oleh karena itu, di dalam membentuk suatu Peraturan Perundang-undangan, khususnya Undang-Undang atau Peraturan Daerah, harus memperhatikan **3 (tiga) dimensi**, yaitu; pertama, masa lalu yang berhubungan dengan sejarah perjuangan bangsa; kedua, masa kini yang berhubungan dengan kondisi obyektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya; dan ketiga, memandang ke depan apa yang dicita-citakan.

Ketiga dimensi tersebut, menjadi pedoman penting bagi perancang atau pengambil kebijakan di dalam merumuskan dan menyusun suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu harus memahami dan memperhatikan nilai-nilai yang ada dimasyarakat dengan keberagamannya. Pada prinsipnya, dalam proses penyusunan pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu mempertimbangkan heterogenitas hukum yang terdiri dari; hukum adat, hukum Islam dan hukum agama lainnya, hukum kontemporer, serta norma-norma yang masih berlaku dan dilaksanakan di masyarakat.

5. Prinsip Dasar Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Selain 3 (tiga) dimensi tersebut diatas, ada **3 (tiga) prinsip dasar**, yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan-undangan, yaitu:

- a. Komitmen dan kesetiaan untuk mempertahankan dan melaksanakan cita-cita yang dituju oleh Sumpah Pemuda dan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan nilai-nilai filosofis yang terkandung dalam Pancasila,

serta nilai konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- b. Terselenggaranya Negara Hukum Indonesia yang demokratis, adil, sejahtera dan damai; dan
- c. Dikembangkannya norma-norma hukum dan pranata hukum baru dalam rangka memberikan kepastian hukum, mengayomi masyarakat, menciptakan ketentraman dan ketertiban, serta mensejahterakan masyarakat.

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditetapkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan dapat dirumuskan menjadi:

1. Asas Formil

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yaitu meliputi:

- a. **Kejelasan tujuan**, yaitu setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas yang hendak dicapai;
- b. **Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat**, adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, apabila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang maka dapat dibatalkan atau batal demi hukum;
- c. **Kesesuaian antara jenis dan materi muatan**, adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi

muatan dalam yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya.

- d. **Dapat dilaksanakan**, adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. **Kedayagunaan dan kehasilgunaan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. **Kejelasan rumusan**, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. **Keterbukaan**, adalah bahwa dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka, dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Asas Materiil

Asas Materiil, merupakan asas yang menjadi kandungan materi muatan, dan harus diperhatikan dan dipedomani di dalam perumusan dan penyusunan materi muatan suatu Peraturan Perundang-undangan. Materi muatan atau isi suatu Peraturan Perundang-undangan, sangat menentukan kualitas dan keberhasilan pelaksanaan suatu Perundang-

Undangan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Selain itu, materi muatan dapat menjadi potret kebijakan dan arah pemerintah dalam pencapaian pemerintahan yang baik (*good governance*).

Perumusan dan penyusunan **Materi Muatan** Peraturan

Perundang-undangan harus mengandung asas:

- a. **Pengayoman**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi mengayomi seluruh masyarakat dan memberikan perlindungan hak asasi manusia yang hakiki;
- b. **Kemanusiaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus bersifat manusiawi dan menghargai harkat dan martabat manusia serta tidak boleh membebani masyarakat di luar kemampuan masyarakat itu sendiri;
- c. **Kebangsaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang berasaskan musyawarah dalam mengambil keputusan;
- d. **Keluargaan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas musyawarah mufakat dalam setiap penyelesaian masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan;
- e. **Kenusantaraan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila atau wilayah/daerah tertentu, sesuai dengan jenis Peraturan Perundang-undangan tersebut;
- f. **Kebhinnekatunggalikaan**, yaitu setiap perencanaan, pembuatan, dan penyusunan serta materi muatan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;

- g. **Keadilan yang merata**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan bagi setiap warga negara tanpa kecuali;
- h. **Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat diskriminatif;
- i. **Ketertiban dan kepastian hukum**; yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan kepastian hukum dan ketertiban dalam masyarakat;
- j. **Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan**, yaitu setiap Peraturan Perundang-undangan materi muatannya atau isinya harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat, serta bangsa dan negara.

Selain asas-asas sebagaimana yang telah diuraikan tersebut di atas, dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan perlu juga **diperhatikan asas lain** sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang sedang disusun, antara lain:

- a. Dalam hukum pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam hukum perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

C. Prinsip Ketaatan Hirarki Peraturan Perundang-undangan

Dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan-persyaratan, seperti; prinsip dan asas pembentukan, asas materi muatan, dan asas pemberlakuan.

Selain itu, juga perlu diperhatikan bahwa dalam teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan **prinsip ketaatan** untuk mematuhi tata urutan atau hirarki Peraturan Perundang-undangan dan mengutamakan kepentingan umum, atau tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Ketaatan terhadap hirarki Peraturan Perundang-undangan sangat penting, apabila dikaitkan dengan banyaknya Peraturan Perundang-undangan yang berbenturan atau tidak memiliki kesesuaian antara materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang satu dengan materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang lain. Sebagai contoh, akhir-akhir ini banyak Peraturan Daerah yang bermasalah dan/atau dibatalkan karena materi muatannya bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, atau tidak memenuhi kesesuaian dengan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkannya.

Disamping itu, di tingkat nasional juga terjadi benturan atau ketidaksesuaian antara satu Undang-Undang dengan Undang-Undang yang lain, contoh, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2000 tentang Kehutanan. Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 1999 yang mengatur kewenangan dengan Peraturan Perundang-undangan lain yang mengatur kewenangan Sektoral.

Disinilah pengharmonisasian konsepsi dan teknik perancangan Peraturan Perundang-undangan sangat diperlukan dan menjadi salah satu tahapan yang harus dilalui di dalam penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan, khususnya dalam Teknik Penyusunan Peraturan Daerah.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan Undang-Undang ditegaskan dalam Undang-Undang

Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegnas, dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 68 tahun 2005, ditegaskan bahwa ketentuan mengenai pengharmonisasian tersebut diberlakukan dalam proses penyusunan rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden, dan mengingat tujuan, manfaat dan urgensinya juga dapat dipedomani di dalam proses pembentukan Peraturan Daerah.

Dalam kaitan dengan **kepentingan umum**, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan, bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah **kebijakan yang berakibat** terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman dan ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Meskipun definisi kepentingan umum masih mengundang perdebatan, karena perbedaan sisi pandang dan pendekatan, definisi kepentingan umum menurut Undang-Undang 32 Tahun 2004 tersebut perlu dipedomani dengan memperhatikan prinsip kehati-hatian dalam menjabarkan dan melaksanakannya di lapangan.

Dewasa ini, muncul berbagai keresahan yang berkembang menjadi resistensi atau penolakan masyarakat luas atau kelompok masyarakat pemangku kepentingan terhadap Peraturan Perundang-undangan atau peraturan daerah. Penolakan terjadi, karena Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan (*mengatur norma baru*) dianggap bertentangan dengan nilai dan norma yang ada dan berlaku di masyarakat,

atau karena tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat banyak, sehingga dianggap bertentangan dengan kepentingan umum.

Contoh; UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, antara lain ada pasal yang mengatur privatisasi air atau memberi peluang kepada pemilik modal untuk menggeser kepentingan bersama (masyarakat pengguna air) menjadi kepentingan pribadi. yang bisa mengancam kebersamaan dan hak-hak masyarakat petani pengguna air, dan berdampak pada pelayanan umum dan keresahan yang dapat mengganggu ketentraman dan ketertiban umum.

Contoh lain; Peraturan Daerah yang mengatur Pelarangan Pelacuran dan Peraturan Daerah yang mengatur pembatasan waktu kaum perempuan keluar malam, dianggap diskriminatif terhadap hak azasi kaum perempuan.

Ditinjau dari pengertian kepentingan umum menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perda yang berdampak menciptakan diskriminatif terhadap sebagian masyarakat khususnya kaum perempuan, maupun Undang-undang Sumber Daya Air yang berdampak pada pelayanan umum, ketentraman dan ketertiban adalah bertentangan dengan kepentingan umum. Dengan demikian, berarti Undang-undang Sumber Daya Air bertentangan atau tidak sejalan, tidak harmonis dengan Peraturan Perundang-undangan yang sederajat, demikian pula Perda dimaksud juga bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi (UU No. 32 Tahun 2004).

D. Unsur-Unsur Teknik Penyusunan Perundang-Undangan

Untuk memperkaya pengetahuan dan pemahaman, perlu diuraikan beberapa hal yang berkaitan dengan unsur-unsur teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan (*legislative technique*). Informasi mengenai pengertian dan unsur apa saja yang menjadi muatan *legislative technique* atau teknik

penyusunan Perundang-Undangan, dapat dikemukakan beberapa kutipan tulisan atau pendapat dari beberapa ahli³² yang mendefinisikan legislative technique yaitu; ”...*legislative technique rather concerns the form, shape and layout than the content of bill*”. Terjemahan bebasnya ”Teknik Peraturan Perundang-undangan cenderung lebih memperhatikan bentuk, bagian dan kerangka daripada isi Rancangan Peraturan Perundang-undangan itu sendiri’.

Perundang-Undangan; Mengikuti Petunjuk Definisi tersebut dijabarkan dan dijelaskan definisi operasionalnya yang mencakup lima unsur, yaitu; Teknik yang diterapkan dalam Teknik Penyusunan Peraturan/Pedoman yang berlaku; Perumusan dan Perencanaan yang benar; Mengatur/Meneliti Ulang Kandungan Norma, Harmonisasi”.

Kelima unsur dari definisi tersebut, perlu diperjelas sebagai berikut:

1. Teknik (*Technique*)

Technique means that legislative drafting and especially the phase wherein the norm content is transformed into a well designed bill should`t be considered an art but a technique that can be learned. Even so, there is a diference between experienced technician capable of resolving complicated drafting issues, and less competent drafter, delivering poor results (Rescigno 1993).

Terjemahan bebasnya, Teknik berarti bahwa Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan khususnya pada tahapan dimana norma yang dituangkan kedalam

³² Stjin debaene, Raf van Kuyck and Bea Van Buggenhout, *Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System*, Institute of Social Law – Infosoc, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium

rancangan Peraturan Perundang-undangan yang baik tidak seharusnya hanya mempertimbangkan seni, tetapi mempelajari tekniknya. Inilah yang membedakan antara pengalaman seorang teknisi yang mampu memecahkan masalah legal drafting, dan seorang yang tidak memiliki kemampuan sebagai perancang yang memberikan hasil yang rendah.

2. Mengikuti Petunjuk/Pedoman yang berlaku (*Set of rules*)

Rules of legislative technique rules are to be derived from three sources. First, there are normative texts containing rules of legislative technique concerning, for example, the promulgation and enforcement of legislative texts. Second and more important sources are administrative circular letters. These circular letters contain the "guidelines for legislative technique". Finally there are unofficial drafting guideline and scientific contributions written by scholars.

Terjemahan bebasnya, Petunjuk/Pedoman Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan berasal dari tiga sumber. Pertama, merupakan teks normatif yang berisi mengenai Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sebagai contoh, Pelaksanaan dan Pengumuman dari teks Peraturan Perundang-undangan. Kedua, merupakan sumber yang penting yaitu hal yang bersifat administratif, seperti pedoman dalam bentuk surat edaran. Surat Edaran ini berisi tentang Pedoman Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Yang terakhir adalah Pedoman Penyusunan yang sifatnya tidak resmi dan berasal dari sumber-sumber pendukung lain yang dibuat oleh para ahli.

3. Perumusan dan Perencanaan yang Benar (*Correct formulation and design*)

Legislative technique should concentrate on four major components; 1) design and structure of a bill; 2) linguistic usage and style of a bill; 3) composition and use of normative provisions; 4) composition and use of dependent provision.

Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan berkonsentrasi setidaknya pada 4 komponen (bagian) utama, yaitu:

- a. Bentuk dan struktur Rancangan Undang-Undang;
- b. Bahasa yang digunakan dan gaya penulisan Rancangan Undang-Undang;
- c. Susunan dan penggunaan ketentuan-ketentuan normatif;
- d. Susunan dan penggunaan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

**a. Bentuk dan Struktur Rancangan Undang-Undang
(*Design and structure of a bill*)**

The rules concerning the design and structure of a bill are related two aspects. Firstly they concern the general composition of the bill. From this point of view a bill consists of a title, an introductory part (header), the main part or body of the bill and the final (subscribing) part (footer).

Secondly, each of these parts is submitted to a further composition and layout. The title, for example, should contain the nature of the bill (statute, decree, regulation, etc.) and a short description of content, again submitted to specific rules. The main part or body of the bill contains an exhaustive structure (definitions, field of application, new provisions and final provisions) and an exhaustive division (part, book, chapter, section, article, paragraph, etc).

Terjemahan bebasnya, Petunjuk/Pedoman mengenai bentuk dan struktur dari Rancangan Undang-Undang berhubungan dengan dua aspek, yaitu: Memperhatikan susunan umum dari Rancangan Undang-Undang. gambaran umum dari Rancangan Undang-Undang terdiri dari Judul Rancangan Undang-Undang, Bagian Pembukaan atau Pengantar, Bagian utama dari Rancangan Undang-Undang atau Pokok Bahasannya, dan Bagian Penutup.

- 1) Memperhatikan komposisi dan rancangan yang lebih mendalam dari susunan Rancangan Undang-Undang. Judul Rancangan Undang-Undang, misalnya, berisi tentang sifat dasar Rancangan Undang-Undang (Undang-Undang, Surat Keputusan/Ketetapan, Peraturan, dan lain-lain) dan deskripsi singkat dari isi Rancangan Undang-Undang, yang sesuai dengan Pedoman yang spesifik. Bagian utama dari Rancangan Undang-Undang atau Pokok Bahasannya berisi tentang penyelidikan yang mendalam tentang struktur yang ada di dalamnya (definisi, aplikasi di lapangan, Ketentuan-ketentuan baru, serta Ketentuan terakhir yang hendak diberlakukan).

b. Penggunaan Bahasa dan Gaya Bahasa Rancangan Undang-Undang (*Usage and style of bill*)

Legislative technique consist largely of rules for linguistic usage and style of a bill (Van der Velden 1985). Examples of linguistic usage are: the use of consistent (legal) terminology, suitability and unsuitability of certain expressions, the use of abbreviations, etc.

A first aspect of style is the linguistic form, eg, the present tense has to be used (although the semantic

character is imperative). A second aspect of style is the sentence structure. Finally, legislative technique rules prescribe model clauses.

Terjemahan bebasnya, yaitu; Bahasa dan gaya bahasa yang digunakan dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagian besar diambil dari Pedoman penggunaan bahasan dan gaya bahasa yang dipakai dalam menyusun Rancangan Undang-Undang (Van der Velden 1985). Contohnya; konsisten dalam penggunaan istilah, keserasian dalam menunjukkan ekspresi, penggunaan singkatan, dan lain-lain.

Dalam gaya bahasa yang dipakai perlu diperhatikan juga aspek lain, yaitu;

- 1) Bentuk ilmu bahasa, yang digunakan adalah bentuk bahasa waktu ini (*present tense*) (meskipun karakter yang digunakan berkaitan dengan kata bentuk perintah);
- 2) Struktur kalimat;
- 3) Ketentuan Pedoman Teknik Penyusunan Peraturan Perundang- undangan tentang model kalimat yang digunakan.

c. Susunan dan penggunaan ketentuan-ketentuan normatif (*Composition and use of normative provisions*)

Statutes are a consistent set of prescriptive, procedural, sanctioning and other provision. Each of these type of provisions can be split up into different structural elements. The legislative technique should contain exhaustive lists of all provisions, their structural elements and the possible combinations of provisions. There should also be guidelines concerning the use of each kind of provisions.

Terjemahan bebasnya, yaitu; Undang-Undang adalah petunjuk/aturan yang konsisten dalam perspektif, prosedur, hukuman, dan ketentuan- ketentuan lainnya. Setiap ketentuan-ketentuan tersebut bisa ditegaskan ke dalam unsur struktural yang berbeda. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan haruslah mengandung penelitian yang mendalam dari semua ketentuan, baik ketentuan struktural dan kombinasi dari semua Ketentuan yang berhubungan dengan maksud dan tujuan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang akan disusun. Selain itu perlu diperhatikan juga pedoman dalam penggunaan ketentuan- ketentuan yang akan dimasukkan.

d. Susunan dan penggunaan ketentuan-ketentuan yang berlaku (*Composition and use of dependent provision*)

In addition to normative provisions statutes also contain `dependent provision`. These provisions don't regulate human behaviour as normative provisions do, but determine the content and the effect of the normative provisions (Eijlander 1985). Examples of dependent provisions are definitions and referrals. Also for this type of provisions the legislative technique should contain a list of the most frequently used provisions and their structural elements. Again there should be guidelines concerning their use.

It's important to state that these four components are the ideal content of legislative technique. Until now only the first two components are the ideal content of legislative technique. The latter two component should be subject of further research before being included in legal guidelines.

Terjemahan bebasnya, yaitu; Selain penggunaan ketentuan normatif Undang-Undang juga berisi ketentuan-ketentuan yang berlaku. Ketentuan-ketentuan ini tidak mengatur perilaku manusia/masyarakat seperti ketentuan-ketentuan normatif, tetapi menegaskan kandungan dan pengaruh dari ketentuan-ketentuan normatif (Eijlander 1985). Contoh dari ketentuan-ketentuan ini adalah definisi dan penyerahan dari Peraturan Perundang-undangan. Sekali lagi harus memperhatikan juga pedoman dalam penggunaan ketentuan-ketentuan yang akan dimasukkan.

Dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan keempat komponen diatas dimasukkan dalam Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Sampai saat ini, baru dua komponen (pertama dan kedua) yang dimasukkan dalam Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan 2 komponen lain baru sebagai subyek penelitian sebelum dimasukkan ke pedoman/Petunjuk yang sah.

4. Mengatur dan Meneliti Ulang Kandungan Norma (*Pre-set norm content*)

An important feature of legislative technique is that it only becomes operational when the content of the norm is already decided. Legislative technique doesn't concerns the preparatory tasks in the drafting process.

Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan bisa diterapkan apabila norma-norma yang akan dimasukkan dalam Rancangan Peraturan Perundang-undangan telah diputuskan/ditetapkan. Hal tersebut menunjukkan bahwa Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan bukan hanya suatu tugas persiapan di dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.

5. Harmonisasi Teknis (*Yuridical-technical harmonisation*)

The use of legislative technique should lead to a yuridical-technical harmonisation within a specific act and in relation with other acts. Internal harmonisation refers, for example, to consistent terminology within a statute, correct internal referrals, etc. External harmonisation refers, for example, to consistent terminology in related acts and correct external referrals.

Penggunaan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan haruslah merujuk pada harmonisasi teknis antara keputusan yang dibuat dengan keputusan lain terkait yang sudah ada sebelumnya. Sebagai contoh didalam penggunaan istilah di dalam Rancangan Peraturan Perundang-undangan haruslah konsisten seperti dalam Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya, meskipun diikuti dengan berbagai pengembangan sesuai dengan kondisi yang ada.

Secara umum penjelasan Teknik Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan (*technique legislative*) diatas, memberikan gambaran dan informasi yang ideal di dalam Teknik Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dan unsur-unsur tersebut pada dasarnya dilaksanakan di kebanyakan negara, dan ada beberapa sub unsur yang masih harus dikaji dan diklarifikasi. Namun demikian kelima unsur tersebut, pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan apa yang menjadi ketentuan yang telah diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

E. Materi Muatan Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Pada hakekatnya tujuan dan sifat dari Peraturan Perundang-undangan sangat mulia, maka didalam menyusun suatu Peraturan Perundang-undangan harus dipertimbangkan berbagai aspek, terutama aspek materi muatan. Oleh karena itu

agar materi muatan yang akan diatur dikemudian hari tidak bermasalah tentunya harus dikaji lebih mendalam dan merumuskan materi muatan tersebut, untuk selanjutnya dituangkan dalam pasal dan ayat sesuai dengan sistematika Peraturan Perundang-undangan.

1. Arah Pembahasan Materi Muatan

Pembahasan teknik penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan, tidak lagi bicara masalah penyiapan materi/bahan (*preparatory material*), persiapan pelaksanaan tugas dan kewajiban (*preparatory task and duty*) atau hal-hal yang berkaitan dengan proses pembentukan suatu Peraturan Perundang-undangan. Hal-hal yang berkaitan dengan konsepsi, arah, lingkup dan materi muatan semuanya sudah dibahas dan dipertimbangkan melalui proses penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dan hasilnya dituangkan dalam suatu Naskah Akademik atau Pokok-pokok Pikiran (Konsepsi) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Pembahasan difokuskan pada tahapan merumuskan pokok-pokok materi muatan, berdasarkan asas-asas materi muatan dan hasil kajian Naskah Akademik atau Pokok-Pokok Pikiran (konsepsi) suatu rancangan Peraturan Perundang-undangan. Pedoman yang mendasari Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan peraturan pelaksanaannya.

Pembahasan teknik Peraturan Perundang-undangan, selain memperhatikan seni yang berkaitan dengan sistematika atau struktur, bentuk, dan seni mengkomposisikan materi muatan menjadi kalimat hukum, juga perumusan dan penyusunan materi muatan yang didasarkan pada tujuan dan latar belakang, pokok bahasan, arah pengaturan, apa yang akan diatur, lingkup pengaturan dan sifat peraturan.

2. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur Materi Muatan yaitu:

- a. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:
 - 1) Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 - Hak-hak asasi manusia;
 - Hak dan kewajiban warga negara;
 - Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - Wilayah negara dan pembagian daerah;
 - Kewarganegaraan dan kependudukan;
 - Keuangan negara.
 - 2) Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.
- b. Adapun isi dari materi muatan peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - 1) Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang;
 - 2) Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya;
 - 3) Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah;
 - 4) Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta

- penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih lanjut;
- 5) Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih lanjut.
- c. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah

3. Materi Muatan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain mengatur asas yang terkandung dalam materi muatan, juga mengatur isi Materi Muatan yaitu;

- a. **Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal:**
 - 1) Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 - Hak-hak asasi manusia;
 - Hak dan kewajiban warga negara;
 - Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 - Wilayah negara dan pembagian daerah;
 - Kewarganegaraan dan kependudukan;
 - Keuangan negara.
 - 2) Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.
- b. **Adapun isi dari materi muatan peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:**

- 1) Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang, karena kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, hakekatnya adalah sama kedudukannya/hirarkinya dengan Undang-Undang;
- 2) Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Artinya harus berdasarkan asas kesesuaian dengan Undang-Undang yang memerintahkannya, dan tidak boleh mengatur hal-hal lain diluar yang diperintahkan Undang-Undang;
- 3) Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah;
- 4) Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, **dan menampung kondisi khusus daerah**, serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 5) Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- 6) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah.

4. Materi Muatan Rancangan Peraturan Daerah

Peraturan Perundang-undangan, termasuk di dalamnya Undang Undang dan Peraturan Daerah, pada dasarnya berisi sekumpulan tulisan atau kalimat hukum yang terstruktur dan sistimatis dalam bentuk aturan-aturan yang

memerintahkan, melarang, membolehkan atau memberikan ijin, mengharuskan (persyaratan) dan memberikan sanksi. Tidak semua orang mengetahui bagaimana proses dan prosedur pembentukannya, tidak semua orang mengerti dan memahami isi, tujuan, latar belakang atau alasan dan urgensinya Peraturan Perundang-undangan itu dibentuk. Disisi lain, tidak semua aparat lembaga pelaksanaannya mengetahui, mengerti dan memahami apa yang harus dilakukan agar Peraturan Perundang-undangan yang dibuat dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Dalam proses pembentukan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kita sering menghadapi masalah, terutama pertanyaan-pertanyaan yang diajukan oleh anggota DPRD, dari mulai proses, prosedur sampai pada materi muatan dan pertanyaan lainnya sesuai dengan kepentingan politiknya. Pertanyaan, tanggapan atau usul perubahan dari anggota DPRD beragam, pertanyaan dapat muncul secara spontan yang berkepanjangan, atau pertanyaan atau tanggapan diajukan sesuai dengan apa yang telah dirancang atau diskenariokan untuk menggiring pihak eksekutif mengikuti alur pikir dan kehendak mereka.

Kondisi ini, sering menyulitkan pejabat yang ditugasi, apabila tidak memiliki pemahaman atas rancangan Perda yang diusulkan dan menyita waktu, tenaga, pikiran dan biaya. Hal ini disebabkan karena kebanyakan anggota DPRD kurang memahami apa yang dimaksud dan diinginkan dari suatu Raperda.

Untuk memberikan pemahaman kepada pembahas (DPRD), pembaca; baik orang perorangan, kelompok masyarakat pemangku kepentingan, masyarakat luas yang terkena dampak, dan pelaksana penegakan Peraturan Perundang-undangan, diperlukan penjelasan yang berkaitan dengan tujuan, latar belakang/alasan, isi Rancangan Undang-Undang atau Raperda dan hal lainnya. Penjelasan yang

berkaitan dengan rancangan Perda, dapat diberikan melalui hasil penelitian dan pengkajian yang disusun dalam Naskah Akademik.

Naskah akademik berisi hasil pengkajian ilmiah diperlukan bagi semua pemangku kepentingan, karena selain merumuskan tujuan yang diinginkan, lingkup dan jangkauan pengaturan, juga sangat penting untuk mengetahui apa yang menjadi masalah dan pokok penyebabnya di masyarakat, apa yang seharusnya diatur, apakah ketentuan yang hendak diatur cukup realistis, bagaimana infrastruktur pendukung untuk menegakkan aturan, adakah Peraturan Perundang-undangan yang berpotensi untuk berbenturan.

Naskah Akademik sebagai naskah kajian ilmiah yang dibuat dalam rangka penyusunan Raperda, juga harus mengkaji dan menjelaskan apa yang dinyatakan oleh rancangan perda berkaitan dengan substansi isi yang akan disusun, apa yang akan diatur, mengatur apa, jangkauan dan lingkup pengaturan.

Dengan naskah akademik, pemerintah daerah dapat lebih terarah dalam memberikan penjelasan yang diperlukan untuk memberikan pemahaman kepada lembaga DPRD/orang/pembahas/lembaga/badan pelaksana tentang apa yang dinyatakan oleh Raperda, termasuk; struktur, bahasa, pengaturan materi muatan dan ketentuan-ketentuan teknis dalam Raperda.

Untuk memudahkan dalam pembahasan di tingkat DPRD, maupun dalam rangka desiminasi dan sosialisasi, maka dalam pembahasan teknik penyusunan Raperda, diperlukan langkah kegiatan untuk mempersiapkan hal-hal yang diperlukan di dalam merumuskan dan menyusun materi muatan atau isi Raperda, antara lain:

- a. Merumuskan struktur Raperda berkaitan dengan pengelompokan ketentuan-ketentuan dalam Raperda, untuk menjelaskan sistim penyusunan struktur Raperda yang mudah dipahami, dan mudah digunakan.
- b. Untuk memberikan pemahaman atas kegunaan dan arti dari setiap kata dan kalimat dalam Raperda, materi muatan disusun dengan kata-kata, kalimat dan bahasa yang jelas, sederhana, mudah dipahami, penggunaan kalimat aktif, pernyataan yang jelas atas pengaturan dan batasannya dan tidak multi tafsir, sehingga dapat memudahkan dalam teknis penyusunan.
- c. Merumuskan ketentuan-ketentuan yang mengandung peraturan- peraturan yang memerintahkan, melarang, mengizinkan atau membolehkan dan mensyaratkan, serta memberikan sanksi. Dengan rumusan yang jelas, dapat memberikan pemahaman apa yang dimaksud oleh Perda, menyangkut materi yaitu atau mengizinkan individu atau lembaga untuk bertindak dan berperilaku sebagaimana yang telah ditetapkan, siapa, apa, dimana dan kapan peraturan tersebut harus ditaati dan dilaksanakan.
 - 1) Siapa; menyangkut pelaku yaitu orang atau badan yang diperintahkan, dilarang atau diizinkan untuk mengambil tindakan;
 - 2) Apa; menjelaskan kepada pelaku mengenai tindakan yang diperintahkan, dilarang atau diizinkan, intinya memberitahukan kepada pelaku apa dan bagaimana harus bertindak dan berperilaku;
 - 3) Dimana dan Kapan; sebuah perintah, larangan atau ijin diberlakukan. Kedua kata ini menetapkan syarat-syarat atau batasan-batasan atas pemberlakuan suatu peraturan.
- d. Sedangkan ketentuan-ketentuan teknis, mencakup masalah-masalah berlakunya Perda dan praktis, seperti ketentuan umum yang mencakup definisi, serta azas dan tujuan, sanksi, ketentuan pidana, ketentuan peralihan,

dan ketentuan penutup yang mengatur saat mulai berlakunya dan pengaruhnya terhadap Peraturan Perundang-undangan lain.

- e. Dalam lingkup materi muatan Raperda, kita juga harus mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan, antara lain; apakah pengaturan muatan materi Raperda akan memecahkan masalah yang dituju oleh Raperda? Jawaban atas pertanyaan tersebut, harus didasarkan pada fakta-fakta dan logika yang digunakan oleh pengusul Raperda.

Misalnya; Raperda tentang Tertib Pedagang Sektor Informal (PK 5). Untuk itu, dalam perumusan dan penyusunan materi muatan harus didasarkan pada pemahaman permasalahan sosial yang ingin dipecahkan, mengidentifikasi penyebab-penyebab dari masalah PK 5. Selain itu, juga diidentifikasi penyebab masalah yang dihadapi pemerintah daerah, seperti pengaturan tata ruang, kebersihan lingkungan, ketertiban, kemacetan lalu lintas dan kualitas dan kuantitas aparat penegak hukum. Selanjutnya, langkah untuk memberikan solusi PK 5 dapat berdagang, dengan pengaturan tempat, relokasi dan sebagainya. Dengan demikian menunjukkan bahwa pengaturan materi muatan Raperda dapat menghilangkan masalah yang dituju, dan dapat memberikan pelayanan yang baik pada masyarakat.

Peraturan Perundang-undangan umumnya dipahami hanya untuk kepentingan sepihak (Pemerintah/ Pemerintah Daerah) yang ditujukan untuk memberikan landasan hukum bagi pemerintah/pemerintah daerah; untuk mengatur, memerintahkan, melarang, membolehkan atau mengizinkan dan memberikan sanksi kepada orang, kelompok masyarakat, lembaga atau masyarakat luas.

Dewasa ini, belum ada perubahan paradigma dari para pengambil kebijakan (eksekutif dan legislatif) untuk memberikan ruang yang layak bagi masyarakat sebagai *stakeholder*, dengan merumuskan pasal dan ayat yang mengatur hak-hak masyarakat dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Diperlukan perubahan pola pemikiran dan paradigma hukum dari seluruh pemangku kepentingan, untuk melakukan terobosan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum di dalam mengakomodir ketentuan-ketentuan yang memberikan hak-hak masyarakat yang relevan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Contoh, seperti; mencantumkan pasal atau ayat yang mengatur hak-hak masyarakat untuk mendapatkan keadilan dan kelayakan perlakuan hukum yang sama, dan hak untuk mendapatkan pelayanan (gender, kaya dan miskin, dan sebagainya), terutama pada Peraturan Perundang-undangan atau Perda yang mengatur adanya sanksi administratif atau pidana kepada masyarakat.

Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat maupun daerah, pada umumnya belum mencantumkan pasal atau ayat yang mengatur untuk memberikan peluang atau kesempatan kepada masyarakat atau pemangku kepentingan dapat melakukan tuntutan atau menyampaikan keluhan akibat penerapan atau pelaksanaan suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Daerah. *Judicial review*, *class action* dan Peraturan adalah merupakan sarana yang dianggap oleh Pemerintah sudah cukup memadai untuk menampung keluhan atau ketidakpuasan masyarakat. Padahal masih banyak hal lain yang tidak terakomodir di lapangan, karena ketiadaan akses untuk itu.

- f. Dalam rangka mewujudkan pemerintahan baik yang dilandasi prinsip-prinsip, seperti keadilan, transparansi, persamaan hak dan akuntabilitas,

umumnya belum dilakukan. Hal ini, terlihat dari Peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat maupun Perda yang belum mencantumkan pasal atau ayat yang mengatur pemberian sanksi administratif atau pidana pelanggaran kepada lembaga dan/atau aparat pelaksana Perda yang melanggar atau tidak melaksanakan Perda, seperti sanksi terhadap; tindakan menghambat kelancaran pelayanan, perlakuan diskriminatif dari aparat/pejabat yang diberi wewenang untuk itu, tindakan pelayanan yang merugikan masyarakat, penyelewengan penggunaan kekuasaan dan kewenangan, menerima atau memfasilitasi terjadinya suap dan lainnya.

F. Rangkuman

1. Prinsip Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pengertian Peraturan Perundang-undangan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan, selain asas pembentukan, asas materi muatan, dan asas pemberlakuan yaitu asas yuridis, filosofis dan sosiologis, perlu diperhatikan adalah; prinsip ketaatan atau mematuhi tata urutan atau hirarki Perundang-Undang dan mengutamakan atau tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Hirarki Peraturan Perundang-undangan sangat penting apabila dikaitkan dengan banyaknya Peraturan Perundang-undangan yang berbenturan materi

muatannya satu dengan yang lain, dan bahkan akhir-akhir ini banyak Peraturan Daerah yang bermasalah dan/atau dibatalkan karena bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dewasa ini juga berkembang resistensi atau penolakan masyarakat luas atau kelompok masyarakat pemangku kepentingan terhadap Peraturan Perundang-undangan atau peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan nilai dan norma yang berjalan di masyarakat atau tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

2. 5 (lima) Unsur Pokok Teknik Penyusunan Perundang-Undangan

- a. Teknik/*Technique*;
- b. Mengikuti Petunjuk/Pedoman yang berlaku;
- c. Perumusan dan Perencanaan yang Benar;
Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan berkonsentrasi setidaknya pada 4 komponen (bagian) utama, yaitu:
 - 1) Bentuk dan struktur Rancangan Undang-Undang;
 - 2) Bahasa yang digunakan dan gaya penulisan Rancangan Undang-Undang;
 - 3) Susunan dan penggunaan ketentuan-ketentuan normatif;
 - 4) Susunan dan penggunaan ketentuan-ketentuan yang berlaku.
- d. Mengatur/Meneliti ulang kandungan norma;
- e. Harmonisasi Teknis

3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

a. Asas formil

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yaitu meliputi:

- 1) Kejelasan tujuan;
- 2) Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- 3) Dapat dilaksanakan;
- 4) Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- 5) Kejelasan rumusan;
- 6) Keterbukaan.

b. Asas Materiil

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- 1) Pengayoman;
- 2) Kemanusiaan;
- 3) Kebangsaan;
- 4) Kekeluargaan;
- 5) Kenusantaraan
- 6) Kebhinnekatunggalikaan;
- 7) Keadilan yang merata;
- 8) Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- 9) Ketertiban dan kepastian hukum;
- 10) Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

4. Materi Muatan Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangn

a. Ciri-ciri Peraturan Perundang-undangan

Adapun ciri-ciri Peraturan Perundang-Undangn adalah:

- 1) Peraturan Perundang-undangan bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
- 2) Peraturan Perundang-undangan bersifat universal, ia diciptakan untuk menghadapi

peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja;

- 3) Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Pencantuman klausul yang kuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

b. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:

- 1) Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:
 - 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) Kewarganegaraan dan kependudukan;
 - f) Keuangan negara.
- 2) Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang
- 3) Adapun materi muatan adalah sebagai berikut:
 - a) Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.
 - b) Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

- c) Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.
- d) Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- e) Materi muatan Peraturan Desa/yang setingkat adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah

BAB X

SISTEMATIKA TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat Sistematika Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

- a. Kerangka Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Judul
 - 2) Pembukaan
 - a) Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
 - b) Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan
 - c) Konsiderans
 - d) Dasar Hukum
 - e) Diktum
 - 3) Batang Tubuh
 - a) Ketentuan Umum
 - b) Materi Pokok yang Diatur
 - c) Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 - d) Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 - e) Ketentuan Penutup
 - 4) Penutup
 - 5) Penjelasan (jika diperlukan)
 - 6) Lampiran (jika diperlukan)
- b. Hal-hal Khusus
 - 1) Pendelegasian Kewenangan
 - 2) Penyidikan
 - 3) Pencabutan
 - 4) Perubahan Peraturan Perundang-undangan
 - 5) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang
 - 6) Pengesahan Perjanjian Internasional.

