

LAPORAN KOMPENDIUM
BIDANG HUKUM PERUNDANG-UNDANGAN

Di bawah pimpinan:

Prof. Dr. Maria Farida, S.H.,M.H



DEPARTEMEN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN
SISTEM HUKUM NASIONAL
2008

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Tuhan YME, yang telah memberikan berbagai kemudahan bagi pelaksanaan penelitian ini. Atas rahmat-Nya pula laporan akhir Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan ini bisa selesai tepat pada waktunya.

Kompendium ini dibuat dengan dilatarbelakangi oleh banyaknya keraguan dari masyarakat yang terlibat dalam pembentukan perundang-undangan terhadap terhadap proses, metode, substansi dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan. Banyak pihak yang menganggap bahwa UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih banyak terdapat kekurangan. Berbagai keraguan inilah yang akan berusaha dijawab dan diperjelas dalam kompendium ini.

Kami menyadari bahwa laporan ini masih jauh dari sempurna dan perlu mendapatkan berbagai koreksi di sana-sini baik yang bersifat redaksional maupun substansi. Namun terlepas dari segala kekurangan tersebut, kami ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional yang telah memberikan kesempatan kepada kami untuk melaksanakan tugas pengkajian ini.

Jakarta, Desember 2008
Ketua Tim Kompendium
Bidang Hukum Perundang-undangan

ttd

Prof. Dr. Maria Farida Indrati Soeprato, S.H.,M.H

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Maksud dan Tujuan.....	15
C. Metodologi.....	15
C.1. Bahan Kompedium.....	16
C.2. Pengumpulan Data.....	16
C.3. Analisis Data.....	16
D. Sistematika Penulisan.....	17
E. Waktu Pelaksanaan.....	18
F. Personalia Tim.....	18
BAB II KEDUDUKAN, JENIS, FUNGSI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	20
A. Pembentukan Hukum.....	20
B. Pembentukan Hukum di Indonesia.....	28
C. Pembentukan Undang-Undang.....	28
D. Kedudukan.....	54
E. Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan.....	52
F. Mekanisme	70
BAB III PERATURAN MENTERI	79
A. Peraturan Menteri Sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-undangan	79
A.1. Pengertian Peraturan perundang-undangan.....	80
A.2. Ketentuan hukum	81
B. Materi Muatan Peraturan Menteri.....	84
C. Peraturan Menteri merupakan Peraturan pusat	86

BAB IV PERATURAN DAERAH.....	87
A. Konsep Peraturan Daerah.....	87
B. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan RI.....	91
C. Kedudukan Peraturan Daerah Menurut Pendapat Ahli.....	94
D. Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang.....	96
E. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Dinegara Republik Indonesia.....	98
F. Fungsi Peraturan Daerah.....	101
G. Materi Muatan Peraturan Daerah.....	103
H. Pengawasan dan Uji Materi terhadap Peraturan Daerah.....	106
H.1. Mekanisme Pengawasan Preventif.....	110
H.2. Pengawasan Represif Perda Provinsi, Kabupaten/Kota	112
 DAFTAR PUSTAKA.....	 121

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum saat ini berada pada taraf yang memprihatinkan, yaitu ketika hukum bukan saja tidak efektif, melainkan juga sering menimbulkan masalah dan memperuwet masalah yang tadinya belum ruwet.¹ Ada banyak faktor yang menyebabkan kondisi yang demikian, diantaranya adalah masih buruknya substansi hukum positif yang ada.² Pembentukan hukum positif yang ada terkesan hanya persengkokolan untuk menghambur-hamburkan uang negara saja.³ Juga karena masih lemahnya *law enforcement* yang antara lain disebabkan oleh rendahnya mentalitas aparat penegak hukum.⁴

¹ Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 1987) hal. 234

² Hal ini dibuktikan dengan banyaknya undang-undang yang diajukan dan *di-judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi. Tapi bukan berarti bahwa saat ini lebih buruk daripada masa orde lama maupun orde baru meskipun pada masa itu tidak ada undang-undang yang *di-judicial review* karena memang mekanisme untuk itu belum ada.

³ Pernyataan ini merupakan wujud ketidakpercayaan masyarakat kepada parlemen (DPR) yang dianggap sebagai pemegang kekuasaan legislasi. Ketidakpercayaan pada parlemen ini tidak saja terjadi di Indonesia, tetapi merupakan gejala global. Hal ini diakui oleh John Neisbitt yang menyatakan bahwa “Politikus dan aktivitas politik di seluruh dunia sedang diperiksa dengan teliti, dan di mana respek untuk standar kesesuaian dan tingkah laku etis didapat masih kurang, publik pun menuntut pemberian hukuman yang setimpal”. Lebih jauh tentang ini lihat John Naisbitt, *Global Paradox: Semakin Besar Ekonomi Dunia, Semakin Kuat Perusahaan Kecil*, Terjemahan Budijanto, (Jakarta: Binarupa Aksara, 1994) , hal.160. Sedangkan Hartojo Wignjowijoto menyoroti korupsi di Indonesia dengan menyebutnya sebagai “industri korupsi” yang berfungsi sebagai instrumen politik para elit politik untuk bukan saja mempertahankan kekuasaan, tetapi juga sebagai alat untuk merebut kekuasaan. Lebih jauh tentang ini lihat Musni Umar (ed), *Korupsi: Musuh Bersama*, (Jakarta: Lembaga Pencegah Korupsi, 2004), hal.104

⁴ Hal ini dibuktikan dengan banyaknya perkara korupsi yang tidak terselesaikan serta lambannya penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM. Salah satu tulisan tentang rendahnya mentalitas aparat ini bisa dibaca dalam Aloys Budi Purnomo, “*Uji Nyali*” *Memberantas Korupsi*, yang dimuat di Kompas, 23 Februari 2005.