- c. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Bahasa Peraturan Perundang-undangan
 - 2) Pilihan Kata atau Istilah
 - 3) Teknik Pengacuan.

- d. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan
 - 1) Bentuk Rancangan Undang-Undang pada Umumnya
 - 2) Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang
 - 3) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional yang tidak menggunakan Bahasa Indonesia sebagai salah satu bahasa resmi.
 - 4) Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang
 - 5) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Undang-Undang
 - 6) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - 7) Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - 8) Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah
 - 9) Bentuk Rancangan Peraturan Presiden
 - 10) Bentuk Rancangan Peraturan Daerah.

A. Kerangka Peraturan Perundang-undangan

1. Judul

Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai:

- a. Jenis, Nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan;
- b. Nama Peraturan Perundang-undangan dibuat secara singkat dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan;

- c. Judul ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh 1:

**UNDANG-UNDANG
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2002
TENTANG
TINDAK PIDANA
PENCUCIAN UANG**

Jika Judul Peraturan Perundang-undangan merupakan Peraturan Perundang-undangan **perubahan**, maka dalam penulisan judul ditambahkan **frase Perubahan Atas** didepan nama Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Contoh 2:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA NOMOR 25 TAHUN
2003
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG -
UNDANG NOMOR 15
TAHUN 2002 TENTANG TINDAK PIDANA
PENCUCIAN UANG**

Jika Peraturan Perundang-undangan telah **diubah lebih dari 1 (satu) kali**, diantara kata **perubahan** dan kata **atas** disisipkan keterangan yang menunjukkan **berapa kali** perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.

Contoh 3:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA
NOMOR.....TAHUN.....TENTANG
PERUBAHAN KETIGA ATAS UNDANG-
UNDANG
NOMOR.....TAHUN.....TENTAN
G.....**

Jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah mempunyai nama singkat, maka Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.

Contoh 4:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA NOMOR
TAHUN....
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
PAJAK PERTAMBAHAN NILAI 1984**

Pada judul Peraturan Perundang-undangan pencabutan **disisipkan** kata pencabutan di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang **dicabut**.

Contoh 5:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA
NOMOR 10 TAHUN 1985
TENTANG
PENCABUTAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 4 TAHUN 1970
TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH**

PERDAGANGAN BEBAS DAN PELABUHAN BEBAS SABANG

Pada judul Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang ditetapkan menjadi Undang-Undang, ditambahkan kata **penetapan** di depan nama Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frase **menjadi Undang-Undang**.

Contoh 6:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 15 TAHUN 2003 TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG- UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA TERORISME MENJADI UNDANG-UNDANG

Jika Peraturan Perundang-undangan itu merupakan pengesahan perjanjian internasional, maka pada judul Peraturan Perundang-Undangan pengesahan perjanjian itu atau persetujuan internasional ditambahkan kata pengesahan di depan nama perjanjian atau persetujuan internasional yang akan disahkan.

Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional Bahasa Indonesia digunakan sebagai teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam Bahasa Indonesia, yang diikuti oleh teks resmi bahasa asing yang ditulis dengan huruf cetak miring dan diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh7:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA
NOMOR 1 TAHUN 1999
TENTANG
PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA
REPUBLIK INDONESIA DAN AUSTRALIA
MENGENAI BANTUAN TIMBAL BALIK
DALAM MASALAH PIDANA
(*TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF
INDONESIA AND AUSTRALIA ON
MUTUAL LEGAL ASSISTANCE IN
CRIMINAL MATTERS*)**

Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional, Bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, maka nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam Bahasa Inggris dengan huruf cetak miring, dan diikuti dengan terjemahannya dalam Bahasa Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh 8:

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK
INDONESIA
NOMOR 7 TAHUN 1997
TENTANG
PENGESAHAN *UNITED NATIONS
CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFIC
IN NARCOTIC DRUGS AND
PSYCHOTROPIC SUBSANCES, 1998*
(KONVENSI PERSERIKATAN BANGSA-
BANGSA TENTANG PEMBERANTASAN
PEREDARAN GELAP NARKOTIKA DAN
PSIKOTROPIKA, 1998)**

2. **Pembukaan**

Pembukaan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
- c. Konsiderans;
- d. Dasar Hukum; dan
- e. Diktum.

a. **Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa**

Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Perundang-undangan sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan dicantumkan frase DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA yang **ditulis seluruhnya dengan huruf kapital** yang diletakkan di tengah margin. Contoh :

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG
MAHA ESA**

b. **Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan**

Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan adalah Pejabat yang berwenangan untuk membuat suatu Peraturan Perundang-undangan. Pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, seperti Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota.

Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan ditulis seluruhnya dengan **huruf kapital** yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

Contoh :

**PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA,**

c. Konsiderans

- 1) Konsideran adalah uraian yang memuat pokok-pokok pikiran mengapa Peraturan Perundangan-undangan itu dibuat, oleh karena itu dalam Konsideran suatu Peraturan Perundang-undangan harus memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis.
- 2) Dalam konsiderans selalu diawali dengan kata **Menimbang**.
- 3) Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata **bahwa** dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh:

Menimbang: bahwa.....

- 4) Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut:

Contoh:

Menimbang :

- a. Bahwa.....
 - b. Bahwa.....
 - c. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan huruf b perlu membentuk Undang-Undang (Peraturan Daerah) tentang.....
- 5) Konsideran Peraturan Pemerintah pada dasarnya cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian

ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang- Undang yang memerintahkan pembuatan Peraturan Pemerintah tersebut.

Contoh:

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Perlindungan Terhadap Korban dan Saksi dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat;

- 6) Dalam suatu konsideran apabila Pokok-pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan dianggap perlu untuk dibuat adalah **kurang tepat** karena tidak mencerminkan tentang latar belakang dan alasan dibuatnya Peraturan Perundang-undangan tersebut.

d. Dasar Hukum

- 1) Dasar hukum memuat dasar kewenangan pembuatan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembuatan Peraturan Perundang-undangan tersebut;

2) Dasar hukum diawali dengan kata **Mengingat**

Contoh:

Mengingat: 1.

3) Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi;

4) Peraturan Perundang-undangan **yang akan dicabut** dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk atau Peraturan Perundang-undangan **yang sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku**, tidak dicantumkan sebagai dasar hukum;

5) Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan **tata urutan Peraturan Perundang-undangan** dan jika **tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengUndangan atau penetapannya;**

6) Dasar hukum yang diambil dari pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditulis dengan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang berkaitan Frase **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** ditulis sesudah penyebutan pasal terakhir dan kedua huruf **u** ditulis dengan **huruf kapital;**

Contoh:

**Mengingat: Pasal 5 ayat (1) dan Pasal
20 Undang-Undang Dasar
Negara Republik Indonesia
Tahun 1945;**

7) Dasar hukum yang bukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 **tidak perlu** mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan nama **judul** Peraturan Perundang-undangan;

8) **Dalam konsiderans Penulisan undang-undang**, kedua huruf u ditulis dengan huruf kapital'

Contoh:

Undang-Undang Nomor.....

9) Dasar hukum dengan mengambil Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden perlu dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

Mengingat:

1.

2. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 4316);

10) **Dasar hukum yang berasal dari Peraturan Perundang-undangan jaman Hindia Belanda** atau yang dikeluarkan oleh

Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, ditulis lebih dulu terjemahannya dalam Bahasa Indonesia dan kemudian judul asli Bahasa Belanda dan dilengkapi dengan tahun dan Nomor *Staatsblad* yang dicetak miring di antara tanda baca kurung.

Contoh:

Mengingat:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (*Wetboek van Koophandel, Staatsblad* 1847: 23);
2.;
3.;

e. Diktum

Diktum terdiri atas:

- 1) Kata Memutuskan;
- 2) Kata Menetapkan;
- 3) Nama Peraturan Perundang-Undangan.

1) Kata Memutuskan

- a) Kata **Memutuskan** ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

- b) Pada Undang-Undang atau Peraturan Daerah, sebelum kata **Memutuskan** dicantumkan frase Dengan **Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK**

INDONESIA yang diletakkan di tengah margin

Contoh:

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

- c) Pada Peraturan Daerah, sebelum kata Memutuskan dicantumkan frase Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ...(nama daerah) dan GUBERNUR/BUPATI WALIKOTA ... (nama daerah), yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakkan di tengah margin.

Contoh : Peraturan Daerah

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ...(nama daerah)
Dan
GUBERNUR...(nama Daerah)
MEMUTUSKAN:

2) Kata Menetapkan:

- a) Kata **Menetapkan** dicantumkan sesudah kata **Memutuskan** yang disejajarkan ke bawah dengan kata **Menimbang** dan **Mengingat**. Huruf awal kata Menetapkan ditulis dengan huruf

kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.

- b) **Nama yang tercantum dalam judul.**
Peraturan Perundang-undangan dicantumkan lagi setelah kata **Menetapkan** dan didahului dengan pencantuman jenis Peraturan Perundang-undangan tanpa frase **Republik Indonesia**, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG
TENTANG
PERIMBANGAN
KEUANGAN ANTARA
PEMERINTAH PUSAT
DAN DAERAH.

- c) Pembukaan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan peraturan pejabat yang setingkat, secara mutatis mutandis berpedoman pada pembukaan Undang-Undang.

3. Batang Tubuh

- 1) Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua substansi Peraturan Perundang-undangan yang **dirumuskan dalam pasal (-pasal)**.
- 2) Pada umumnya substansi dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:
 - (1) Ketentuan Umum;
 - (2) Materi Pokok yang diatur;

- (3) Ketentuan Pidana (jika diperlukan);
 - (4) Ketentuan Peralihan (jika diperlukan);
 - (5) Ketentuan Penutup.
- 3) Dalam pengelompokkan substansi sedapat mungkin **dihindari adanya bab ketentuan lain atau sejenisnya**. Materi yang bersangkutan, diupayakan untuk masuk ke dalam bab yang ada atau dapat pula dimuat dalam bab tersendiri dengan judul yang sesuai dengan materi yang diatur.
 - 4) Substansi yang **berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan** atas pelanggaran norma tersebut, dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.
 - 5) Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut. Dengan demikian hindari rumusan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.
 - 6) Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian.
 - 7) Pengelompokkan materi Peraturan Perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf.
 - 8) Jika Peraturan Perundang-undangan mempunyai materi yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal (-pasal) tersebut dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf.
 - 9) Pengelompokkan materi dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi.

- 10) Urutan pengelompokan adalah sebagai berikut:
- (1) Bab dengan pasal (-pasal) tanpa bagian dan paragraf;
 - (2) Bab dengan bagian dan pasal (-pasal) tanpa paragraf; atau
 - (3) Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal (-pasal).
- 11) Buku diberi Nomor urut dengan bilangan tingkat dan judul yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.
Contoh:

**BUKU KETIGA
PERIKATAN**

- 12) Bab diberi Nomor urut dengan angka Romawi dan judul bab yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.
Contoh:

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

- 13) Bagian diberi Nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul.
- 14) Huruf awal kata **bagian, urutan bilangan,** dan setiap kata pada **judul** bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal kata partikel yang tidak terletak pada awal frase.
Contoh:

Bagian Kelima
Persyaratan Teknis Kendaraan Bermotor, Kereta
Gandengan, **dan**
Kereta Tempelan

- 15) Apabila dalam substansi yang dimuat dalam Bagian maka dapat dibagikan atau dikelompokkan kedalam **Paragraf**.
- 16) Dalam penulisan **Paragraf** diberi Nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul.
- 17) Huruf awal dari kata **paragraf** dan setiap kata pada **judul paragraf** ditulis dengan huruf kapital,

kecuali huruf awal kata partikel yang tidak terletak pada awal frase.

Contoh:

Paragraf 1

Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim

- 18) Pasal merupakan satuan aturan dalam Peraturan Perundang-undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas.
- 19) Materi Peraturan Perundang-undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan.
- 20) Pasal diberi Nomor urut dengan **angka Arab**.
- 21) Huruf awal kata **pasal** yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Pasal 34

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan Pasal 26 tidak meniadakan kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

- 22) **Pasal** dapat dirinci ke dalam beberapa **Ayat**.
- 23) **Ayat** diberi Nomor urut dengan **angka Arab di antara tanda baca kurung** tanpa diakhiri tanda baca titik.
- 24) **Satu ayat hendaknya hanya memuat satu norma** yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh.
- 25) Huruf awal kata ayat yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil.

Contoh:

Pasal 8

- (1) Satu permintaan pendaftaran merek hanya dapat diajukan untuk 1 (satu) kelas barang.

- (2) Permintaan pendaftaran merek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebutkan jenis barang atau jasa yang termasuk dalam kelas yang bersangkutan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai kelas barang atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 26) Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, maka di samping dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, dapat pula dipertimbangkan penggunaan rumusan dalam bentuk tabulasi.

Contoh:

Pasal 17

Yang dapat diberi hak pilih ialah warga negara Indonesia yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin dan telah terdaftar pada daftar pemilih.

Isi pasal tersebut dapat lebih mudah dipahami jika dirumuskan sebagai berikut:

Contoh rumusan tabulasi:

Pasal 17

Yang dapat diberi hak pilih ialah warga negara Indonesia yang:

- a. Telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin; dan
- b. Telah terdaftar pada daftar pemilih.

- 27) Dalam membuat rumusan pasal atau ayat dengan bentuk tabulasi hendaknya diperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan frase pembuka;
- (2) Setiap rincian diawali dengan huruf (abjad) kecil dan diberi tanda baca titik;
- (3) Setiap frase dalam rincian diawali dengan huruf kecil;

- (4) Setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma;
 - (5) Jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur yang lebih kecil, maka unsur tersebut dituliskan masuk ke dalam;
 - (6) Di belakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua;
 - (7) Pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik; angka Arab diikuti dengan tanda baca titik; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup; angka Arab dengan tanda baca kurung tutup;
 - (8) Pembagian rincian hendaknya tidak melebihi empat tingkat. Jika rincian melebihi empat tingkat, perlu dipertimbangkan pemecahan pasal yang bersangkutan ke dalam pasal atau ayat lain.
- 28) Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif, ditambahkan kata **dan** yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
- 29) Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian alternatif ditambahkan kata **atau** yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
- 30) Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif dan alternatif, ditambahkan kata **dan/atau** yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
- 31) Kata **dan**, **atau**, **dan/atau** tidak perlu diulangi pada akhir setiap unsur atau rincian.
- (1) Tiap-tiap rincian ditandai dengan huruf a, huruf b, dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 9

(1)...

(2)...

- a.....;
- b.....;(dan, atau, dan/atau)
- c.....

(2) Jika suatu rincian memerlukan lebih lanjut, rincian itu ditandai dengan angka Arab 1, 2, dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 12

- (1)...
- (2)...
- a...;
- b...; (dan, atau, dan/atau)
- c...
- 1.....;
- 2.....; (dan, atau, dan/atau)
- 3....

32) Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan huruf a), b), dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 20

- (1)...
- (2)...
- a...;
- b...; (dan, atau, dan/atau)
- c...
- 1.....;
- 2.....; (dan, atau, dan/atau)
- 3....
- a) ...;
- b)....; (dan, atau, dan/atau)
- c).....

33) Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan angka 1), 2), dan seterusnya.

Contoh:

Pasal 22

- (1)...
- (2)..
 - a...;
 - b...; (dan, atau, dan/atau)
 - c...
 - 1....;
 - 2....; (dan, atau, dan/atau)
 - 3....
 - a) ...;
 - b)....; (dan, atau, dan/atau)
 - c).....
 - 1)....;
 - 2)....; (dan, atau, dan/atau)
 - 3)...

a. Ketentuan Umum

- 1) Ketentuan umum diletakkan dalam bab kesatu. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal (-pasal) awal.
- 2) Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.
- 3) Ketentuan umum berisi:
 - a) Batasan pengertian atau definisi;
 - b) Singkatan atau akronim yang digunakan dalam peraturan;
 - c) Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal (-pasal) berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan.
- 4) Frase pembuka dalam ketentuan umum undang-undang berbunyi:

**Dalam Undang-Undang ini yang
dimaksudkan dengan:**

Atau

**Dalam Peraturan Daerah ini yang
dimaksud dengan:**

- 5) Frase pembuka dalam ketentuan umum Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang disesuaikan dengan jenis peraturannya.
- 6) Jika ketentuan umum memuat **batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu**, maka masing-masing uraiannya diberi Nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.
- 7) Kata atau istilah yang dimuat dalam **ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal** (-pasal) selanjutnya.
- 8) Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, dianjurkan agar kata atau istilah itu diberi definisi.
- 9) Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.
- 10) Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

11)) Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a) Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b) Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c) Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

b. Materi Pokok Yang Diatur

- 1) Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal (- pasal) ketentuan umum.
- 2) Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

Contoh:

a) Pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi, seperti pembagian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:

- (1) Kejahatan terhadap keamanan negara;
- (2) Kejahatan terhadap martabat Presiden;
- (3) Kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya;
- (4) Kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;
- (5) Kejahatan terhadap ketertiban umum dan seterusnya.

- b) Pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
- c) Pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda.

c. **Ketentuan Pidana (Jika Diperlukan)**

- 1) Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan **penjatuhan pidana** atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau perintah.
- 2) Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam **Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana**, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut Peraturan Perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana)
- 3) Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku.
- 4) Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur

atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.

- 5) Jika di dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab per bab, ketentuan pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal (-pasal) yang berisi ketentuan peralihan. Jika tidak ada pasal yang berisi ketentuan peralihan, ketentuan pidana diletakkan sebelum pasal penutup.
- 6) Ketentuan pidana hanya dimuat dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah.
- 7) Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal (-pasal) yang memuat norma tersebut.

Dengan demikian, perlu dihindari:

- a) Pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundang-undangan lain.
 - b) Pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau
 - c) Penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal (-pasal) sebelumnya, kecuali untuk Undang-Undang tindak pidana khusus.
- 8) Jika ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frase setiap orang.

Contoh:

Pasal 81

Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan merek yang sama pada keseluruhannya dengan merek terdaftar milik orang lain atau badan hukum lain untuk barang atau jasa sejenis yang diproduksi dan atau diperdagangkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan denda paling banyak Rp 100.000,00 (seratus ribu rupiah).

- 9) Jika ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, subyek itu dirumuskan secara tegas, misalnya, orang asing, pegawai negeri, saksi.

Contoh:

Pasal 95

Saksi yang memberi keterangan tidak benar dalam pemeriksaan perkara tindak pidana narkotika di muka sidang pengadilan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp 300.000.000, 00 (tiga ratus juta rupiah).

- 10) Sehubungan adanya pembedaan antara tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas apakah perbuatan yang diancam dengan pidana itu dikualifikasikan sebagai pelanggaran atau kejahatan.

Contoh:

BAB V KETENTUAN PIDANA

Pasal 33

(1) Setiap orang yang melanggar ketentuan Pasal, dipidana dengan pidana kurungan paling lama atau denda paling banyak Rp.....,00.

(2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah **pelanggaran**.

11) Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas apakah pidana yang dijatuhkan **bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif-alternatif**.

Contoh:

a) **Sifat kumulatif:**

Setiap orang yang dengan sengaja menyiarkan hal-hal yang bersifat sadisme, pornografi, dan/atau bersifat perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (7) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.300.000.000,00 (tiga ratusjuta rupiah).

b) **Sifat alternatif:**

Setiap orang yang dengan sengaja menyelenggarakan penyiaran tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau denda paling banyak Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

c) **Sifat kumulatif-alternatif:**

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp

250.000.000,00 (dua ratus juta ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

- 12) Hindari rumusan dalam ketentuan pidana yang tidak menunjukkan dengan jelas apakah unsur-unsur perbuatan pidana bersifat kumulatif atau alternatif.

Contoh:

Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13 **dan** Pasal 14, dipidana dengan pidana kurungan paling lama 10 (sepuluh) bulan.

- 13) Jika suatu Peraturan Perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan, ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1976, kecuali untuk ketentuan pidananya.

14) Ketentuan pidana bagi tindak pidana yang merupakan pelanggaran terhadap kegiatan bidang ekonomi dapat tidak diatur tersendiri di dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi cukup mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur mengenai tindak pidana ekonomi, misalnya, Undang-Undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

15) Tindak pidana dapat dilakukan oleh orang-perorangan atau oleh korporasi Pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:

- a) Badan hukum, perseroan, perkumpulan, atau yayasan;
- b) Mereka yang memberi perintah melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana; atau
- c) Kedua-duanya.

d. Ketentuan Peralihan (Jika Diperlukan)

1) Ketentuan peralihan memuat penyesuaian terhadap Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada pada saat Peraturan Perundang-undangan baru mulai berlaku, agar Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat berjalan lancar dan tidak menimbulkan permasalahan hukum.

2) Ketentuan peralihan dimuat dalam bab ketentuan peralihan dan ditempatkan di antara bab ketentuan pidana dan bab Ketentuan Penutup. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab, pasal yang memuat ketentuan peralihan

ditempatkan sebelum pasal yang memuat ketentuan penutup.

- 3) Pada saat suatu Peraturan Perundang-undangan dinyatakan mulai berlaku segala hubungan hukum yang ada atau tindakan hukum yang terjadi baik sebelum, pada saat, maupun sesudah Peraturan Perundang-undangan yang baru itu dinyatakan mulai berlaku, tunduk pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan baru.
- 4) Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru, dapat dimuat pengaturan yang memuat penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu.
- 5) Penyimpangan sementara itu berlaku juga bagi ketentuan yang diberlakusurutkan.
- 6) Jika suatu Peraturan Perundang-undangan diberlakukan surut, Peraturan Perundang-undangan tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai, status dari tindakan hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengUndangannya.

Contoh:

Selisih tunjangan perbaikan yang timbul akibat Peraturan Pemerintah ini dibayarkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak saat tanggal pengUndangangan Peraturan Pemerintah ini.

- 7) Mengingat berlakunya asas-asas umum hukum pidana, penentuan daya laku surut hendaknya tidak diberlakusurutkan bagi ketentuan yang menyangkut pidana atau pembedaan.

- 8) Penentuan daya laku surut sebaiknya tidak diadakan bagi Peraturan Perundang-Undangan yang memuat ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat.
- 9) Jika penerapan suatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum dan hubungan hukum mana yang dimaksud, serta jangka waktu.

Contoh:

Izin ekspor rotan setengah jadi yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah..... Tahun..... masih tetap berlaku untuk jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal diundangkannya Peraturan Pemerintah ini.

- 10) Hindari rumusan dalam ketentuan peralihan yang isinya memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Perundang-undangan lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di dalam ketentuan umum Peraturan Perundang-undangan atau dilakukan dengan membuat Peraturan Perundang-undangan perubahan.

Contoh:

Pasal 35

Desa atau yang disebut dengan nama lainnya yang setingkat dengan desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini dinyatakan sebagai desa menurut Pasal 1 huruf a.

e. Ketentuan Penutup

- 1) Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal (-pasal) terakhir.
- 2) Pada umumnya ketentuan penutup memuat ketentuan mengenai:
 - a) Penunjukan organ atau alat perlengkapan yang melaksanakan Peraturan Perundang-undangan;
 - b) Nama singkat;
 - c) Status Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada; dan
 - d) Saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Ketentuan penutup dapat memuat peraturan pelaksanaan yang bersifat:
 - a) Menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan, izin, mengangkat pegawai, dan lain-lain;
 - b) Mengatur (legislatif), misalnya, memberikan kewenangan untuk membuat peraturan pelaksanaan.
- 4) Bagi nama Peraturan Perundang-undangan yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat (judul kutipan) dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - a) Nomor dan tahun pengeluan peraturan yang bersangkutan tidak dicantumkan;
 - b) Nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian.
- 5) Nama singkat tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.

Contoh nama singkat yang kurang tepat:
(Undang-Undang tentang Karantina Hewan, Ikan, dan Tumbuhan) Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Karantina Hewan.

- 6) Hindari memberikan nama singkat bagi nama Peraturan Perundang-undangan yang sebenarnya sudah singkat.

Contoh nama singkat yang kurang tepat:
(Undang-Undang tentang Bank Sentral)
Undang-Undang ini dapat disebut Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

- 7) Hindari penggunaan sinonim sebagai nama singkat.

Contoh nama singkat yang kurang tepat.
(Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara)

Undang-Undang ini dapat disebut dengan Undang-Undang tentang Peradilan Administrasi Negara.

- 8) Jika materi dalam Peraturan Perundang-undangan baru menyebabkan perlunya penggantian seluruh atau sebagian materi dalam Peraturan Perundang-undangan lama, di dalam Peraturan Perundang-undangan baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian Peraturan Perundang-undangan lama.

- 9) Rumusan pencabutan diawali dengan frase **Pada saat Undang- Undang ini mulai berlaku**, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Perundang-undangan pencabutan tersendiri.

- 10) Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Perundang-undangan hendaknya tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan

dengan tegas Peraturan Perundang-undangan mana yang dicabut.

- 11) Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frase **dicabut dan dinyatakan tidak berlaku**.

Contoh untuk poin 9, 10 dan 11:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia. Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku,

- 12) Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dicabut lebih dari 1 (satu), dapat dipertimbangkan cara penulisan dengan rincian dalam bentuk tabulasi, Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a) Ordonansi Perburuan
(*Jachtordonantie 1931, Staatsblad 1931:133*);
- b) Ordonansi Perlindungan Binatang-binatang Liar
(*Dierenbeschermingsordonantie 1931, Staatsblad 1931 : 134*);
- c) Ordonansi Perburuan Jawa dan Madura (*Jachtordonantie Java en Madoera 1940, Staatsblad 1939 : 733*); dan
- d) Ordonansi Perlindungan Alam
(*Natuurbescherming-sordonantie 1941, Staatsblad 1941 : 167*);
dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- 13) Pencabutan Peraturan Perundang-undangan harus disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan, peraturan lebih rendah, atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang dicabut.

Contoh:

Pasal 102

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkotika (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1976 Nomor 36, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3086) dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

- 14) Untuk mencabut Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frase **ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku**.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor ... Tahun ...tentang ...(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor) ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

- 15) Pada dasarnya setiap Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku pada saat peraturan yang bersangkutan diundangkan.

- 16) Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan pada saat diundangkan, hal

ini hendaknya dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan **dengan:**

a) Menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 April 2000.

b) Menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada Peraturan Perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau oleh Peraturan Perundang-undangan lain yang lebih rendah.

Contoh:

Saat mulai berlakunya Undang-Undang ini akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

c) Dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frase **setelah ... (tenggang waktu) sejak ...**

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku **setelah** 1 (satu) tahun sejak tanggal pengundangan.

17) Hindari frase ...mulai **berlaku efektif** pada tanggal ...atau yang sejenisnya, karena frase ini menimbulkan ketidakpastian mengenai saat resmi berlakunya suatu Peraturan Perundang-undangan: saat Pengundangan atau saat berlaku efektif.

18) Pada dasarnya saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan adalah sarana bagi seluruh bagian Peraturan Perundang-

undangan dan seluruh wilayah negara Republik Indonesia.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

19) Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan hendaknya dinyatakan secara tegas dengan:

a) Menetapkan bagian-bagian mana dalam Peraturan Perundang-undangan itu yang berbeda saat mulai berlakunya, contoh:

Pasal 45

(1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ayat (1), ayat (2) ayat (3), dan ayat (4) mulai berlaku pada tanggal.....

(2) Menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda bagi wilayah negara tertentu.

Contoh:

Pasal 40

(1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) mulai berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura pada tanggal....

20) Pada dasarnya saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya.

21) Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (**artinya, berlaku surut**) **perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut:**

a) Ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, **tidak ikut diberlakusurutkan:**

- b) Rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, perlu dimuat dalam ketentuan peralihan;
 - c) Awal dari saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan sebaiknya ditetapkan tidak lebih dahulu dari saat rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan Undang-Undang itu disampaikan ke Dewan Perwakilan Rakyat.
- 22) Saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan, pelaksanaannya tidak boleh ditetapkan lebih awal daripada saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan yang mendasarinya.
- 23) Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.
- 24) Pencabut Peraturan Perundang-undangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi Peraturan Perundang-undangan lebih rendah yang dicabut itu.

4. Penutup

- a. Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan dan memuat:
 - 1) Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia,

- Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah;
- 2) Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan;
 - 3) Pengundangan Peraturan Perundang-undangan; dan
 - 4) Akhir bagian penutup.
- b. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:
Contoh:
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ... ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- c. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Berita Negara Republik Indonesia yang berbunyi sebagai berikut:
Contoh:
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan), ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.
- d. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah atau Berita Daerah yang berbunyi sebagai berikut:
Contoh:
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis Peraturan Perundang-undangan) ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah (Berita Daerah).
- e. Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan memuat:

- 1) Tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
 - 2) Nama jabatan;
 - 3) Tanda tangan pejabat; dan
 - 4) Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat.
- f. Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan.
- g. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh untuk pengesahan:

Disahkan di Jakarta

Pada tanggal....

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Tanda tangan

NAMA

Contoh untuk penetapan:

Ditetapkan di Jakarta

Pada tanggal....

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Tanda tangan

NAMA

- h. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan memuat:
- 1) Tempat dan tanggal Pengundangan;
 - 2) Nama jabatan yang berwenang mengundangan;
 - 3) Tanda tangan; dan
 - 4) Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar dan pangkat.
- i. Tempat tanggal Pengundangan Peraturan Perundang-undangan diletakkan di sebelah kiri (di

bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan).

- j. Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh:

Diundangkan di.....

Pada tanggal....

Menteri (yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan)

Tanda tangan

NAMA

5. Penjelasan

- a. Setiap Undang-Undang perlu diberi penjelasan, dan setiap Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang dapat diberi penjelasan jika diperlukan.
- b. Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut dari norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian, penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dijelaskan.
- c. **Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum** untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu, hindari membuat rumusan norma di dalam bagian penjelasan.
- d. Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan- perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang Perundang-Undangan.
- e. Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan

- f. Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Contoh:

**PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR....TAHUN.....
TENTANG
KESEJAHTERAAN ANAK**

- g. Penjelasan Peraturan Perundang-undangan memuat penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal;
- h. Rincian penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal diawali dengan angka Romawi dan ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

Contoh:

I. Umum

II. Pasal Demi Pasal

- i. Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemiiran, maksud, dan tujuan penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas-asas, tujuan, atau pokok-pokok yang terkandung dalam batang tubuh Peraturan Perundang-undangan.
- j. Bagian-bagian dari penjelasan umum dapat diberi Nomor dengan **Angka Arab**, jika hal ini lebih memberi penjelasan.

Contoh:

I. Umum

- 1 Dasar Pemikiran
- 2 Pembagian Wilayah
- 3 Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan
- 4 Daerah Otonom

5 Wilayah Administratif

6 Pengawasan

- k. Jika dalam penjelasan umum dimuat dengan mengacu ke Peraturan Perundang-undangan lain atau dokumen lain, pengecualian itu dilengkapi dengan keterangan mengenai sumbernya.
- l. Dalam menyusun penjelasan pasal demi pasal harus diperhatikan agar rumusannya:
 - 1) Tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
 - 2) Tidak memperluas atau menambah norma yang ada dalam batang tubuh;
 - 3) Tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
 - 4) Tidak mengulangi uraian kata, istilah, atau pengertian yang telah dimuat dalam ketentuan umum.
- m. Ketentuan umum yang memuat batasan pengertian atau definisi dari kata atau istilah, tidak perlu diberikan penjelasan karena itu batasan pengertian atau definisi harus dirumuskan sedemikian rupa sehingga dapat dimengerti tanpa memerlukan penjelasan lebih lanjut.
- n. Pada pasal atau ayat yang tidak memerlukan penjelasan ditulis frase Cukup jelas yang diakhiri dengan tanda baca titik, sesuai dengan mana frase penjelasan pasal demi pasal tidak digabungkan walaupun terdapat beberapa pasal berurutan yang tidak memerlukan penjelasan.

Contoh:

Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 9 (Pasal 7 s/d Pasal 9) Cukup jelas

Seharusnya

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Cukup jelas.

Pasal 9

Cukup jelas.

- o. Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir tidak memerlukan penjelasan, pasal yang bersangkutan cukup diberi penjelasan **Cukup jelas**, tanpa merinci masing-masing ayat atau butir.
- p. Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir salah satu ayat atau butir tersebut memerlukan penjelasan, setiap ayat atau butir perlu dicantumkan dan dilengkapi dengan penjelasan yang sesuai.

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ayat ini dimaksudkan memberi kepastian hukum kepada hakim dan para pengguna hukum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

- q. Jika suatu istilah/kata/frase dalam suatu pasal atau ayat yang memerlukan penjelasan, gunakan tanda baca petik ("...") pada istilah/ kata/frase tersebut:

Contoh:

Pasal 25

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "persidangan yang berikut" adalah masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat yang hanya diantarai satu masa reses.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas,

6. Lampiran (Jika Diperlukan)

Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lampiran, hal tersebut harus dinyatakan dalam batang tubuh dan pernyataan bahwa lampiran tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan. Pada akhir lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan/menetapkan Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

B. Hal-Hal Khusus

1. Pendelegasian Kewenangan

- a. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah.
- b. Pendelegasian kewenangan mengatur, harus menyebut dengan tegas.
 - 1) Ruang lingkup materi yang diatur; dan
 - 2) Jenis Peraturan Perundang-undangan.
- c. Jika materi yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat **Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ...**

Contoh:

Pasal...

- (1)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- d. Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi) gunakan kalimat **Ketentuan lebih lanjut mengenai... diatur dengan atau berdasarkan...**

Contoh:

Pasal...

- (1)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

- e. Jika materi yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi itu harus diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat - **Ketentuan mengenai diatur dengan ...**

Contoh:

Pasal...

- (1)
- (2) Ketentuan mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- f. Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi) digunakan kalimat **Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...**

Contoh huruf:

Pasal...

- (1)
- (2) Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

- g. Untuk mempermudah dalam penentuan judul dari peraturan pelaksana yang akan dibuat, rumusan

pendelegasian perlu mencantumkan secara singkat tetapi lengkap mengenai apa yang akan diatur lebih lanjut.

Contoh:

Pasal 10

(1)

(2) Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara permohonan pendaftaran desain industri diatur dengan Peraturan Pemerintah.

- h. Jika pasal terdiri dari beberapa ayat, pendelegasian kewenangan dimuat pada ayat terakhir dari pasal yang bersangkutan.
- i. Jika pasal terdiri dari banyak ayat, pendelegasian kewenangan dapat dipertimbangkan untuk dimuat dalam pasal tersendiri, karena materi pendelegasian ini pada dasarnya berbeda dengan apa yang diatur dalam rangkaian ayat-ayat sebelumnya.
- j. Dalam pendelegasian kewenangan mengatur sedapat mungkin dihindari adanya delegasi blangko.

Contoh :

Pasal ...

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

- k. Pendelegasian kewenangan mengatur dari Undang-Undang kepada menteri atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.
- l. Kewenangan yang didelegasikan kepada suatu alat penyelenggara negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara negara lain, kecuali jika oleh Undang-Undang yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu.
- m. Hindari pendelegasian kewenangan mengatur secara langsung dari Undang-Undang kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat.

- n. Pendelegasian langsung kepada direktur jenderal atau pejabat yang setingkat hanya dapat diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah daripada Undang-Undang.
- o. Peraturan Perundang-undangan pelaksanaannya hendaknya tidak mengulangi ketentuan norma yang telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari.
- p. Di dalam peraturan pelaksana sedapat mungkin dihindari pengutipan kembali rumusan norma atau ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi yang mendelegasikan. Pengutipan kembali dapat dilakukan sepanjang rumusan norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengantar (*aanloop*) untuk merumuskan norma atau ketentuan lebih lanjut di dalam pasal (-pasal) atau ayat (- ayat) selanjutnya.