Dari sisi pembentukan hukum, persoalan ini juga disebabkan karena masih belum maksimalnya pemahaman mengenai teori dan teknik perundang-undangan. Hal ini bisa dipahami mengingat cakupan ilmu perundang-undangan yang cukup luas. Sebagaimana dikatakan Burkhardt Krems⁵, yang pada intinya menyebut bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:

- a. Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif;
- b. Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif. Ilmu perundang-undangan ini dibagi lagi ke dalam tiga bagian, yaitu:
 - i. Proses perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*)
 - ii. Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*)
 - iii. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*)

Setiap perancang perundang-undangan, baik yang ada pada lembaga legislatif (DPR/DPRD) maupun yang ada pada eksekutif (pemerintah pusat/daerah) berkewajiban memahami hukum perundang-

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, (Yogyakarta: Kanisius, 2002) hal.2-3

undangan yang berlaku. Penguasaan yang benar atas hukum perundang-undangan akan memberikan kontribusi yang sangat relevan bagi pembentukan hukum. Ketidak cermatan dalam menguasai Hukum Perundang-undangan yang berlaku dapat menjadi sebab cacatnya aturan hukum yang dibentuk baik secara formil maupun materil.

Memahami bentuk aturan hukum yang berlaku dalam sistem hukum positif Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari sejarah aturan hukum pada masa penjajahan. Masih banyak aturan hukum yang sekarang berlaku, merupakan alih rupa saja dari hukum positif yang berlaku di Belanda pada masa penjajahan. Pada masa penjajahan, jika di Belanda dibentuk Wet (UU), maka dinegara jajahan diberlakukan Ordonnantie (oleh penguasa jajahan/Gubernur Jenderal).

Hingga sekarang masih ada Ordonnantie yang berlaku yaitu Hinder Ordonnantie (Ordonansi Gangguan) berdasar Statblad No, 226 Tahun 1926. (disingkat HO). Meskipun terdapat kesalahan dalam pemahaman, karena Hinder Ordonnantie banyak diterjemahkan menjadi UU Gangguan, namun ketentuan tersebut belum pernah diganti. Bahkan oleh hampir semua Kabupaten/Kota ketentuan HO ini menjadi dasar hukum pelaksanaan ijin HO. Jika dipermasalahkan, maka akan dikemukakan hal "legalitas", karena HO mengandung sanksi dan memiliki karakter memaksa (*dwingen-recht*). Sebagai aturan, HO memperoleh dukungan berlaku baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Peraturan

Menteri Dalam Negeri dan berbagai Peraturan Daerah pun telah dibentuk untuk melaksanakan ketentuan dalam HO.

Berbagai *Wet* (UU) pun masih mempunyai kekuatan hukum berlaku di Indonesia, seperti *Wetboek van Strafrecht* (WvS) yang dikenal dengan sebutan KUHP (Kitab undang-undang Hukum Pidana) dan *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau dikenal KUH Perdata. Pada masa penjajahan Belanda, Pemerintah penjajah juga memberlakukan ketentuan ketatanegaraan di Negara jajahan dengan nama *Indische Staatsregeling* (IS). Sebagai contoh adalah Pasal 163 IS dan Pasal 131 IS yang membagi penduduk di wilayah jajahan menjadi tiga kelompok dan terhadap mereka juga berlaku hukum yang berbeda. Di bidang peraturan, diberlakukan Ketentuan Umum Perundang-undangan di Negara jajahan yaitu *Algemene Bepalingen van Wet Geving vor Indonesie Indie* (AB). Sebagai contoh Pasal 2 AB tentang undang-undang dilarang berlaku surut⁶. Oleh sebab itu, untuk melakukan revisi, perubahan atau pun penggantian, harus dilakukan sesuai dengan tingkatan kewenangan berdasar bentuk hukum dan materi muatannya.

Di awal Indonesia merdeka, ditemukan berbagai bentuk aturan hukum yang dinilai tidak lazim seperti: Maklumat, UU Darurat, Penetapan Presiden, UU Federal. Untuk memahami keberadaan ketentuan hukum tersebut harus dilakukan pengkajian yang mendalam dengan pendekatan

⁶ Dalam rumusan Pasal 28I ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 ditegaskan “.....hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurang dalam keadaan apapun”

sejarah hukum. Misalnya, UU darurat, diperkenalkan pada masa Konstitusi RIS dan UUD Sementara Tahun 1950.

Penetapan Presiden dibentuk setelah adanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Oleh sebab itu, jika akan dilakukan pembaharuan atau penggantian terhadap ketentuan-ketentuan tersebut, harus terlebih dahulu dilakukan pengkajian secara komprehensif.

Pada tahun 1966, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menetapkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966⁷ tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Berdasar ketentuan ini, bentuk aturan hukum ditentukan sebagai berikut :

1. UUD 1945
2. Ketetapan MPR (S)
3. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan Menteri
7. Peraturan pelaksanaan lainnya.

Terlepas dari berbagai kritik yang ditujukan terhadap substansi TAP MPRS tersebut, TAP ini sebenarnya telah mengeliminir kerancuan bentuk-bentuk aturan yang ada sebelumnya. Pada gilirannya TAP ini pun menjadi alat ukur bentuk produk hukum dari semua lembaga Negara

⁷ Kritik terhadap TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 ini ditanggapi oleh MPR Tahun 1973 dengan pernyataan akan ditinjau kembali berdasarkan TAP MPR No. V/MPR/1973. Demikian juga pada tahun 1978 dengan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978.

hingga tahun 2000. Namun demikian, masih juga ada permasalahan atas bentuk Surat Edaran (SE) Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yang substansinya seringkali setingkat dengan undang-undang. Masalah ini hingga sekarang pun belum terselesaikan.

Di era reformasi, MPR menetapkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Perundang-undangan. Bentuk aturan hukumnya adalah :

1. UUD 1945
2. TAP MPR
3. UU
4. PERPU
5. PP
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Dalam kaitannya dengan bentuk aturan hukum, maka ada 2 (dua) hal penting, pertama, posisi Perpu dibawah undang-undang yang pada gilirannya menimbulkan pertanyaan hukum apa perbedaan materi muatan antara PERPU dengan UU ? atau apakah ada perbedaan lembaga pembentuk antara PERPU dengan undang-undang ?. Kedua, adalah penyebutan Peraturan Daerah di bawah Keputusan Presiden dan dihapuskannya Keputusan Menteri dalam Tata Urutan. Dalam praktek perundang-undangan, banyak Kabupaten/Kota baik secara formal

maupun materiil tidak mau mengacu lagi terhadap Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri⁸.

Belum tuntas perdebatan mempersoalkan TAP MPR No. III/MPR/2000, pada tanggal 25 Mei Tahun 2004, Pemerintah dan DPR telah sepakat menandatangani nota persetujuan materi muatan RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian disebut UU No.10 Tahun 2004⁹. Dalam ketentuan yang baru ini, tentang jenis dan herarkhi Peraturan Perundang-undangan diatur pada Pasal 7 ayat (1), 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 (termasuk Peraturan Desa)

Ketidakjelasan mengenai bentuk dan herarkhi peraturan perundang-undangan semakin tidak mempunyai kepastian hukum dengan adanya rumusan Pasal 7 ayat (4) : Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan

⁸ Kabupaten/Kota hanya mencantumkan Keputusan/Peraturan Menteri sebagai konsideran mengingat apabila dengan pencantuman tersebut Pemkab/Pemkot memperoleh dukungan kewenangan atau memperoleh keuntungan secara financial.

⁹ Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD tahun 1945 hasil amandemen, maka 30 hari sejak ditandatanganinya persetujuan bersama antara DPR dengan Pemerintah, UU mempunyai kekuatan hukumberlaku atas kekuatan Undan-Undang Dasar.

mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Paparan diatas menggambarkan betapa rumitnya kita memahami berbagai bentuk aturan hukum yang pernah dan sedang berlaku. Oleh sebab itu, seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar bentuk-bentuk aturan tersebut dan bagaimana konsekwensi logis pada hierarkhinya. Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Dalam konteks hukum, wewenang¹⁰ yang diberikan oleh Negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan dibawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari Konstitusi atau perundangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ Negara yang satu kepada organ Negara lainnya.

Berdasar ketentuan Pasal 3 UUD 1945, MPR ditetapkan menjadi lembaga yang berwenang menetapkan UUD. Kewenangan ini untuk pertama kali dilakukan oleh PPKI sebagai pendiri Negara .¹¹ Tanpa mengurangi makna konstitusional, Pasal 3 UUD 1945 mengalami perubahan perumusan menjadi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar”. Dalam

¹⁰ Pemikiran tentang wewenang dapat dikonsepsikan dalam tiga hal, Sumber/Tatacara Perolehan Wewenang, Penggunaan Wewenang, Pembagian Wewenang.

¹¹ Dalam UUD 1945 sebelum amandemen hal itu secara implisit tercatat dalam ketentuan Pasal I Aturan Peralihan “Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia

praktek ketatanegaraan kita, mekanisme perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara membentuk Komisi Konstitusi sebagai panitia Ad-Hoc. Hasil perumusan dari Komisi Konstitusi inilah yang selanjutnya diproses berdasarkan ketentuan Pasal 3 UUD Tahun 1945. Sementara itu, kewenangan MPR untuk menetapkan produk hukum Ketetapan (TAP) MPR, masih melekat pada lembaga MPR. Namun TAP tidak lagi menjadi aturan yang berlaku umum sebagai peraturan perundangundangan, TAP hanya berlaku pada institusi MPR.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga Negara yang berwenang membentuk UU¹². Beralihnya kewenangan membentuk UU dari Presiden ke DPR merupakan salah satu keberhasilan reformasi dalam sistem pembagian kekuasaan Negara yang diatur dalam UUD 1945 lama. Oleh UUD 1945 hasil Amandemen, beberapa jenis UU, pembahasannya ditetapkan harus melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Peraturan Pemerintah Pengganti UU (PERPU) ditetapkan oleh Presiden dengan persyaratan tertentu yang diwajibkan oleh UUD 1945. Keberadaan PERPU hanya berumur satu periode masa sidang untuk selanjutnya disetujui atau ditolak oleh DPR. Jika disetujui, maka akan menjadi undang-undang, jika ditolak, maka PERPU dinyatakan tidak berlaku (lihat Pasal 22 UUD 1945).

¹² Kewenangan ini diperoleh DPR setelah amandemen pertama UUD 1945, 19 Oktober 1999 yaitu berdasar ketentuan Pasal 20 ayat (1) “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”

Produk hukum Peraturan Pemerintah di bentuk oleh Presiden dalam rangka melaksanakan undang-undang. Dalam konsep hukum, peraturan pemerintah ditetapkan sebagai subsidiary rules (peraturan pelaksanaan), yang hanya ada jika diperintahkan oleh undang-undang. (Pasal 5 ayat 2 UUD 1945).

Presiden juga mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden. Peraturan Presiden sebagai ketentuan pengaturan (regeling) dan Keputusan Presiden bersifat penetapan (beschikking). Dalam kaitannya dengan produk hukum Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden, sulit dipisahkan antara Presiden sebagai Kepala Negara atau Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Meskipun demikian, tetap dapat dibedakan dari substansi muatannya. Para menteri sebagai anggota Kabinet, berwenang membuat Peraturan Menteri sebagai ketentuan yang diwajibkan oleh perundang-undangan di atasnya (UU, PP, Keputusan Presiden). Para menteri pada dasarnya adalah pembantu Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan (eksekutif) dengan bidang tugas masing-masing.

Sifat kewenangan pengaturan yang ada pada menteri, sekarang tidak lagi dinyatakan secara tegas. Dalam UU tentang Pembentukan Perundang-undangan, kewenangan pengaturan oleh menteri tidak disebut lagi.

Gubernur dan DPRD Propinsi berwenang membentuk Peraturan Daerah Propinsi. Demikian juga Bupati, Walikota dan DPRD Kab/Kota juga diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah Kab/Kota. Pada Tingkat Desa.

Badan Perwakilan Desa (BPD) bersama-sama dengan Kepala Desa atau nama lainnya juga berwenang membentuk Peraturan Desa. Namun dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Desa dikeluarkan dari hirarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur UU No. 10 Tahun 2004, dan dinyatakan bukan termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 1 angka 10 UU No.32 Tahun 2004 yang berbunyi: "Peraturan daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota."

Secara teoritik, setiap pelaksanaan wewenang selalu dipersyaratkan adanya prosedur tertentu yang tetap (PROTAP). Hal ini dipergunakan untuk mengukur validitas pelaksanaan wewenang tersebut yang muara akhirnya adalah adanya kepastian hukum.

Prosedur pembentukan, perubahan, dan penetapan UUD, mengalami berbagai pasang surut dengan bentuk permasalahan hukum yang berbeda pula. Pembentukan UUD tidak diatur oleh UUD 1945, hal ini mengandung makna, bahwa selamanya kita akan tetap menghadirkan UUD 1945 sebagai bentuk pertama dan terakhir UUD kita. Ketentuan

hukum hanya mengatur persoalan perubahan dan penetapan atas perubahan tersebut.