2. Penyidikan

Ketentuan penyidikan hanya dapat dimuat di dalam Undang-Undang dan Peraturan Daerah. Ketentuan penyidikan memuat pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil departemen atau instansi tertentu untuk menyidik pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Dalam merumuskan ketentuan menunjuk pejabat tertentu sebagai penyidik hendaknya diusahakan agar tidak mengurangi kewenangan penyidik umum untuk melakukan penyidikan.

Contoh:

Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan ... (nama departemen atau instansi) ... dapat diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang (atau Peraturan Daerah) ini.

Ketentuan penyidikan ditempatkan sebelum ketentuan pidana atau jika dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah tidak diadakan pengelompokan ditempatkan pada pasal (-pasal) sebelum ketentuan pidana.

3. Pencabutan

- a. Jika suatu hal diatur dalam suatu peraturan lalu kemudian seluruhnya diatur kembali dalam suatu peraturan yang baru, maka peraturan yang lama tidak perlu ditarik kembali, karena dalam hal tersebut dengan sendirinya berlaku asas: "*lex posteriori derogat lex priori*" yaitu; ketentuan yang baru mengenyampingkan ketentuan yang lama. Tanpa menyebutkan penarikan peraturan yang lama di dalam salah satu pasal peraturan yang baru, dengan sendirinya peraturan yang lama tak berlaku lagi. Tapi karena tidak semua orang maklum akan asas tersebut di atas, maka kebutuhan hukum masyarakat memerlukan adanya ketentuan khusus mengenai penarikan atau pencabutan peraturan yang lama itu, dan ketentuan khusus ini diletakkan dalam pasal tertentu dalam peraturan yang baru.
- b. Jika ada Peraturan Perundang-undangan lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan Peraturan Perundang-undangan baru, Peraturan Perundang-undangan yang baru harus secara tegas mencabut Peraturan Perundang-undangan yang tidak diperlukan itu.
- c. Peraturan Perundang-undangan pada dasamya hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat.
- d. Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh mencabut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- e. Pencabutan melalui Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut

dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah yang dicabut itu.

- f. Jika Peraturan Perundang-undangan baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan Peraturan Perundang-undangan itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari Peraturan Perundang-undangan yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
- g. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan atau diumumkan, tetapi belum mulai berlaku, dapat dilakukan dengan peraturan tersendiri dengan menggunakan rumusan ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.
- h. Jika pencabutan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri, peraturan pencabutan itu hanya memuat 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:
 - 1) Pasal 1 memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku
 - 2) Pasal 2 memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Perundang-undangan pencabutan yang bersangkutan.

Contoh :

Pasal 1

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

- i. Pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang menimbulkan perubahan dalam Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.
- j. Peraturan Perundang-undangan atau ketentuan yang telah dicabut, otomatis tidak berlaku kembali, meskipun Peraturan Perundang-undangan yang mencabut di kemudian hari dicabut pula.

4. Perubahan Peraturan Perundang-undangan.

Merubah peraturan hendaklah dengan peraturan yang setingkat dengannya, misalnya merubah Undang-Undang dengan Undang-Undang atau dengan Perpu, merubah Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian tetap terpelihara kesederajatan kewenangan dan kewibawaan instansi pembuat maupun yang merubah peraturan itu, sekaligus memelihara tertib hirarki peraturan maupun jabatan. Presiden tidak merubah suatu Undang-Undang melalui suatu Peraturan Pemerintah, tetapi setidaknya tidaknya melalui Perpu. Gubernur tidak merubah suatu Perda melalui suatu SK. Praktek memperlihatkan bahwa tidak ada keseragaman cara dan teknik perubahan peraturan-peraturan. Yang utama, ialah bagaimana perubahan itu diadakan sehingga jelas dan terang dan tidak menimbulkan keragu-raguan.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam merubah suatu Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dilakukan dengan:
 - 1) Menyisipkan atau menambah materi ke dalam Peraturan Perundang-undangan; atau
 - 2) Menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Perundang-undangan.

- b. Perubahan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan terhadap:
- 1) Seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau
 - 2) Kata, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.
- c. Jika Pengaturan Perundang-Undangan yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
- d. Pada dasarnya batang tubuh Peraturan Perundang-undangan perubahan terdiri atas **2 (dua) pasal** yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:
- 1) **Pasal I** memuat judul Peraturan Perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah, Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).

Contoh:

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... Tentang..... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor.....) diubah sebagai berikut :

1. Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

.....

2. Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

.....

3. Dan seterusnya.....

2) Jika Peraturan Perundang-undangan telah diubah lebih dari satu kali, **pasal I** memuat, selain mengikuti ketentuan pada Nomor **b huruf 1)** juga tahun dan Nomor dari Peraturan Perundang-undangan perubahan yang ada serta Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf-huruf (abjad) kecil (a, b, c dan seterusnya).

Contoh:

Pasal 1

Undang-undang Nomor ... Tahun tentang ... (Lembaran... Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ...; Tambahan ... Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) **yang telah beberapa kali diubah** dengan Undang-Undang:

1. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor....);
2. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor....);
3. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor....);

- 3) Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Perundang-undangan yang diubah.
- e. Jika dalam Peraturan Perundang-undangan ditambahkan atau disisipkan bab, bagian, paragraf, atau pasal baru, maka bab, bagian, paragraf, atau pasal baru tersebut dicantumkan pada tempat yang sesuai dengan materi yang bersangkutan.
 Contoh penyisipan bab:
 Di antara BAB IX dan BAB X disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB IX A sehingga berbunyi sebagai berikut:

BAB IX A
INDIKASI GEOGRAFI DAN INDIKASI
ASAL
Bagian Pertama
 Indikasi Geografi
 Pasal 79 A

- (1)
- (2)
- (3)

Pasal 79B

- (1)
- (2)

Contoh penyisipan pasal:

Di antara **Pasal 128** dan **Pasal 129** disisipkan 1 (satu) pasal, yakni **Pasal 128 A** sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 128 A

Dalam hal terbukti adanya pelanggaran paten, hakim dapat memerintahkan hasil-hasil pelanggaran paten tersebut dirampas untuk negara untuk dimusnahkan.

- f. Jika dalam 1 (satu) pasal yang terdiri dari beberapa ayat disisipkan ayat baru, penulisan ayat baru tersebut diawali dengan angka Arab sesuai dengan angka ayat yang disisipkan dan ditambah dengan huruf kecil a, b, c, yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

Di antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 18 disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (1a) dan ayat (1b) sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1)
 (a)
 (b)
(2)

- g. Jika dalam suatu Peraturan Perundang-undangan dilakukan penghapusan atas suatu bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat, maka urutan bab, bagian paragraf, pasal, atau ayat tersebut tetap dicantumkan dengan diberi keterangan dihapus.

Contoh:

- Pasal 16 dihapus.
- Pasal 18 ayat (2) dihapus sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1)
- (2) Dihapus
- (3)

h. Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:

- 1) Sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah;
- 2) Materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh) persen); atau
- 3) Esensinya berubah.

Peraturan Perundang-undangan yang diubah tersebut **lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Perundang-undangan yang baru** mengenai masalah tersebut.

i. Jika suatu Peraturan Perundang-undangan telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna Peraturan Perundang-undangan, sebaiknya Peraturan Perundang-undangan tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan-perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada:

- 1) urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir;
- 2) penyebutan-penyebutan; dan
- 3) ejaan, jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

j. Penyusunan kembali sebagaimana dimaksud pada **huruf h** butir 1) dilaksanakan oleh Presiden dengan mengeluarkan suatu penetapan yang berbunyi sebagai berikut:

Contoh:

**PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK
INDONESIA NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
PENYUSUNAN KEMBALI NASKAH
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang : bahwa untuk mempermudah pemahaman materi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang Perubahan Undang-Undang Nomor Tahun tentang perlu menyusun kembali naskah Undang-Undang tersebut dengan memperhatikan segala perubahan yang telah diadakan'

Mengingat : Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan :

KESATU : Naskah Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... yang telah beberapa kali diubah, terakhir dengan

Undang-Undang Nomor ...
Tahun ... tentang ... dan
dengan mengadakan
penyesuaian mengenai urutan
bab, bagian, paragraf, pasal,
ayat, angka dan butir serta
penyebutan-penyebutannya dan
ejaan-ejaannya, berbunyi
sebagai tercantum dalam
Lampiran Peraturan Presiden
ini.

KEDUA : Peraturan Presiden ini
dengan lampirannya
ditempatkan dalam Lembaran
Negara Republik Indonesia.

KETIGA : Peraturan Presiden ini, mulai
berlaku pada tanggal
ditetapkan.

5. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang

Batang tubuh Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi Undang-Undang pada dasarnya terdiri dari 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat penetapan Perpu menjadi Undang-Undang yang diikuti dengan pernyataan melampirkan Perpu sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan Undang-Undang penetapan yang bersangkutan.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat yang berlaku.
Contoh:

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak

Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 106 ...) ditetapkan menjadi Undang-Undang, dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

6. Pengesahan Perjanjian Internasional

Batang tubuh Undang-Undang tentang, pengesahan perjanjian internasional pada dasarnya terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat pengesahan perjanjian internasional dengan memuat pernyataan melampirkan salinan naskah aslinya atau naskah asli bersama dengan terjemahannya dalam bahasa Indonesia.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh untuk perjanjian multilateral:

Pasal 1

Mengesahkan *Convention on the Prohibition on the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapon and on Their Destruction* (Konvensi tentang Pelanggaran Pengembangan, Produksi, Penimbunan, dan Penggunaan senjata Kimia serta Pemusnahannya) yang naskah aslinya dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh untuk perjanjian bilateral yang hanya menggunakan dua bahasa:

Pasal 1

Mengesahkan Perjanjian Kerja sama antara Republik, Indonesia dan Australia Mengenai Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Treaty between the Republik of Indonesia and Australia on Mutual Assistance in Criminal Maners*) yang telah ditandatangani pada tanggal 27 Oktober 1995 di Jakarta yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh untuk perjanjian bilateral yang menggunakan lebih dari dua bahasa:

Pasal 1

Mengesahkan Persetujuan antara Republik Indonesia dan Pemerintah Hongkong untuk Penyerahan Pelanggar Hukum yang Melarikan Diri (*Agreement the Government of the Republik of Indonesia and the Government of Hongkong for the Surrender of Fugitive Offenders*) yang telah ditandatangani pada tanggal 5 Mei 1977 di Hongkong yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia, bahasa Inggris, dan bahasa Cina sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Cara penulisan rumusan pasal 1 bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional dilakukan dengan Undang-Undang berlaku juga bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional yang dilakukandengan Peraturan Presiden.

C. Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan

Sub Pokok Bahasan Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan, yaitu:

1. Bahasa Peraturan Perundang-undangan;
2. Pilihan Kata atau Istilah; dan
3. Teknik Pengacuan.

D. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-undangan

1. Bentuk Rancangan Undang-Undang

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG
(Nama Undang-Undang)
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;

3. dan seterusnya ...;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN: .**

**Menetapkan:
UNDANG-UNDANG TENTANG (nama undang-undang).**

BAB I

Pasal 1

BAB II

Pasal ...

BAB ... (dan seterusnya)

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)**

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya
di bidang Peraturan Perundang-undangan)
(tanda tangan)
(NAMA)**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...**

**2. Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Peraturan
Pemerintahan Pengganti Undang-Undang Menjadi
Undang-Undang**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH
PENGANTI UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN ...
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA**

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA MEMUTUSKAN:

**Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG
PENETAPAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR ...
TAHUN ... TENTANG
MENJADI UNDANG-UNDANG**

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ...
Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik
Indonesia Tahun ... Nomor ... Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditetapkan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)**
(tanda tangan)
(NAMA)

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

- 3. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional yang tidak menggunakan Bahasa Indonesia sebagai salah satu bahasa resmi**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG PENGESAHAN KONVENSI ...

(bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya)

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA
Dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

MEMUTUSKAN:

**Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG
PENGESAHAN KONVENSI ...** (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya)

Pasal 1

- (1) Mengesahkan Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan *Reservation* (Persyaratan) terhadap Pasal tentang ...
- (2) Salinan naskah asli Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan *Reservation*

(Persyaratan) terhadap Pasal tentang ... dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)**
(tanda tangan)
(NAMA)

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

4. Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...

**TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN... TENTANG ...
(untuk perubahan pertama)**

**Atau
PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR... TAHUN...
TENTANG ...
(untuk perubahan kedua, dan seterusnya_**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

**Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG
NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...**

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...), diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal ... (bunyi rumusan tergantung keperluan), dan seterusnya.

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang- Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)**
(tanda tangan)
(NAMA)

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

5. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Undang-Undang

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG PENCABUTAN
UNDANG-UNDANG NOMOR ...
TAHUN... TENTANG... (Nama Undang-Undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA**

**dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan: UNDANG-UNDANG PENCABUTAN
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR...
TAHUN ... TENTANG ...**

Pasal I

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah berlaku) atau ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku)

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang- Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)**

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)
(tanda tangan)
(NAMA)**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...**

**6. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG
PENCABUTAN ATAS PERATURAN PEMERINTAH
PENGGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN...
TENTANG...
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;

3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG PENCABUTAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG NOMOR... TAHUN ... TENTANG
...

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang yang sudah berlaku) atau ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku)

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang- Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)**
(tanda tangan)
(NAMA)

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...

7. Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG

(Nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang)
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

**Menetapkan: PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG TENTANG ... (Nama
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-
Undang)**

BAB I

...

Pasal 1

...

BAB II

...

Pasal ...

...

...

(dan seterusnya)

Pasal 2

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)**

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)
(tanda tangan)
(NAMA)**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...**

8. Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah

**PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG
(Nama Peraturan Pemerintah)
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,**

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

**Menetapkan: PERATURAN PEMERINTAH TENTANG ...
(Nama Peraturan Pemerintah)**

BAB I

...

Pasal 1

...

BAB II

...

309

Pasal ...

...

...

(dan seterusnya)

Pasal 2

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Pemerintah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

**PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
(tanda tangan)
(NAMA)**

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)
(tanda tangan)
(NAMA)**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...**

9. Bentuk Rancangan Peraturan Presiden

**PERATURAN PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN...
TENTANG
(Nama Peraturan Presiden)
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN PRESIDEN TENTANG ...
(Nama Peraturan Presiden)

BAB I

...

Pasal 1

...

BAB II

...

Pasal ...

...

...

(dan seterusnya)

Pasal 2

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

**(tanda tangan)
(NAMA)**

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...

**MENTERI (yang tugas dan tanggung jawabnya di
bidang Peraturan Perundang-undangan)
(tanda tangan)
(NAMA)**

**LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN ... NOMOR ...**

10. Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi

**PERATURAN DAERAH PROVINSI ... (nama provinsi)
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
(Nama Peraturan Daerah)
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
GUBERNUR ... (nama provinsi),**

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI ...
Dan
GUBERNUR PROVINSI ... (nama provinsi)
MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ...
(Nama Peraturan Daerah Provinsi).**

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

...

BAB II

...

Pasal ...

...

...

(dan seterusnya)

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi ... (nama provinsi).

Ditetapkan di ...
pada tanggal ...

**GUBERNUR ... (nama provinsi),
(tanda tangan)
(NAMA)**

Diundangkan di ...
pada tanggal ...

**SEKRETARIS DAERAH ... (nama Provinsi)
(tanda tangan)
(NAMA)**

**LEMBARAN DAERAH PROVINSI ... (NAMA PROVINSI)
TAHUN ... NOMOR ...**

11. Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN / KOTA... (nama
kabupaten/kota)
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
(Nama Peraturan Daerah)
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
BUPATI/WALIKOTA ... (nama kabupaten/kota),**

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI ...
Dan
BUPATI/WALIKOTA ... (nama kabupaten/kota)
MEMUTUSKAN:**

**Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ...
(Nama Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).**

**BAB I
KETENTUAN UMUM**

Pasal 1

...

BAB II

...

Pasal ...

...

...

(dan seterusnya)

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota ... (nama Kabupaten/Kota).

Ditetapkan di ...
pada tanggal ...

**BUPATI/WALIKOTA ... (nama kabupaten/kota),
(tanda tangan)
(NAMA)**

Diundangkan di ...
pada tanggal ...

**SEKRETARIS DAERAH ... (nama kabupaten/kota)
(tanda tangan)
(NAMA)**

**LEMBARAN DAERAH KABUPATEN/KOTA ...
TAHUN ... NOMOR ...**

E. Latihan

1. Praktek Kelompok

Pokok Bahasan : ”Perubahan Peraturan Daerah tentang Pelarangan Pelacuran”.

Catatan : Dilaksanakan secara khusus waktunya dalam kegiatan praktek penyusunan Raperda pada akhir pembelajaran. Penjelasan teknis diberikan oleh widyaiswara/pengajar.

Kisi-kisi:

- a. Prinsip ketaatan Hirarki Peraturan Perundang-undangan dan Harmonisasi Konsepsi dan perancangan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Unsur-unsur teknik penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Perumusan dan penyusunan materi muatan (naskah akademik);
- d. Mengkomposisikan materi muatan kedalam kalimat hukum;
- e. Kerangka Rancangan Peraturan Daerah;
- f. Teknik penuangan materi muatan ke dalam dan menjadi isi Raperda;;
- g. Bentuk Raperda tentang perubahan atas Raperda.

2. Soal Latihan

- a. Jelaskan menurut Saudara, apa yang harus diketahui, dipahami dan dilakukan dalam mempersiapkan praktek teknik penyusunan Raperda?

- b. Jelaskan menurut pendapat dan pandangan saudara, mengenai keterkaitan materi naskah akademik dengan teknik penyusunan Raperda?