Tidak jelasnya pengaturan prosedur dalam UUD 1945 ini telah menghasilkan adanya Komisi Konstitusi yang bertugas sebagai pengkaji, penyalaras empat amandemen yang lalu. Namun demikian, hasilnya pun tetap harus ditetapkan oleh MPR hasil pemilu 2004. Ketetapan (TAP) dan keputusan-keputusan MPR pun akhirnya juga harus tunduk pada prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Tata tertib organ tersebut.

Sebelum berlakunya UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif sangat terikat dengan Tata Tertib DPR dalam melakukan pembahasan sebuah UU. Sementara itu, di lingkungan pemerintah (Presiden dan para menteri) terikat pada Inpres No. 15 Tahun 1970, Keppres No. 188 Tahun 1998, Keppres No. 44 Tahun 1999.

Lebih jauh jika diteliti, maka Presiden sangat dominan dalam persiapan pembentukan sebuah undang-undang. Oleh sebab itu, dengan UUD yang baru dan dengan semangat reformasi, DPR diberi kesempatan untuk memegang peran dalam pembentukan undang-undang baik dalam tahap perancangan, pembahasan dan pengundangan.

Untuk produk hukum Peraturan Pemerintah, tidak diatur secara eksplisit prosedur pembentukannya. Presiden sebagai kepala pemerintahan diberi kebebasan untuk menyusun sebuah peraturan pemerintah yang secara tegas diperintahkan oleh undang-undang.

Prosedur pengundangannya saja yang secara tegas diatur dalam UU tentang Lembaran Negara (UU No. 2/1950) yang telah dinyatakan tidak berlaku dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden sebagai produk Presiden, tidak diatur prosedur pembentukannya. Dalam konsep hukum, Presiden diberi wewenang bebas tanpa batasan prosedur. Namun demikian, perlu di catat, bahwa untuk Peraturan Presiden yang materi muatannya pengaturan, tetap harus diundangkan dalam Lembaran Negara.

Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah selama ini diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri¹³. Hal ini membuktikan bahwa kedudukan peraturan daerah selalu berada dibawah peraturan menteri dan fungsinya juga melaksanakan kebijakan menteri khususnya Menteri Dalam Negeri. Perubahan pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah berdasar UU No. 22 Tahun 1999, membawa implikasi berubahnya kedudukan dan fungsi Peraturan Daerah. Demikian juga mekanisme pembentukan dan pengawasannya pun menjadi berubah. Bagian ini akan dibahas secara rinci pada makalah kedua “Pembentukan Peraturan Daerah”.

Tentang materi muatan, pada dasarnya diarahkan untuk menghindari duplikasi pengaturan pada aturan hukum yang tingkatannya

¹³ Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 21-24 Tahun 2003 (sebagai ketentuan terakhir) sebelum dibentuknya UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

berbeda. Di sisi lain, materi muatan juga menghindarkan terjadinya konflik antar regulasi yang akhirnya menyulitkan dalam penerapan.

Aturan hukum yang menetapkan materi sebuah peraturan, secara eksplisit dimulai pada tingkatan UU ke bawah. Pada tingkat UUD/Konstitusi lebih banyak dipergunakan pandangan-pandangan/kreteria-kreteria teoritik. Oleh sebab itu, pada tingkat konstitusi tidak dibahas, dan akan dimulai pada tingkat undang-undang.

Sebelum terbentuknya UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tentang substansi UU selalu dikaitkan dengan UU organik dan UU non organik. UU organik adalah UU yang substansinya merupakan penjabaran langsung dari delegasi pengaturan yang disebut secara eksplisit dalam UUD 1945. UU non organik adalah UU yang melaksanakan hal-hal yang sepatutnya diatur dalam UU atau UU yang melaksanakan delegasi pengaturan dari UU lainnya.

Hukum perundang-undangan sebagai disiplin ilmu pengetahuan hukum belum banyak dipelajari orang sebagai sebuah ilmu sehingga belum banyak dipahami oleh masyarakat luas. Bidang perundang-undangan tidak banyak diminati karena tidak berkorelasi langsung dengan praktek hukum secara luas. Oleh sebab itu, sangat perlu dilakukan kompendium ini, bukan saja untuk meningkatkan kemampuan individual tetapi juga menyebarkan pengetahuan tentang perundang-undangan di Indonesia.

B. Maksud dan Tujuan

Kompendium ini dimaksudkan untuk menggali dan menghimpun pendapat para ahli dalam bidang Hukum Perundang-undangan.

Sedangkan tujuan kompendium ini:

1. Dapat dijadikan pedoman bagi hakim dalam memeriksa suatu perkara.
2. Untuk dijadikan referensi bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

C. Metodologi

Kompendium ini akan menggunakan metode normatif¹⁴. Namun demikian tetap akan digunakan data empiris¹⁵ meskipun hanya berfungsi sebagai pendukung. Dengan metode ini diharapkan dapat menginventarisir dan menjelaskan berbagai teori dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan secara ringkas.

¹⁴ Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Pemikiran normatif didasarkan pada penelitian yang mencakup (1) asas-asas hukum, (2) sistematik hukum, (3) taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal, (4) perbandingan hukum, (5) sejarah hukum. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001), hal,13-14. Lihat juga Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979) hal.15

¹⁵ Penelitian empiris adalah penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti data-data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat. Pemikiran empiris ini disebut juga pemikiran sosiologis. Lebih jauh tentang ini lihat Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *ibid*

C.1. Bahan Kompendium

Data yang dibutuhkan dalam kompendium ini merupakan data sekunder, yang mencakup:¹⁶

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari Undang-undang Dasar dan peraturan terkait lainnya.
2. Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, berupa buku-buku hukum dan jurnal hukum.
3. Bahan hukum tertier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder, yaitu kamus, buku saku, agenda resmi, dan sebagainya,

C.2. Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan mengenai peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga internet yang berkaitan dengan pembentukan perundang-undangan.

C.3. Analisis Data

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan kemudian disortir dan diklasifikasikan, kemudian disusun melalui susunan yang komperhensif. Proses analisa diawali dari premis-premis yang berupa norma hukum

¹⁶ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982) hal.52

positif yang diketahui dan berakhir pada penemuan asas-asas hukum dan selanjutnya doktrin-doktrin¹⁷ serta teori-teori.

D. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

- A. Latar Belakang
- B. Maksud dan Tujuan
- C. Metodologi
- D. Sistematika Penulisan
- E. Waktu Pelaksanaan
- F. Personalia Tim

Bab II Pembentukan UU, PERPU, PP dan PerPres

- A. Kedudukan
- B. Jenis
- C. Fungsi
- D. Materi Muatan
- E. Mekanisme

Bab III Pembentukan Peraturan Menteri

- A. Kedudukan
- B. Jenis

¹⁷ Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam Huma, 2002) hal.15. Lebih jauh dikatakan bahwa penelitian-penelitian kualitatif menurut aliran Strauss (dan Glaser) adalah penelitian untuk membangun teori, dan tidak Cuma berhenti pada pemaparan data mentah belaka.

- C. Fungsi
- D. Materi Muatan
- E. Mekanisme

Bab IV Pembentukan Peraturan Daerah

- A. Kedudukan
- B. Jenis
- C. Fungsi
- D. Materi Muatan
- E. Mekanisme

Bab V Penutup

E. Waktu Pelaksanaan

Penulisan Kompendium ini akan dilaksanakan pada tahun 2008 dengan anggaran dari BPHN.

F. Personalia Tim

- Ketua : Prof. Dr. Maria Farida, S.H.,M.H
- Sekretaris dan Anggota : Arfan Faiz Muhlizi, S.H.,M.H
- Anggota :1. Chairijah, S.H.,M.H.,Ph.D
2. Dr. Innocentius Syamsul, S.H. (P3I DPR RI)
3. Suhariyono AR, S.H.,M.H (Ditjen PP
Depkumham)

4. Ida Padmanegara, SH,MH
5. Hesty Hastuty, S.H.,M.H.
6. Liestiarini Wulandari, SH,MH
7. Tongam R Silaban, S.H.,M.H
8. Joko Winarso, SH

BAB II
KEDUDUKAN, JENIS, FUNGSI, DAN MATERI MUATAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pembentukan Hukum

Pembentukan hukum, dalam hal ini hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden (di Indonesia atau pada umumnya di negara lain). Kebijakan di atas merupakan kesepakatan formal antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatasnamakan negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Termasuk suatu kebijakan politik negara adalah pada saat Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden menentukan suatu perbuatan yang dapat dikenakan sanksi atau tidak (sanksi pidana, administrasi, dan perdata).

Pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dalam hal ini peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri atau setingkat menteri atau peraturan lembaga negara negara tertentu, juga merupakan suatu kebijakan, baik dibentuk berdasarkan delegasian maupun atas keinginan sendiri (mandiri), dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan atau suatu pengaturan prosedur dalam rangka pelayanan publik.

Sebagaimana dipahami bahwa tegaknya hak asasi manusia merupakan *output* dari keseluruhan dinamika kekuatan sosial politik yang ada dalam masyarakat dan hal ini harus didukung oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga *Law Making Process* itu tidak hanya berkaitan dengan proses pembuatan hukum (undang-undang), namun juga harus memenuhi persyaratan filosofis, juridis, dan sosiologis. Di samping itu, juga harus memiliki legitimasi sosial dan sekaligus legitimasi politik untuk dapat diberlakukan secara efektif dan nyata.

Untuk memperoleh legitimasi sosial dan politik tersebut, Departemen Hukum dan HAM sebagai Law Center dan salah satunya selaku koordinator penyusunan Prolegnas, harus menempuh kebijakan sebagai berikut:

- 1) diperlukan peningkatan penelitian hukum yang diarahkan untuk mempersiapkan kebijakan pemerintah dalam berbagai bidang, baik bidang politik, ekonomi, sosial, dan hak asasi manusia;
- 2) diperlukan persiapan untuk menyusun dan menetapkan satu model naskah akademik yang dapat mendukung proses penyusunan suatu naskah rancangan undang-undang;
- 3) diperlukan langkah-langkah untuk memperluas keikutsertaan masyarakat yang berkelanjutan dalam proses penyusunan Program Rencana Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Rencana Legislasi Daerah (Relegda);

- 4) diperlukan kerja sama yang intensif dan berkesinambungan antara pemeran-pemeran kunci dalam proses penyusunan Prolegnas dan Relegda;
- 5) diperlukan satu kesatuan visi dan misi dalam penyusunan Prolegnas dan Relegda, khususnya tentang parameter atau tolak ukur keberhasilan suatu rancangan undang-undang yang bertumpu pada kontrol kualitas (*quality control*) yang bersifat substantif.

Aristoteles memandang negara sebagai bentuk masyarakat yang paling sempurna. Jika masyarakat dibentuk demi suatu kebaikan, maka demikian juga halnya sebuah negara atau masyarakat politik. Setiap orang dalam hidup bermasyarakat selalu berbuat dengan maksud untuk mencapai apa yang mereka anggap baik, dan negara dibentuk dengan sasaran kebaikan pada taraf yang lebih tinggi.¹⁸ Pembentuk undang-undang dengan mengatasnamakan negara, seharusnya memandang bahwa negara dibentuk, melalui undang-undang, dengan sasaran kebaikan pada taraf yang lebih tinggi, yakni demi kesejahteraan, ketertiban, keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat.

Yang perlu dicatat dalam bagian ini untuk lebih memahami makna kebijakan hukum kaitannya dengan kebijakan politik negara, Moh. Mahfud MD, dalam disertasinya menyebutkan bahwa :¹⁹

¹⁸ dikutip dari E. Sumaryono, hal. 36, Benjamin Jowett, *Politics*, dalam Justin D. Kaplan (ed), 1958, *The Pocket Aristotle*, Washington Square Press Publishing, New York, hal. 278. Lihat pula *Aristoteles Politik*, Penerjemah Saut Pasaribu, cetakan Pertama, 2004 dari *Politics*, Oxford University Press, New York, 1995

¹⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, hal. 1.

Tidak sedikit dari para mahasiswa hukum yang heran dan masygul ketika melihat bahwa hukum ternyata tidak seperti dipahami dan dibayangkan ketika di bangku kuliah. Mereka heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Mereka bertanya : mengapa hal itu harus terjadi?

Ternyata hukum tidak seteril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Moh. Mahfud MD selanjutnya berpendapat bahwa hukum merupakan produk politik yang memandang hukum sebagai formalisasi atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing. Ia juga menekankan bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum. Jika ilmu hukum diibaratkan sebagai sebuah pohon, maka filsafat merupakan

akarnya, sedangkan politik merupakan pohonnya yang kemudian melahirkan cabang-cabang berupa berbagai bidang hukum seperti hukum pidana, hukum perdata, hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan bidang hukum lainnya.

Pandangan Mahfud di atas menggambarkan keadaan pembentukan undang-undang di Indonesia yang menitikberatkan pada politik daripada hukum, walaupun produk akhir politik tersebut tetap sebagai produk hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Hal inilah yang belum disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa keputusan politik yang dituangkan dalam suatu undang-undang merupakan produk hukum yang secara yuridis, isinya harus dilaksanakan, walaupun kemudian disadari bahwa undang-undang tersebut sulit dilaksanakan karena substansinya sarat dengan elemen-elemen politik. Mahfud sendiri menyatakan bahwa hukum terpengaruh oleh politik karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum.²⁰

Seandainya energi yang lebih besar di atas dimaksudkan untuk kebaikan pada taraf yang lebih tinggi, yakni demi kesejahteraan, ketertiban, keadilan, dan kemakmuran bagi seluruh rakyat, bukan untuk kepentingan pribadi atau golongan, suatu undang-undang akan mencerminkan apa yang diinginkan oleh Aristoteles. Thomas Aquinas pun menginginkan bahwa tugas pokok seorang penguasa adalah merealisasikan keadilan di muka bumi. Penguasa dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya harus sesuai dengan hukum yang

²⁰ *Ibid*, hal. 13.

berlaku, dan hukum yang berlaku tersebut harus diturunkan dari hukum kodrat. Hukum kodrat merupakan sumber dari semua norma kebajikan moral.²¹

Ternyata hukum tidak seteril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum.

Politik hukum, kadangkala juga merambah dalam lingkungan pemerintah pada waktu rancangan peraturan tersebut dibahas antar departemen terkait dengan masalah kepentingan sektor dan kepentingan lainnya. Apakah hal ini termasuk dalam wilayah politik hukum? Kepentingan sektor inilah yang kemudian mempengaruhi politik hukum yang memang sejak semula diharapkan politik hukum dapat bermanfaat atau berguna dalam kehidupan bermasyarakat. Sekali lagi, sterilisasi politik hukum dikotori oleh kepentingan sektor.

Konsep tentang hukum sebagai cermin tata keadilan telah dikembangkan oleh para pemikir Yunani, terutama Plato dan Aristoteles. Dalam pandangannya, Plato menyatakan bahwa keadilan akan terwujud jika negara ditata sesuai dengan bentuk-bentuk yang ideal sebagaimana ditetapkan oleh raja yang

²¹ *Opcit*, Sumaryono, hal. 41.

sekaligus filsuf dan dihubungkan dengan hukum yang berlaku dalam sebuah “polis”. Hukum adalah refleksi pengetahuan manusia pada umumnya yang dikembangkan secara sempurna.

Bagi Plato, hukum identik dengan jalan pikiran yang nalar yang diwujudkan di dalam dekrit-dekrit yang dikeluarkan oleh negara. Hukum memiliki kualitas tidak tertulis dan alamiah sebagaimana terdapat di dalam kodrat manusia.²² Hukum juga dipandang identik dengan moralitas dan tujuan hukum adalah menghasilkan manusia yang benar-benar baik. Menurut Plato, hukum diberlakukan dengan maksud untuk membantu manusia menciptakan kesatuan dalam hidup komunitas atau ketertiban sosial, atau demi kebaikan umum. Hal ini dimungkinkan, sebab melalui proses penalaran manusia dapat menemukan hukum dalam bentuknya yang murni, yaitu sesuai dengan dunia ide.²³

Apakah hukum yang digambarkan oleh Plato telah tergambar dalam negara-negara yang sekarang ada ini. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa berbeda dengan ekonomi dan politik, hukum adalah institusi normatif. Ia akan kehilangan fungsinya apabila tidak bisa tampil dalam kekuatannya yang demikian itu, yakni menundukkan perilaku masyarakat ke bawah otoritasnya. Tentu saja pemaksaan normatif itu memberikan hasil-hasil yang relatif. Ada bangsa yang sangat patuh kepada hukumnya, ada yang setengah patuh, dan macam-macam gradasi lainnya. Tetapi, pada suatu waktu tertentu bisa

²² *Ibid*, dari Leonardo N. Mercado, 1984, *Legal Philosophy*, Divine Word University Publishing, Tacloban City, hal. 7.

²³ *Ibid*, Sumaryono, hal. 42, dari W.H.D. Rouse, 1956, *Great Dialogues of Plato*, Mentor Book, New York, hal. 125-126

dirasakan bahwa fungsi normatif hukum itu sudah menjadi terlalu melemah dan hasil ini akan cukup merisaukan.²⁴

Apabila kita sudah sampai pada peringkat pembicaraan seperti itu, maka ia sudah bergeser dari hanya mempersoalkan hukum sebagai suatu bangunan teknologi semata-mata. Kerisauan kita tidak akan terobati oleh jawaban-jawaban yang bersifat teknis semata-mata.

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa tidak ada sistem hukum di negara maju yang benar-benar formal atau informal. Keduanya selalu menyatu. Hukum dari pemerintah yang resmi pada umumnya (walau tidak selalu) bersifat formal: berpola, berstruktur, bersandar pada bahasa tertulis dan pada lembaga dan proses yang teratur. Hukum non-negara biasanya jauh kurang formal, tetapi baik perundang-undangan yang resmi maupun yang tidak resmi adalah gabungan dari keduanya.²⁵

Friedman lebih lanjut bertanya, mengapa ada bagian sistem tata tertib sangat formal, ada yang jauh kurang formal, dan ada yang lepas sama sekali dan tidak berbentuk? Kita dapat mulai menjawab dari titik yang mungkin jelas: secara historis yang informal muncul lebih dulu. Masyarakat yang paling sederhana yang mungkin lebih menyerupai masyarakat manusia purba daripada masyarakat urbanisasi, mempunyai sistem hukum yang sangat informal. Tindakan formal tampak mengambil alih setelah sistem informal tidak lagi berfungsi karena satu atau lain hal.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hal. 157.