F. Rangkuman

Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 terdapat Sistematika Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yaitu:

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

- 2) Penyidikan
 - 3) Pencabutan
 - 4) Perubahan Peraturan Perundang-Undangan
 - 5) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang
 - 6) Pengesahan Perjanjian Internasional
- c. Bentuk Rancangan Peraturan Perundang-Undangan
- 1) Bentuk Rancangan Undang-Undang pada Umumnya
 - 2) Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang
 - 3) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional yang tidak menggunakan Bahasa Indonesia sebagai salah satu bahasa resmi.
 - 4) Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang
 - 5) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Undang-Undang
 - 6) Bentuk Rancangan Undang-Undang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - 7) Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - 8) Bentuk Rancangan Peraturan Pemerintah
 - 9) Bentuk Rancangan Peraturan Presiden
 - 10) Bentuk Rancangan Peraturan Daerah

BAB XI

RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Perancang Peraturan Perundang-Undangan (*legal drafter*) mempunyai tugas utama untuk berkomunikasi melalui tulisan mengenai obyek atau materi muatan yang akan dituangkannya dalam Peraturan Perundang-Undangan, dengan kata lain, perancang Peraturan Perundang-Undangan harus mampu melakukan kegiatan berkomposisi

Untuk menghasilkan suatu komposisi atau tulisan yang baik dan teratur, pada umumnya perancang harus menguasai beberapa dasar yang esensial, yaitu:

1. Kemampuan menggunakan bahasa dengan baik dan benar;
2. Memiliki kemampuan penalaran yang baik;
3. Menguasai kemampuan analisis bidang ilmunya untuk memecahkan obyek garapannya secara ilmiah;
4. Menguasai metode-metode dan teknik pengumpulan data;
dan
5. Menguasai kaidah-kaidah komposisi.

A. Tiga Kebenaran Dasar

Gagasan yang dituangkan dalam Peraturan Perundang-Undangan harus dapat mencapai sasaran yang diinginkan. Untuk itu, setiap perancang hendaknya menyadari adanya tiga kebenaran dasar, yaitu:

1. Bahwa apa yang disampaikan dalam tulisan itu tidak selalu dapat diterima sama atau dengan baik oleh setiap orang. Ada yang menangkap hanya sedikit dari apa yang disampaikan, dan ada yang sama sekali tidak mampu menerima isi tulisan itu. Adapula yang menangkap tulisan itu dengan mudah untuk dapat dimengerti.

2. Bahwa makna yang akan disampaikan itu berada dalam pikiran perancang Peraturan Perundang-Undangan bukan dalam kata atau simbol yang akan digunakannya. Bagaimana cermatnya makna itu dialihkan kepada orang lain tergantung pada keterampilan perancang untuk memilih kata-katanya, dan sejauh mana kecermatan pembaca menginterpretasikan kata-kata itu. Oleh karena itu, perancang harus melihat hal-hal dibalik kata-kata yang digunakan, dan juga harus mempertimbangkan kemampuan komunikasi dari mereka yang menerima pesan melalui tulisan itu, dalam hal ini pengguna Peraturan Perundang-Undangan.
3. Bahwa komunikasi selalu tidak sempurna. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kata-kata itu terbatas dan sangat kasar untuk mewakili obyek atau hal yang akan dikomunikasikan. Kata “dapat” dan “boleh” dalam suatu norma dapat menimbulkan persoalan hukum yang berkepanjangan. Arti kata “dapat” menunjukkan adanya kewenangan yang melekat pada seseorang, sedangkan kata “boleh” menunjukkan kewenangan yang tidak melekat pada seseorang. Kata “wajib” dan “harus” kadangkala menimbulkan pula keraguan karena keduanya menyatakan keharusan (*gebod*) namun berbeda pengenaan sanksinya jika keharusan itu dilanggar. Kita berketetapan bahwa kata “wajib” digunakan untuk menyatakan keharusan, dan kata “harus” digunakan untuk pemenuhan persyaratan.

Komunikasi juga tidak sempurna karena para komunikator sendiri memiliki kemampuan yang berbeda-beda untuk mengalihkan pikirannya. Ada orang yang dengan mudah mengerti suatu kata yang diterima olehnya, namun ada pula yang sebaliknya. Ada orang yang dengan mudah mengartikan kata-kata “kepentingan umum”, “stabilitas nasional”, “kerawanan”, “keadaan darurat”, “penyesuaian”, dan “keadilan”, dan lain-lain.

B. Rasa Bahasa Perundang-Undangan

Perancang Peraturan Perundang-Undangan dituntut untuk mampu memilih kata-kata yang tepat. Pemilihan kata oleh perancang peraturan bukan justru untuk mengaburkan pengertian kata itu sendiri atau dapat menimbulkan interpretasi yang berbeda bagi pengguna peraturan, seperti, dalam penggunaan kata “kepentingan umum” di atas.

Untuk dapat memilih kata-kata yang tepat, perancang Peraturan Perundang-Undangan harus menguasai dan memiliki kosa kata atau perbendaharaan kata dan ungkapan-ungkapan tersebut. Pemilihan kata-kata yang tidak tepat, maka bahasanya akan terasa kaku dan tidak mempunyai rasa.

Sebagai ilustrasi, dalam kerangka penyelenggaraan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, diatur hak dan kewajiban daerah otonom dan hubungannya dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebelum Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 disetujui, dalam pembahasan di DPR, timbul perbedaan pendapat yang panjang mengenai pencantuman kata “di” pada judul “Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah”. Apakah kata “di” perlu dicantumkan atau tidak. Pada akhirnya, dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kata “di” dihilangkan untuk melekatkan kesan adanya “otonomi” daerah. Dengan demikian, kata “di” sangat penting artinya karena kata tersebut menunjukkan keotonomiannya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatur mengenai pemerintahan yang ada di daerah, bukan mengatur pemerintahan daerah. Ada suatu rasa bahasa bahwa daerah adalah bagian (sub ordinat) dari NKRI dan memang harus tunduk pada pemerintah pusat atas aturan-aturan yang dibentuknya tersebut.

C. Pilihan Kata atau Istilah

Di atas telah dikatakan bahwa perancang dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai perbendaharaan kata-kata (*vocabulary*) yang banyak, disamping menguasai ungkapan-ungkapan dan penyusunan kalimat serta ejaannya.

Dalam hal kata serapan (dari bahasa asing), perlu lebih berhati-hati untuk menempatkannya karena kemungkinan satu kata berasal dari bahasa asing tersebut mempunyai banyak pengertian jika diserap ke dalam bahasa Indonesia. Jika serapan tersebut sudah ada kata padanannya yang berasal dari bahasa Indonesia, sebaiknya menggunakan bahasa kita sendiri. Kata “maksimum”, misalnya, yang sering digunakan dalam menentukan sanksi pidana, sebaiknya menggunakan kata “paling”. Untuk maksimum pidana penjara, menggunakan “dipidana penjara paling lama...”. Demikian pula untuk kata “minimum”, gunakanlah kata “paling sedikit”.

Di samping kata serapan, yang banyak timbul masalah adalah penggunaan kata-kata yang salah penempatannya dalam suatu kalimat norma. Kita sering rancu dalam menggunakan kata-kata “kecuali”, “selain” dan “di samping”. Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan kadang-kadang menempatkan kata “kecuali” dalam kalimat “pengandaian” yang sering diungkapkan dengan kata-kata “jika”, “dalam hal”, “apabila”, atau “pada saat”.

Ada suatu peraturan yang menyatakan: “kecuali menjalani hukuman, terpidana diwajibkan...”, kalimat norma ini sebetulnya ingin mengatur mengenai kewajiban lain yang dibebankan kepada terpidana, bukan mengecualikan kewajibannya. Seharusnya kalimat norma di atas berbunyi: “selain menjalani hukuman, terpidana diwajibkan...”.

Pernah kita jumpai pula isi peraturan yang menyatakan “Kecuali dalam hal putusan hakim...” yang mungkin oleh pembentuk peraturan dimaksudkan kalimat norma tersebut mengandung makna “pengecualian”. Padahal jika dibaca secara cermat, kalimat tersebut sesungguhnya mengandung “pengandaian” karena menggunakan kata-kata “dalam hal”. Seharusnya pembentuk peraturan langsung saja menyatakan “Dalam hal putusan hakim..., maka...”.

Jika pembentuk peraturan ingin menggunakan pengecualian dalam kalimat norma, sebaiknya kata “kecuali” ditempatkan pada awal kalimat atas induk kalimat. Kata kecuali, pada dasarnya merupakan penyimpangan dari prinsip umum atau norma umum. Contoh: “Kecuali pegawai negeri golongan IV, seluruh pegawai negeri harus hadir dalam mengikuti upacara bendera”.

Ada kemungkinan penempatan kata kecuali di belakang suatu kata tertentu, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan, misalnya, “Yang dimaksud dengan anak buah kapal adalah mualim, juru mudi, koki, kecuali koki magang, dan pelaut”.

Kalimat norma “pengandaian”, kadangkala menimbulkan ketidakkonsistenan karena ada empat jenis kata pengandaian yang digunakan, yaitu: “dalam hal”, “jika”, “apabila”, dan “pada saat”. Penggunaan jenis kata pengandaian tersebut harus dipilah-pilah sesuai dengan rasa bahasa yang dikaitkan dengan penalarannya.

Perancang kadangkala dibingungkan pula oleh kata kumulatif dan alternatif dalam kalimat norma, yaitu kata “dan” dan “atau”. Penggunaan dua kata ini sering menimbulkan interpretasi jika dipraktikkan di luar peraturan, dalam kata lain, di dunia praktisi hukum. Pembentuk undang-undang dahulu, terutama KUHP, tidak memikirkan perbedaan kata-kata tersebut. Jika ada seseorang yang dituduh korupsi dengan pidana penjara 10 tahun dan denda Rp. 500.000.000,00 bagi

hakim yang akan memutuskan akan berpikir, apakah yang dimaksud tersebut kumulatif atau alternatif. Apalagi sekarang ini dikenal dengan perumusan keduanya yaitu alternatif dan komulatif dengan menggunakan kata-kata “dan/atau”.

Pesan terakhir, perancang Peraturan Perundang-Undangan harus secermat mungkin untuk memilih kata-kata atau ungkapan, secermat mungkin menyusun kalimat norma, dan secermat mungkin menyesuaikan kalimat dan kata-kata tersebut sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar. Jika hal ini tidak dimiliki oleh perancang, dikhawatirkan peraturan yang dihasilkan dapat menimbulkan kebingungan pemakai atau dapat menimbulkan interpretasi lain sehingga pada akhirnya kepastian hukum yang diinginkan oleh pembentuk Peraturan Perundang-Undangan tidak tercapai.

D. Teknik Pengacuan dan Tanda Baca

1. Teknik Pengacuan

Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun untuk menghindari pengulangan rumusan dapat digunakan teknik pengacuan. Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan atau Peraturan Perundang-Undangan yang lain dengan menggunakan frase sebagaimana dimaksud dalam pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat ...

Contoh:

- a. Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (I) dan ayat (2)...
- b. Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berlaku pula ...

Pengacuan dua atau lebih terhadap pasal atau ayat yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal atau ayat demi ayat yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frase sampai dengan :

Contoh :

- a. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12.
- b. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) sampai dengan ayat (4).

Pengacuan dua atau lebih terhadap pasal atau ayat yang berurutan, tetapi ada ayat dalam salah satu pasal yang dikecualikan, pasal atau ayat yang tidak ikut diacu dinyatakan dengan kata kecuali.

Contoh:

- a. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan pasal 12 berlaku juga bagi calon hakim, kecuali Pasal 7 ayat (1).
- b. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) berlaku juga bagi tahanan, kecuali ayat (4) huruf a.

Kata Pasal ini tidak perlu digunakan jika ayat yang diacu merupakan salah satu ayat dalam pasal yang bersangkutan.

Contoh:

Pasal 8

- (1) ...
- (2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pasal ini berlaku untuk 60 (enam puluh) hari.

Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat angkanya lebih kecil.

Contoh:

Pasal 15

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

Pengacuan sedapat mungkin dilakukan dengan mencantumkan pula secara singkat materi pokok yang diacu.

Contoh:

Izin penambangan batubara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh

Pengacuan hanya dapat dilakukan ke Peraturan Perundang-Undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat yang bersangkutan.

Contoh:

Pasal 15

Permohonan Izin pengelolaan hutan wisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dibuat dalam rangkap 5 (lima).

Meskipun tidak dilarang, pengacuan sebaiknya digunakan terhadap pasal atau ayat terdahulu atau yang terletak sebelumnya. Hal ini penting agar tidak membingungkan pembaca, karena harus membuka lembar lain untuk melihat pasal atau ayat yang diacu.

Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu dan dihindarkan penggunaan frase pasal yang terdahulu atau pasal tersebut diatas.

Pengacuan untuk menyatakan berlakunya berbagai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang tidak

disebutkan secara rinci, menggunakan frase sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Untuk menyatakan bahwa (berbagai) peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Perundang-Undangan masih diberlakukan atau dinyatakan berlaku selama belum diadakan pengganti dengan Peraturan Perundang-Undangan yang baru, gunakan frase berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam (jenis peraturan yang bersangkutan).

Jika Peraturan Perundang-Undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan tersebut, gunakan frase tetap berlaku, *kecuali* ...

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini berkau, Peraturan Pemerintah Nomor Tahun (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun Nomor Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor) tetap berlaku, *kecuali* Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.

2. Tanda Baca

Budi Riyanto³³ menjelaskan penggunaan dan penempatan tanda baca erat hubungannya dengan pemilihan dan penyusunan kata dan kalimat dalam perumusan pasal dan ayat. Penggunaan atau pemakaian tanda baca sebagai berikut:

- a. Tanda Titik (.):
 - 1) Dipakai jika pernyataan gagasan sudah selesai atau pada akhir kalimat bukan pertanyaan atau seruan;

³³ Riyanto Budi, Dr,Drs,SH,Msi, *Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan*, Bahan Ajar Diklat Legal Drafting LAN RI, 2006

- 2) Dipakai pada akhir singkatan nama orang, gelar, jabatan, pangkat, dan sapaan serta singkatan kata atau ungkapan yang sudah sangat umum (contoh: R. Suparman, S.H, Kepala.., Pembina.., Saudara, y.l, dan sebagainya), dan;
- 3) Tidak dipakai dibelakang tanggal, nama, jabatan.
3 Juli 1947
R. Suparman
Menteri Dalam Negeri

b. Tanda Koma (,):

- 1) Untuk memisahkan unsur-unsur dalam perincian atau pembilangan;
- 2) Untuk memisahkan anak kalimat yang mendahului induk kalimat dalam kalimat majemuk; dan
- 3) Untuk mengapit keterangan tambahan atau kalimat sisipan dalam kalimat yang lebih luas.

Contoh: bahan baku pembuatan sepatu, guna kelangsungan usaha pengrajin sepatu Cibaduyut, diimport dari Cina.

c. Tanda Titik Koma (;):

- 1) Menghubungkan suku kalimat yang sejenis dan setara yang tidak dirangkaikan oleh kata penghubung (dan, atau, tetapi);
- 2) Suku kalimat yang dirangkaikan oleh kata seperti, karena itu, meskipun, demikian, walaupun begitu, tambahan lagi;
- 3) Suku kalimat atau gabungan kata (frasa) dalam seri yang sekaligus memerlukan pemakaian tanda titik koma, atau bahkan dalam seri yang unsur-unsurnya diberi penegasan khusus.

Contoh: Presiden Republik Indonesia setelah menimbang ...; dan mengingat ...; serta dengan persetujuan bersama DPR RI memutuskan penetapan Undang-Undang tentang ...

d. Tanda Titik Dua (:):

- 1) Dipakai pada akhir suatu pernyataan yang lengkap jika diikuti rangkaian keterangan atau penjelasan;
- 2) Tidak dipakai jika rangkaian atau rincian itu merupakan obyek yang melengkapi atau mengakhiri pernyataan tersebut.

Contoh: Kata salinan dalam suatu Keputusan, sebaiknya ditempatkan setelah pasal terakhir di atas tanda tangan dan nama pejabat yang menandatangani.

e. Tanda Elipsis (... tiga tanda titik):

Menunjukkan bahwa dalam suatu petikan ada bagian yang dihilangkan.

Contoh: Undang-undang nomor... tahun... tentang... yang diundangkan dalam lembaran negara..., tidak berlaku lagi. Pendapat Prof. Dr. R. Suparman ”pelayanan umum adalah mencakup pelayanan administrasi dan fisik...”

f. Tanda Kurung () :

Dipakai untuk mengapit tambahan keterangan atau penjelasan pada singkatan, unsur yang tidak merupakan bagian integral pokok pembicaraan; petikan langsung yang berasal dari pembicaraan, pidato, naskah atau bahan tertulis.

Contoh:

- 1) Penetapan suatu Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) dilakukan oleh Presiden.
- 2) Yang terutama harus dihindari ialah Perumusan Pengecualian (*voorbehoud*) yang samar-samar.

g. Tanda Petik Mengapit (“...”):

- 1) Judul karangan dan nama bab buku jika dipakai dalam kalimat;
- 2) Istilah ilmiah yang masih kurang dikenal atau kata yang diberi arti khusus;
- 3) Petikan langsung yang berasal dari pembicaraan, pidato, naskah atau bahan tertulis.

Contoh:

- 1) Suparman dalam karangannya ”Memangkas jenis dan persyaratan perijinan”, mengutip Bab... buku...
- 2) Presiden memperkenalkan istilah ”Candak Kulak” ketika berbicara sistim perkreditan para petani.

E. Pasal yang Panjang Tabulasinya

- 1) Pasal adalah satuan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat;
- 2) Materi muatan Peraturan Perundang-Undangan lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas dari pada dirumuskan ke dalam satu atau beberapa yang memuat beberapa ayat, kecuali jika materi yang menjadi isi pasal tersebut merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan;

- 3) Satu ayat hanya mengatur hal atau masalah dan dirumuskan dalam satu kalimat;
- 4) Jika pasal atau ayat memuat rincian unsur maka disamping dapat disusun/dirumuskan dalam bentuk Kalimat Dengan Rincian, dapat pula dipertimbangkan penggunaan rumusan dalam bentuk Tabulasi.

Contoh:

- a. Bentuk kalimat rincian
Yang diberi hak pilih ialah warga negara Indonesia yang telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin dan terdaftar pada daftar pemilih.
 - b. Bentuk Tabulasi
Yang dapat diberi hak pilih ialah warga negara Indonesia yang:
 - 1) Telah berusia 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin
 - 2) Telah mendaftar dan terdaftar pada daftar pemilih.
- 5) Dalam membuat rumus pasal atau ayat dengan bentuk Tabulasi hendaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut :
- a. Setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan frase pembuka;
 - b. Setiap rincian diawali dengan huruf (abjad) kecil dan diberi tanda baca titik;
 - c. Setiap frase dalam rincian diawali huruf kecil;
 - d. Setiap rincian diakhiri dengan tanda baca koma;
 - e. Jika suatu rincian di bagi ke dalam unsur yang lebih kecil, maka unsur tersebut dituliskan masuk ke dalam;
 - f. Dibelakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua;
 - g. Pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik; angka Arab diikuti dengan tanda baca

- titik; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup;
angka Arab dengan tanda baca kurung tutup;
- h. Pembagian rincian hendaknya tidak melampaui empat tingkat;
 - i. Jika rincian melebihi empat tingkat, perlu dipertimbangkan pemecahan pasal yang bersangkutan ke dalam pasal atau ayat lain.
- 6) Jika rincian atau unsur dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian Kumulatif, ditambahkan kata DAN yang diletakkan dibelakang rincian kedua dari rincian terakhir. Jika rincian dimaksudkan sebagai rincian Alternatif. Ditambahkan kata ATAU yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.
- 7) Jika rincian dimaksudkan sebagai rincian Kumulatif dan Alternatif, ditambahkan kata DAN/ATAU yang diletakkan di belakag rincian kedua dari rincian terakhir. Kata DAN, ATAU, DAN/ATAU tidak perlu diulang pada akhir setiap unsur rincian.

F. Kegiatan Berkomposisi

Kali ini bahasan, terfokus pada kegiatan berkomposisi dalam lingkungan bagaimana membuat Peraturan Perundang-Undangan yang baik. Salah satu syarat untuk menghasilkan suatu komposisi atau tulisan yang baik dan teratur, antara lain perancang harus memiliki kemampuan menggunakan bahasa dengan baik dan benar dan memiliki kemampuan penalaran yang baik.

Di bawah ini, akan dibahas secara berurutan sesuai dengan susunan, bentuk dan isi Peraturan Perundang-Undangan tentang bagaimana membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baik yang isinya tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan

kata, penyusunan kalimat, maupun pengejaannya, dengan memperhatikan hal-hal yang telah ditentukan dalam teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan.

Pembahasan hanya dibatasi pada pilihan kata atau diksi atau hal-hal lain yang ada kaitannya dengan penggunaan bahasa Indonesia yang baik dan benar.

1. **Judul (Nama)**

Telah kita ketahui bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan mempunyai judul atau nama. Mengenai istilah “judul” atau “nama” ini, masyarakat Perundang-Undangan masih sering merasa bingung dan berbeda pandangan, apakah tercantum pertama kali dan letaknya di **kepala tersebut disebut judul atau nama.**

Contoh:³⁴

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

Kata “PEMERINTAHAN DAERAH” disebut sebagai nama dari undang-undang yang dimaksud. Nama ini pada dasarnya diambil dari diktum penetapan dalam Pembukaan Peraturan Perundang-Undangan, (setelah kata “Menetapkan”) (lihat contoh di bawah).

Sebetulnya, yang membuat judul hanyalah orang-orang yang berada di belakang pembentuk Peraturan Perundang-Undangan dalam arti kata orang-orang yang bekerja di sekretariat dengan mengutip frase atau kata-

³⁴ Bahan Ajar Ragam Bahasa Peraturan Perundang-undangan Diklat Legal Drafting Diklat SPIMNAS LAN, Jakarta, 2004

kata setelah “Menetapkan”, hal ini untuk mempermudah pengadministrasian belaka.

Lihat:

**Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
Dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA**

MEMUTUSKAN

**Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

Bunyi penetapan Undang-Undang ini secara utuh dikutip dan ditempatkan dalam judul Peraturan Perundang-Undangan dengan menambahkan kata nomor (urut pengadministrasian) dan tahun pengesahan. Dalam membuat suatu nama dalam judul Peraturan Perundang-Undangan yang baik menurut pedoman, pembentuk Peraturan Perundang-Undangan harus mengetahui secara pasti dan rinci apa yang diatur dalam peraturan tersebut. Yang penting, nama Peraturan Perundang-Undangan harus dibuat secara singkat dan mencerminkan isi peraturan tersebut.

Pilihan kita serahkan kepada pembentuk peraturan, apakah membuat nama dulu baru kemudian dijabarkan gagasan-gagasannya melalui kemampuan berkomposisi yang normatif, ataukah menjabarkan lebih dulu gagasan tersebut kemudian mencari nama yang pas untuk peraturan tersebut.

Pilihan kata yang sudah ditetapkan untuk nama, sebaiknya ditentukan jenis katanya dan imbuhanannya. Seyogyanya, pembentuk peraturan memilih kata yang sudah baku yang sudah ditetapkan oleh instansi yang

berwenang atau suatu kata yang mencerminkan suatu proses atau pembuatan tertentu yang biasanya menggunakan kata kerja dengan menambahkan awalan “pe” atau ”ke” dan akhiran “an”. Departemen Perhubungan sudah menerapkan penamaan seperti di atas dalam membentuk Peraturan Perundang-Undangan, misalnya, Peraturan Pemerintah tentang Kepelabuhan dan tentang Kebandarudaraan, Undang-undang tentang Ketenagakerjaan, Kehutanan, Perkeretaapian, Pertambangan Umum, Perpajakan dan lain-lain.

Mengenai nama yang berasal dari perintah atau delegasian peraturan yang lebih tinggi atau sederajat yang pilihan kata atau frasenya tergantung dari bunyi perintah atau delegasian, hendaknya dikutip sesuai dengan bunyi perintah atau delegasian.

Jika perintah atau delegasian peraturan tersebut namanya sangat panjang, sebaiknya dibuatkan nama singkat (*citeer-titel*) yang ditempatkan dalam Ketentuan Penutup atau Pasal terakhir dari suatu peraturan jika peraturan tersebut tidak dibuat pembagian bab-bab.

Citeer-titel bukanlah persamaan arti yang dikutip sama panjangnya dengan nama asli. Contoh dalam Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara adalah contoh yang kurang benar, karena Peradilan Tata Usaha Negara disamakan dengan Peradilan Administrasi Negara, padahal Peradilan Tata Usaha Negara sebagai nama yang sudah singkat, sedangkan Peradilan Administrasi Negara adalah nama yang agak tidak singkat dibandingkan Perantun.

2. Pembukaan

Dalam pembukaan Peraturan Perundang-Undangan, yang patut dicermati adalah bagaimana menyusun pertimbangan atau konsiderans yang baik sehingga

secara politis peraturan yang dibentuk tersebut sudah mencerminkan alasan filosofis, yuridis, sosiologis, dan adanya konstataasi fakta tuntutan perkembangan, urgensi dan kebutuhan untuk pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat serta kepastian hukum, sehingga perlu dibentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan. Hal-hal di atas disusun dalam bentuk alinea, harus dibuat secara runtut dan mengalir berdasarkan kemampuan berkomposisi dari perancang Peraturan Perundang-Undangan itu sendiri. Ketajaman mengemukakan fakta dan alasan dibentuknya peraturan serta tujuan yang hendak dicapai, adalah hal yang diperlukan dalam berkomposisi.

Pertimbangan filosofis dan yuridis dengan mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 adalah hal yang diharuskan, namun penajaman fakta dan alasan sering menjadi agak melebar jika Pancasila dan Undang-Undang Dasar dikemukakan dalam pertimbangan. Yang penting adalah bahwa materi yang diatur (batang tubuhnya) tersebut harus berjiwa Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. jangan sampai terjadi bahwa pertimbangannya mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, namun materi pasal-pasal nya bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pancasila sebagai bintang pemandu³⁵ (istilah dari Prof. Dr. Hamid Attamimi, S.H.) dan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar berpijaknya peraturan, sebaiknya dijabarkan dalam Penjelasan Umum peraturan. Penjabaran yang sistematis dan pengkomposisian yang runtut, akan menghilangkan sifat yang melebar tersebut karena semua ide dan dasar akan tertampung dengan sendirinya dalam penjabarannya. Tentu akan berbeda jika bintang pemandu dari peraturan tersebut diuraikan

³⁵ Ibid, hal. 14.

di tempat pertimbangan (konsiderans) yang terbatas dan singkat, dibandingkan ditempatkan dalam Penjelasan Umum yang secara teoritis dan ideologis mudah diuraikan, dalam arti terurai namun terbatas. Disinilah perlu dan manfaatnya sebuah naskah akademis atau pokok-pokok pikiran yang dapat memberikan informasi mengenai alasan dan dasar pertimbangan dibentuknya Peraturan Perundang-Undangan.

3. Ketentuan Umum

Sebagian besar, Peraturan Perundang-Undangan memberikan tempat pada materi yang diatur untuk Bab/Pasal yang mengatur tentang batasan dari pengertian, singkatan atau akronim, atau hal-hal lain yang bersifat umum yang digunakan dalam peraturan. Bab atau pasal yang mengatur ini disebut Bab/Pasal Ketentuan Umum.

Yang perlu disoroti dalam bab ini adalah dalam membuat suatu definisi atau batasan pengertian yang baik berdasarkan teknik Peraturan Perundang-Undangan dan bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Definisi nominal digunakan untuk hal-hal yang sifatnya praktis. Ada beberapa macam definisi nominal, misalnya, sinonim atau persamaan makna, definisi kamus atau penunjukkan kelas terhadap suatu benda atau barang, etimologi kata atau penggunaan kata asing yang memerlukan penjelasan yang tepat dan persis dalam bahasa Indonesia, stipulatif atau suatu batasan kata yang tidak ditafsirkan lain (misalnya Menteri adalah Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia), dan antonim atau penyangkalan (misalnya orang mati adalah orang yang tidak hidup).

Khusus untuk etimologi kata, kita harus mengartikan suatu kata asing sesuai dengan asal kata asingnya. Pengertian “yurisdiksi” misalnya, yang terdiri dari juris

(*jus*) = hukum dan diksi (*dicere*)= berkata, dapat diartikan orang tidak boleh bicara di sini melainkan di tempat lain, yang mengandung maksud lingkup kuasa pengadilan, atau lingkungan hak dan kewajiban serta tanggung jawab di suatu wilayah, atau lingkungan kerja tertentu.

Definisi formal yang juga disebut sebagai definisi logis atau ilmiah yang sebagian besar digunakan dalam membuat batasan atau pengertian dalam Peraturan Perundang-Undangan, dalam pembuatannya perlu memperhatikan syarat-syarat di bawah ini:

a. Ekuivalen

Definisi yang dibuat harus dapat diuji melalui konverbilitas atau dapat dipertukarkan satu sama lain antara yang didefinisikan (*definedium*) dan yang mendefinisikan (*definiens*). $A = B$ dan $B = A$. Jika A dan B dapat dibuktikan sama dan dapat dipertukarkan, maka ini merupakan definisi yang baik. Jika tidak dapat dipertukarkan, maka definisi tersebut hanya merupakan pernyataan. Contoh: Nanas adalah buah yang rasanya asam. Jika dibalik atau dipertukarkan, maka berbunyi: Buah yang rasanya asam adalah nanas. Apakah secara logika definisi ini betul? Jika tidak, maka contoh di atas hanya merupakan pernyataan.

b. Paralel

Dalam membuat suatu definisi, hindarkan adanya penggunaan kata-kata dalam *definiens*, misalnya: jika, apabila, kalau, di mana, untuk apa, kepada siapa, dan lain-lain. Kerena *definiens* dapat mengandung syarat atau pengandaian yang dapat menimbulkan ketidakpastian definisi, yang pada akhirnya dapat mempengaruhi kepastian hukum.

c. Pengulangan Kata Definiens

Hindari adanya pengulangan kata yang sama yang ada dalam definiendum. Misalnya, Ilmu Hukum, kata “ilmu” dan “hukum” harus didefinisikan sebagai “Pengetahuan mengenai norma-norma yang mengatur tingkah laku yang disusun berdasarkan sistematika yang teratur”. Jadi **bukan** “Ilmu yang mempelajari tentang hukum”.

Definisi “sosiologi”, misalnya, kurang baik jika logi tidak didefinisikan atau kadang-kadang logi dipadankan dengan kata “ilmu”. Jadi logi atau ilmu harus pula didefinisikan.

d. Negatif

Hindari adanya definiens yang negatif, dalam arti menggunakan kata seperti: bukan, tidak, non, dslb., kecuali terhadap kelas-kelas yang mempunyai sifat dekotomi atau yang disangkal ciri deferensialnya dan bukan anggotanya.

Salah jika mengatakan bahwa “Manusia adalah bukan binatang”. Bandingkan jika ada definisi yang menyatakan bahwa “Yatim Piatu adalah seorang anak yang **tidak** mempunyai ayah dan ibu”. Contoh terakhir ini salah satu pengecualian penyangkalan ciri deferensialnya dan hal ini bisa dihindari untuk tidak menggunakan kata negatif.

Sebagai pedoman yang terpenting dalam pembentukan definisi adalah bahwa dalam mendefinisikan suatu kata yang akan dibatasi,

hindari adanya definisi yang berjejal atau definisi yang di dalamnya mengandung norma.

Contoh: Bus adalah kendaraan umum yang mempunyai paling sedikit enam roda yang di dalamnya harus disediakan oleh karoseri atau pembuat kendaraan bus sebanyak dua puluh empat tempat duduk, termasuk tempat duduk pengemudi.

Kata “harus” yang ditujukan kepada karoseri di atas adalah suatu norma. Jadi, jika ada suruhan kepada seseorang atau warga, maka suruhan tersebut harus dituangkan dalam materi yang diatur, bukan di dalam batasan pengertian atau definisi.

G. Penormaan

Membuat suatu norma, pada dasarnya merupakan pekerjaan berkomposisi dengan memfokuskan pada kalimat yang mengandung suatu larangan, suruhan, kebolehan, diskresi, dan pengecualian bertindak bagi masyarakat, golongan tertentu, atau perorangan, atau menciptakan suatu kewenangan baru atau menghapuskan kewenangan yang sudah ada.

Di dalam tipologi norma, kita mengenal adanya tiga macam norma, yaitu:

1. **Norma Tingkah Laku**, yang terdiri atas:
 - a. perintah;
 - b. larangan;
 - c. kebolehan;
 - d. pembebasan.
2. **Norma Kewenangan/Kompetensi**; dan
3. **Norma yang Mengubah Norma**.

Norma kewenangan/kompetensi, yaitu, norma yang memberi status, misalnya, norma kewenangan yang menentukan kecakapan atau kemampuan bertindak dan norma kewenangan

untuk mewakili subyek hukum (biasanya dalam hukum keperdataan). Di samping itu, ada pula norma kelembagaan atau organisasi, misalnya, mengenai pendirian suatu organisasi tertentu, dan kewenangan mewakili organ pemerintah.

Norma kewenangan/kompetensi meliputi pula norma yang memberi kewenangan untuk mengatur lebih lanjut hubungan hukum oleh subyek hukum, misalnya, norma kewenangan yang menentukan hubungan hukum yang dapat dilakukan oleh subyek hukum (dalam hukum keperdataan), atau norma atribusi dan delegasi kewenangan di bidang hukum publik.

Norma yang mengubah norma, dalam Peraturan Perundang-Undangan telah kita kenal, misalnya, adanya Undang-Undang perubahan (baik sebagian atau keseluruhan) atau Undang-Undang pencabutan.

Contoh Norma Tingkah Laku:

Pasal 10

Setiap pegawai Lembaga Administrasi Negara wajib mengenakan pakaian dinas dan seragam pada setiap hari kerja dan masuk kantor.

Frasa bergaris bawah = subyek norma
Kata bercetak miring = operator norma
Frasa bergaris ganda = obyek norma
Frasa bercetak biasa = kondisi norma.

H. Rangkuman

1. Bahasa Perundang-Undangan adalah termasuk bahasa Indonesia yang tunduk kepada kaidah tata bahasa Indonesia, baik yang menyangkut pembentukan kata, penyusunan kalimat, maupun pengejaannya. Namun perlu disepakati bahwa bahasa Perundang-Undangan

tersebut sesungguhnya mempunyai corak atau gaya bahasa yang khas yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan azas sesuai dengan kebutuhan hukum.

2. Penggunaan bahasa dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memegang peranan yang sangat krusial. Pemilihan kata/istilah dan diksi yang tepat serta sesuai dengan kaidah bahasa yang berlaku dapat menghindarkan dari pengkaburan makna yang dapat mengakibatkan kesalahan dalam penafsiran materi dan muatan.
3. Perancang Peraturan Perundang-Undangan harus secermat mungkin untuk memilih kata-kata atau ungkapan, secermat mungkin menyusun kalimat norma, dan secermat mungkin menyesuaikan kalimat dan kata-kata tersebut sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia yang baik dan benar. Jika hal ini tidak dimiliki oleh perancang, dikhawatirkan peraturan yang dihasilkan dapat menimbulkan kebingungan pemakai atau dapat menimbulkan interpretasi lain sehingga pada akhirnya kepastian hukum yang diinginkan oleh pembentuk Peraturan Perundang-Undangan tidak tercapai.

BAB XII

MENCERMATI BAHASA HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam bab ini topik bahasan tentang Bahasa Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan, lebih ditegaskan dan dibatasi dalam pembahasan tentang bahasa hukum yang diterapkan dalam hukum yang tertulis, yaitu dalam Peraturan Perundang-Undangan, yang sering disebut dengan ragam bahasa Perundang-Undangan yang diuraikan sebagai berikut:

A. Pengertian

Ragam bahasa Perundang-Undangan ialah gaya bahasa yang dipergunakan dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan, sehingga ia merupakan bahasa Indonesia yang tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia, akan tetapi didalamnya terkandung ciri-ciri khusus yaitu, adanya sifat keresmian, kejelasan makna, dan kelugasan.