²⁵ Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction*, Second Edition, Penerjemah Wishnu Basuki, Tata Nusa Jakarta, 1984, hal.

Namun demikian, Friedman pernah menggambarkan adanya komunitas Tristan da Cunha, dalam suatu pulau dengan tanah tandus, terasing, sepi di tengah Samudra Atlantik Selatan yang di dalamnya ada beberapa ratus orang yang tinggal. Mereka bertani kentang dan menangkap ikan. Sebuah tim peneliti mengunjungi pulau tersebut pada 1930-an untuk mengkaji satwa, burung, dan kehidupan sosial. Para ilmuwan sosial tim itu heran melihat betapa penduduknya taat hukum – jika kita boleh menggunakan kata “taat hukum” terhadap orang-orang yang tinggal di suatu tempat di mana justru tidak ada yang tampak seperti hukum yang kita kenal. Tidak ada yang bisa melukiskan contoh kejahatan berat – pembunuhan, perkosaan, atau sejenisnya – yang dilakukan di pulau itu. Tidak ada alat-alat peradilan pidana – tidak ada polisi, pengadilan, hakim atau penjara. Tidak ada yang memerlukannya.

B. Pembentukan Hukum di Indonesia

Sesudah menjalani kehidupan sebagai bangsa yang merdeka selama hampir setengah abad, sampailah kita pada masa-masa kritis yang cukup mendasar. Kita tidak lagi sekadar menghadapi persoalan-persoalan yang berkadar kuantitatif lagi, melainkan sudah bernilai kualitatif.

Berdiri di atas tahun 2008, apalagi membandingkannya dengan keadaan pada tahun 1945 dan lebih mundur lagi pada permulaan abad keduapuluh, Indonesia memang sudah berubah sangat besar dan perubahan itu berlangsung dengan cepat dan semakin cepat. Hukum pun dibuat untuk mencapai perkembangan tersebut, walaupun sangat tersengal-sengal. Hukum berusaha

mencapai perkembangan tersebut, namun ternyata masyarakatnya belum siap untuk melaksanakan hukum yang dibuatnya itu. Padahal hukum harus ada dalam masyarakat dengan tugas menjaga ketertiban dan memberikan keadilan.

Tentang keadaan tersebut, Satjipto Rahardjo pernah bertanya apakah “hukum untuk masyarakat” atau “masyarakat untuk hukum”?²⁶ Memilih yang pertama menimbulkan suasana yang dinamis, sedangkan yang kedua statis dan stagnant atau macet. Kiranya cukup jelas bahwa kemacetan tersebut terjadi karena masyarakat yang berubah itu dipaksa untuk dimasukkan ke dalam bagan-bagan hukum yang ada.

Kendati kita memilih yang pertama yakni “hukum untuk masyarakat”, bagi suatu bangsa yang berubah dengan cepat, siasat tersebut tidak sepenuhnya menjamin bahwa keadaan akan teratasi dengan baik. Sebab pertanyaan yang kemudian bisa diajukan adalah “seberapa besar” perubahan dilakukan agar hukum benar-benar dapat disiapkan untuk melayani masyarakatnya dengan baik?

Mochtar Kusumaatmadja, tampaknya juga bertanya dan pesimis terhadap hukum di Indonesia, karena tanda-tanda mulai tumbuhnya pengakuan dari pentingnya fungsi hukum pembangunan, menunjukkan bahwa kita tidak dapat menghindarkan kesan bahwa di tengah-tengah kesibukan tentang pembangunan ini terdapat suatu kelesuan (*melaise*) atau kurangpercayaan akan hukum dan gunanya dalam masyarakat.²⁷

²⁶ *Op cit*, Satjipto Rahardjo, hal. 43.

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002, hal. 1

Harkristuti Harkrisnowo, juga merasa pilu tentang hukum di Indonesia. Harkristuti menyatakan bahwa di tengah suasana Indonesia yang masih mengalami berbagai cobaan besar sejak masa *fin du siecle* (akhir millenium) sampai kini, tidaklah mudah bagi saya untuk memaparkan kondisi hukum kita tanpa kepiluan yang merebak mendengar dan ratapan mereka yang terluka oleh hukum, dan kegeraman yang membahana pada mereka yang memanfaatkan hukum sebagai alat mencapai tujuan tanpa memakai hari nurani.²⁸

Pembangunan hukum di Indonesia sudah berlangsung sejak tahun 1970-an dan sampai saat ini belum dilakukan evaluasi secara mendasar dan komprehensif terhadap kinerja model hukum sebagai “sarana pembaruan masyarakat”.²⁹ Ketiadaan evaluasi tersebut sudah dapat diantisipasi semula oleh Mochtar Kusumaatmadja yang antara lain mengemukakan bahwa ukuran keberhasilan pembangunan hukum tidak sama dengan pembangunan fisik karena pembangunan fisik jelas dapat dinilai dalam bentuk angka-angka termasuk keberhasilan ataupun kegagalannya.³⁰

Ketiadaan evaluasi atas keberhasilan model hukum pembangunan tersebut mungkin ada pengaruh dari pendapat di atas sehingga menimbulkan keengganan setiap orang atau para ahli hukum untuk memberikan penilaian atas model hukum pembangunan tersebut. Usaha untuk melakukan kuantifikasi keberhasilan pembangunan hukum saat ini sesuai dengan Undang-Undang

²⁸ Harkristuti Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia*, Orasi pada Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 8 Maret 2003, hal. 1.

²⁹ Dikutip dari Romli Atmasasmita, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003.

³⁰ *Ibid*, hal. 1.

Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional bidang Hukum adalah jumlah rancangan undang-undang yang diselesaikan dalam setiap tahun anggaran.