1. **Sifat keresmian:** sifat ini menunjukkan adanya situasi kedinasan, yang menuntut ketaatan dalam penerapan kaidah bahasa, dan ketaatan kepada kaidah bahasa.
2. **Sifat kejelasan makna:** sifat ini menuntut agar informasi yang disampaikan dinyatakan dengan kalimat-kalimat yang memperlihatkan bagian-bagian kalimat secara tegas, sehingga kejelasan bagian-bagian kalimat itu akan memudahkan pihak penerima informasi dalam memahami isi atau pesan yang disampaikan. Sifat kejelasan makna ini menuntut agar kalimat-kalimat yang dirumuskan harus menunjukkan dengan jelas mana subyek, predikat, obyek, pelengkap, atau keterangan yang lainnya.
3. **Sifat kelugasan:** sifat kelugasan ini menuntut agar setiap perumusannya disusun secara wajar, sehingga tidak berkesan berlebihan atau berandai-andai.

E. A. Driedger³⁶ dengan mengutip pendapat J. Stephen menyatakan bahwa dalam bahasa Perundang-Undangan **“tidaklah cukup sekedar mencapai kecermatan yang menjadikan seseorang yang beritikad baik dapat memahaminya, melainkan --apabila mungkin-- perlu mencapai tingkat kecermatan yang menjadikan seseorang yang beritikad tidak baik tidak dapat salah memahaminya”**. Sutan Takdir Alisyahbana mengemukakan bahwa bahasa yang dipergunakan untuk hukum adalah bahasa Indonesia yang sublim, yaitu jernih dan murni (sublim artinya menampakkan keindahan di bentuknya yang tertinggi; amat indah; mulia; utama).

Khusus untuk bahasa dalam Undang-Undang, Anton M. Moeliono³⁷ mengatakan sebagai berikut: “Bahasa dalam Undang-Undang, yang dituntut harus jelas, tepat dan tidak boleh bermakna ganda, serta tidak menyapa orang secara pribadi. Selain itu, kalimat dalam Undang-Undang cenderung mirip suatu formula, seperti contoh berikut: **”Barangsiapa yang ... dihukum/dipidana dengan hukuman...”**”.

Prof. Dr. Hamid Attamimi, S.H.,³⁸ mengemukakan bahwa, dalam membicarakan bahasa Indonesia dalam Perundang-Undangan, semua pihak berkepentingan agar susunan kata dan bentukan kalimat yang dituangkan dalam proses pembentukan peraturan negara itu terbebas dari ketidaksempurnaan-ketidaksempurnaan.

Dengan demikian, dapat dibayangkan betapa pentingnya kedudukan seorang perancang Peraturan Perundang-Undangan (*legislatif/legal drafter*) dalam memilih dan menentukan kata dan susunan kalimat yang menghasilkan ungkapan yang tepat sebagaimana dikehendaki oleh pembentuk Undang-

³⁶ Ibid., hlm. 14

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

Undang (*legislator, - wetgever*), dan tidak menimbulkan multi tafsir bagi subjek dan objek yang melaksanakan, serta pembaca.

Perumusan kata dan susunan kalimat dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan bukan pekerjaan mudah atau sekedar *copy paste*. Perumusan sangat penting dan menentukan, karena mempunyai hubungan yang sangat erat dengan penafsiran Peraturan Perundang-Undangan, oleh karena itu diperlukan adanya apresiasi dan pemahaman bahasa tulisan di dalamnya dengan baik dan benar. Hubungan antara perumusan dan penafsiran Peraturan Perundang-Undangan yang baik dan benar ini sangat menentukan apakah Peraturan Perundang-Undangan itu akan mencapai tujuannya atau tidak. Selain hal-hal tersebut, perumusan kata dan kalimat dalam Peraturan Perundang-Undangan tidak berdiri sendiri, karena berhubungan erat dengan kemampuan seorang perancang memahami masalah yang akan diatur, dan menggunakan logika atau penalaran terhadap alasan/dasar pertimbangan dan muatan materi yang berhubungan dengan Peraturan Perundang-Undangan tersebut.

Suatu Peraturan Perundang-Undangan dapat terdiri atas ketentuan-ketentuan yang berupa norma hukum tunggal, dan dapat pula merupakan norma hukum yang berpasangan. Jika norma hukum tersebut merupakan norma hukum tunggal, didalamnya hanya dirumuskan pedoman bagaimana seseorang harus bertingkah laku di dalam masyarakat; sedangkan jika dirumuskan dalam norma hukum yang berpasangan, maka selain ia merumuskan pedoman bagaimana seseorang harus bertingkah laku dalam masyarakat (yang merupakan norma hukum primer), dirumuskan pula tentang bagaimana tindakan yang harus dilakukan oleh penguasa jika pedoman tersebut tidak dipenuhi/dilaksanakan dengan adanya sanksi pidana/pemaksa (yang merupakan norma hukum sekunder).

Suatu norma dalam Peraturan Perundang-Undangan juga mengandung norma- norma hukum yang bersifat umum, abstrak, dan terus-menerus serta berfungsi menetapkan suruhan (keharusan melakukan perbuatan), larangan (tidak melakukan

perbuatan), pembebasan (boleh tidak melakukan perbuatan); atau dapat juga berisi suruhan dan larangan serta mencabut atau menarik kembali wewenang/kuasa yang diberikan tersebut. Selain itu norma hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan yang bersifat umum, abstrak dan terus-menerus tersebut dirumuskan dalam kalimat-kalimat yang normatif, jadi tidak deklaratif.

B. Syarat Bahasa Perundang-Undangan

Dalam perumusan suatu Peraturan Perundang-Undangan Montesquieu mengemukakan beberapa batasan sebagai berikut:

1. Gaya bahasa hendaknya selain ringkas juga sederhana;
2. Istilah yang dipilih sedapat-dapat bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud agar meninggalkan sedikit mungkin timbulnya perbedaan pendapat secara individual;
3. Hendaknya membatasi diri pada riil dan aktual, serta menghindarkan diri dari yang kiasan dan dugaan;
4. Hendaknya tidak halus sehingga memerlukan ketajaman pikiran pembacanya, karena rakyat banyak mempunyai tingkat pemahaman yang sedang-sedang saja; hendaknya tidak untuk latihan logika, melainkan untuk pikiran sederhana yang ada pada rata-rata manusia;
5. Hendaknya tidak merancukan yang pokok dengan yang pengecualian, atau pengubahan, kecuali apabila dianggap mutlak perlu;
6. Hendaknya tidak memancing perdebatan/perbantahan; adalah berbahaya memberikan alasan-alasan yang terlalu rinci karena hal ini dapat membuka pintu pertentangan;
7. Di atas segalanya, hendaknya betul-betul dipertimbangkan apakah mengandung manfaat praktis; hendaknya tidak menggoyahkan dasar-dasar nalar dan keadilan serta kewajaran yang alami;

Jeremy Bentham mengemukakan adanya ketidaksempurnaan (*imperfections*) yang dapat mempengaruhi Undang-Undang, dan ketidaksempurnaan ini dapat dijadikan asas-asas bagi

pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketidaksempurnaan itu dibagi menjadi dua tingkatan, yaitu:

1. Ketidaksempurnaan tingkat pertama disebabkan hal-hal yang meliputi:
 - a. Arti ganda;
 - b. Kekaburan;
 - c. Terlalu luas.
2. Sedangkan ketidaksempurnaan tingkat kedua disebabkan hal-hal meliputi:
 - a. Ketidaktetapan ungkapan;
 - b. Ketidaktetapan tentang pentingnya sesuatu;
 - c. Berlebihan;
 - d. Terlalu panjang lebar;
 - e. Membingungkan;
 - f. Tanpa tanda yang memudahkan pemahaman;
 - g. Ketidakteraturan.

Menurut Prof. Dr. Hamid Attamimi, S.H,³⁹ menyarankan perlunya diusahakan hal-hal sebagai berikut:

1. Perlu ada penjelasan dan penyuluhan lebih banyak mengenai latar belakang lahirnya Peraturan Perundang-Undangan serta keadaan yang mempengaruhinya sehingga penggunaan kata-kata, kalimat, dan ungkapan di dalamnya dapat dipahami lebih baik;
2. Penggunaan ragam bahasa teknis memang tidak dapat dihindarkan di mana-mana; tetapi penggunaan ragam bahasa teknis Perundang-Undangan dapat diatur lebih baik dari ragam bahasa teknis lainnya; jargon atau bahasa yang tipikal dan khas di bidang hukum dapat diganti misalnya, meskipun 'ciptaan- ciptaan' baru hendaknya tidak semakin menyulitkan;
3. Definisi yang dapat menjelaskan di sana-sini boleh digunakan untuk memberikan ketepatan pengertian. Tetapi arti kata-kata yang sudah diketahui masyarakat tidak perlu

³⁹ Ibid.

didefinisikan; apabila definisi sulit dirumuskan maka uraian pengertian dapat digunakan.

Selain syarat-syarat tersebut di atas, perumusan suatu norma dalam Peraturan Perundang-Undangan haruslah memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Subyek sebagai pelaku suatu tindakan;
2. Dirumuskan dalam kalimat aktif;
3. Mempergunakan bentuk tunggal;
4. Dirumuskan dalam waktu sekarang (khusus bagi bahasa yang memakai Presentense)

Perumusan kalimat dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan yang terlihat benar dan tidak mengandung permasalahan dari segi bahasa, kadang-kadang merupakan suatu kekeliruan atau kesalahan yang sangat mendasar apabila dilihat dari segi hukum. Dengan alasan-alasan tersebut, maka perumusan suatu Peraturan Perundang-Undangan haruslah diperhatikan terlebih dahulu hal-hal yang menyangkut hirarki, sifat hakekat, fungsi, dan materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tersebut.

Pasal 1 huruf c:

Bantuan untuk pembinaan Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera I adalah bantuan yang diberikan oleh Wajib Pajak Badan maupun Wajib Pajak Orang Pribadi yang berasal dari penghasilan setelah Pajak Penghasilan yang diperoleh dalam 1 (satu) tahun pajak berjumlah Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) ke atas.

Pasal 2 ayat (1):

Wajib Pajak Badan maupun Orang Pribadi dapat membantu sampai dengan setinggi-tingginya 2% (dua persen) dari laba atau penghasilan setelah Pajak Penghasilan yang diperolehnya dalam 1 (satu) tahun pajak untuk pembinaan Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera I.

Setelah Keputusan Presiden tersebut diberlakukan ternyata dana yang diharapkan tidak begitu banyak, oleh karena dengan kata “**dapat**” dapat bermakna ganda (dapat membayar ataupun tidak membayar).

Dengan alasan di atas Keputusan Presiden tersebut kemudian diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 92 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (1) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

- (1) Wajib Pajak Badan maupun Orang Pribadi **wajib** memberikan bantuan untuk pembinaan Keluarga Prasejahtera dan Keluarga Sejahtera I sebesar 2% (dua persen) dari laba atau penghasilan setelah Pajak Penghasilan dalam 1 (satu) tahun pajak.

Perumusan kedua Keputusan Presiden tersebut jika ditinjau dari segi bahasa atau perumusan terlihat tidak bermasalah, akan tetapi apabila ditinjau dari segi hukum maka Keputusan Presiden tersebut adalah salah. Kesalahan ini sangat fatal apabila ditinjau dari segi materi-muatan Peraturan Perundang-Undangan, oleh karena sebenarnya hal-hal yang menyangkut hak dan kewajiban seseorang harus dimuat dalam suatu Undang-undang, dan tidak boleh diatur dalam Keputusan Presiden.

C. Rangkuman

1. Ragam bahasa Perundang-Undangan ialah gaya bahasa yang dipergunakan dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan, sehingga ia merupakan bahasa Indonesia yang tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia, akan tetapi didalamnya terkandung ciri-ciri khusus yaitu, adanya sifat keresmian, kejelasan makna, dan kelugasan.
2. Perumusan kata dan susunan kalimat dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan bukan pekerjaan mudah atau sekedar *copy paste*. Perumusan sangat penting dan menentukan,

karena mempunyai hubungan yang sangat erat dengan penafsiran Peraturan Perundang-Undangan, oleh karena itu diperlukan adanya apresiasi dan pemahaman bahasa tulisan di dalamnya dengan baik dan benar.

3. Perumusan kalimat dalam suatu Peraturan Perundang-Undangan yang terlihat benar dan tidak mengandung permasalahan dari segi bahasa, kadang-kadang merupakan suatu kekeliruan atau kesalahan yang sangat mendasar apabila dilihat dari segi hukum.
4. Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diperlukan adanya ahli- ahli bahasa yang memahami hukum, terutama hukum yang tertulis; atau ahli- ahli hukum yang memahami dengan baik tentang ragam bahasa Perundang- Undangan. Mengingat pemahaman akan bahasa Perundang-Undangan tersebut sangat diperlukan, maka saat ini baik lembaga perwakilan maupun lembaga pemerintahan seringkali melibatkan para ahli bahasa dalam setiap pembentukan Undang-Undang atau Peraturan Perundang-Undangan lainnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Daftar Buku

- A.Hamid S.Attamimi, *Hukum tentang Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijaksanaan*, Makalah Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 20 September 1993.
- A. Hamid S. Attamimi, *Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan*, Majalah Hukum dan Pembangunan, Jakarta 1997.
- A. Hamid, S.A., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi (tidak dipublikasikan), Jakarta, 1990.
- A.Hamid S.Attamimi, *Perbedaan antara Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Makalah disampaikan pada Pidato Dies Natalis PTIK ke-46, Jakarta 17 Juni 1992.
- Bagir Manan, *Keputusan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, disajikan pada Pertemuan Ilmiah Tahun 1994 di BPHN.
- B. Ter Haar Bzn, *Begginselenen Stelsel van het Adatrecht, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia dengan judul "Asas-asas dan susunan Hukum Adat" oleh K. Ng. Soebakti Poesponoto*, Pradya Paramita, Cetakan Ketiga, Jakarta, 1976.
- Binawan Andang L AI, *Menurut Logika Legislasi, Jentera, Jurnal Hukum, Legislasi*, edisi 10 tahun II Oktober 2005.
- CST. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Perum Balai Pustaka, Jakarta, Cetakan Ketiga, 1990.
- Debaene Stijn, Van Kuyck Raf, Van Buggenhout Bea; *Legislative Technique as Basis of a Legislative*

- Drafting System*, Institute of Social Law-Infosoc, Katholieke Universiteit Louven, Belgium.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Tjetakan Kelima, Djakarta, 1959.
- H. Machmud Aziz, S.H., *Makalah Peraturan Perundang-Undangan*, Direktorat Jendral Peraturan Perundang-Undangan, Departemen Kehakiman dan HAM Republik Indonesia.
- Hikmahanto Juwana, Prof., *Penyusunan Naskah Akademis Sebagai Prasyarat Dalam Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang Undang*, Bahan Rapat Pembahasan Tahunan Prolegnas Pemerintah Tahun 2006, Cisarua Bogor 4-6 Juli 2006.
- Hong Kong Department of Justice; *Legislative Drafting in Hong Kong (Crystallization in Definitive Form 2nd Edition)*.
- Inge van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, WEJ Tjeenk Willing, 1987.
- Islamy Irfan. M. DR, *Prinsip Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*.
- Jimly Assh iddique, *Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan dan Problem Peraturan Daerah*, www.theceli.com.
- Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi dan Pengertian dan Pengembangannya*, Projustitia, No. 2 Tahun V, Mei 1987.
- L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (terjemahan Oetarid Sadino, dari Inleiding tot de Studie van het Nederlanse Recht*, Pradnya Paramita, Cetakan Kedua belas, Jakarta, 1973.
- Mcnair Deborah, "Ethics and Drafting", *Legislative Drafter: A Discussion of Ethical Standards from a Canadian Prespective*, 24 (2) Statute Law Review 125, University of Ottawa, 2000.
- Maria Farida Idrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

- Moh. Kusnardi dan Harmaili Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum universitas Indonesia, Cetakan kedua, Jakarta.
- NE. Algra en HCJG Jansenn, *Rechtsingang, Een Orientatie in het Recht*, HD Tjeenk Willink bv., Groningen, 1974.
- Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasar atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- P.J. Boon, *Wetgeving in Nederland*, WEJ Tjeenk Willink Zwolle, 1986.
- P.J.P. Tak, Prof., Mr., *Rechtsvorming in Nederland (een inleiding) Open Universiteit*, Samsom H.D. Tjeenk Wilink, Eerste druk, 1984.
- Ridwan. HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Saldi Isra dan Yuliandri, *Penyusunan dan Pengudangan Peraturan Perundang-Undangan, Analisis terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Bahan Diskusi dengan Tim Pusat Kajian HAN Lembaga Administrasi Negara (LAN)*, Padang, 16 Juni 2004.
- Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Buku Kedua Jilid 6 tentang Risalah Rapat Badan Pekerja Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR RI Tahun 1999*, Jakarta, 1999.
- SF. Marbun dan Moh.Mahfud, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty Yogyakarta, 1987.
- SF.Marbun, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1984.
- S. Maulana Sony, *Menggagas Pembahasan Rancangan Undang-Undang dengan Argumentasi Berdasarkan Fakta dan Logika*, Jentera, Jurnal Hukum, Legislasi, Edisi 10 Tahun III Oktober 2005.

Soerjono dan Mansyuri Amak, *Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan (PMPK)*, Bahan Ajar DiklatPim Tingkat IV Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia 2001.

Thaib Dahlan, Hamidi Jzim dan Huda Ni'matul, *Teori dan Hukum Konstitusi, Edisi Revisi*, Divisi Buku Perguruan Tinggi, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta

B. Daftar Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

TAP MPR No. 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*.

Tap MPR No.III/MPR/2003 *Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan*.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang *Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah berdasarkan UNDANG-UNDANG No. 9 Tahun 2004*.

Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*.

Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2005 tentang *Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Prolegda*

Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2005 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden*.

Keputusan Menteri Dalam Negeri, Nomor 167 tahun 2004 *Tentang Pedoman Pembinaan Hukum Di Daerah*.



Harakindo
Publishing

Jl. Sentot Alibasya No. 1 Korpri Jaya
Sukarame B. Lampung, Telp. 0721-772539
email cv.harakindo@gmail.com

ISBN 978-623-93416-0-2