Oleh Romli Atmasasmita, Program Pembangunan Nasional tersebut dikritik karena cara memasukkan jumlah rancangan undang-undang yang direncanakan pada setiap tahun anggaran berjalan bukanlah cara yang tepat untuk menilai keberhasilan pembangunan hukum karena pembangunan hukum dalam arti luas termasuk pembangunan sumber daya manusia hukum, infrastruktur dan kelembagaan hukum yang memadai serta peningkatan budaya hukum (termasuk kesadaran hukum masyarakat yang birokrasi) dan anggaran biaya yang memadai.³¹

Romli lebih lanjut menyatakan bahwa proses legislasi dengan produk perundang-undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan tersebut dikenal dengan sebutan “penegakan hukum” atau “*law enforcement*”, juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik.³²

Jika demikian halnya, maka hukum di Indonesia, termasuk pembentukannya, tampaknya di luar hukum dalam bentuknya yang murni, yaitu tidak sesuai dengan dunia ide seperti yang dikemukakan oleh Plato. Machfud MD sendiri terkejut terhadap masyarakat yang heran ketika melihat bahwa hukum tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak

³¹ Romli Atmasasmita, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003, lihat pada catatan kaki.

³² *Ibid*, hal. 341.

hak-hak masyarakat, penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan. Mereka bertanya: mengapa hal itu harus terjadi?

Ternyata hukum tidak seteril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Dan pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum.

C. Pembentukan Undang-Undang

Di bidang hukum, khususnya di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, reformasi hukum yang menonjol adalah terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Penjelasan Undang-Undang tersebut disebutkan

bahwa sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya. Untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, diatur secara tumpang tindih baik peraturan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu:

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1847 : 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan. Sepanjang mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Undang-

Undang ini merupakan Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta.

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.
4. Selain Undang-Undang tersebut, terdapat pula ketentuan:
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;
 - b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;
 - c. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia;
 - d. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
 - e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden;

Dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan harus mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Pada tahap perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan, pada awalnya tertuang dalam GBHN sebagai suatu program legislasi nasional (Prolegnas). Selanjutnya pada GBHN 1999-2004 yang tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999, terkait dengan Prolegnas, diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam undang-undang. Pada tahun 2000, terbentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional, sebagai indikator kinerja pembangunan di bidang hukum, khususnya materi hukum. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tersebut dijadikan patokan pembangunan materi hukum dalam Prolegnas sampai dengan tahun 2004. Dengan berakhirnya tahun 2004, maka Prolegnas harus disusun ulang yang berlaku dari mulai 2005 sampai tahun 2009. Dasar penyusunan ulang harus didasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 seiring dengan perubahan UUD 1945 sehingga substansi keduanya saling menyesuaikan.

Pasal 5 ayat (1) UUD menentukan bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat" dan Pasal 20 ayat (1) UUD menentukan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang

kekuasaan membentuk undang-undang”, menunjukkan adanya pergeseran kewenangan legislasi dari lembaga eksekutif (pemerintah) kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini sudah barang tentu menuntut Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih responsif dan inisiatif dibandingkan dengan pemerintah. Hal ini sangat berbeda dengan sebelum adanya amandemen UUD. Pasal 5 ayat (1) UUD sebelum amandemen (perubahan) berbunyi ”Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, sedangkan Pasal 20 ayat (1)-nya menentukan bahwa ”Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Pembalikan kewenangan di atas membawa konsekuensi yang luar biasa dalam sistem dan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

Dari konsekuensi di atas, dapat diilustrasikan pada saat membahas rancangan undang-undang (RUU) di Dewan Perwakilan Rakyat antara lain sebagai berikut: ”Kami yang berwenang menentukan apa saja!”; ”Apa maunya rakyat, kami harus tuangkan dalam RUU!”; ”Dewan Perwakilan Rakyat harus diberikan kewenangan tambahan dalam penyelenggaraan pemerintahan”; ”Keinginan Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat diganggu gugat dalam menentukan kebijakan yang dituangkan dalam RUU”, dll. Dari kondisi di atas, betapa sulitnya pemerintah dalam angan-angannya (sewaktu membahas undang-undang) menjalankan undang-undang dimaksud dan dalam kenyataannya pemerintah berjalan terengah-engah dan terseok-seok dalam memenuhi dan melaksanakan undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat tidak lah dipersalahkan karena pemenuhan keinginan rakyat dilatarbelangi oleh

pertanggungjawaban sebagai wakil rakyat yang memilihnya. Di balik itu, pemenuhan tersebut juga untuk mencari dukungan politiknya dalam menggalang rakyat untuk berpihak pada partainya.

Sebelum kewenangan pembentukan undang-undang bergeser kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kelemahan dan kekurangan dalam pembentukan undang-undang juga sering muncul di pihak pemerintah sehingga yang tampak adalah kecenderungan adanya penyalahgunaan wewenang dan kewenangan-kewenangan otoriter lainnya. Dewan Perwakilan Rakyat pada waktu sebelum reformasi, sering disoroti berkaitan dengan fungsi dan kedudukannya dalam penyelenggaraan negara. Pada masa Orde Baru, anggota DPR sering dianggap sebagai kendaraan politik untuk melanggengkan kekuasaan rezim ketimbang mewakili rakyat dalam pembuatan kebijakan ataupun melaksanakan fungsi kontrol. Jadi, undang-undang pada waktu itu dibuat untuk kendaraan politik pemegang kekuasaan pada pemerintah.

Jadi, pergeseran kekuasaan di atas harus disikapi bahwa dalam pembentukan setiap undang-undang harus ada keseimbangan antara keinginan rakyat dan kemampuan pemerintah dalam melaksanakan undang-undang serta tetap memperhatikan hak asasi manusia dan hak-hak mendasar lainnya dan menuju penyelenggaraan pemerintahan yang *good governance*. Keseimbangan dan tetap memperhatikan hak asasi manusia dan hak-hak mendasar lainnya diperlukan karena pembentukan undang-undang sangat terkait dengan pelaksanaan undang-undang itu sendiri yang mempunyai sifat mengikat umum dan mengakibatkan adanya sanksi kepada pihak yang terkena serta akibat yang

lebih luas lagi adalah terjadinya perubahan sosial dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Selama kurang lebih 30 tahun, rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (lama) ini ditafsirkan bahwa pembentuk undang-undang adalah Presiden, sedangkan DPR hanyalah “bersetuju” untuk “setuju” atau “tidak setuju” terhadap RUU yang dibentuk atau disusun oleh Presiden. Setelah Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945 yang dilakukan tahun 1999 dan tahun 2000, pemegang kendali pembentukan undang-undang adalah DPR. Dengan demikian sekarang DPR (termasuk DPRD) berkewajiban menyusun program legislasi nasional (Prolegnas/Prolegda), dan menyusun perencanaan, analisis, evaluasi, yang didukung oleh penelitian dan pengkajian peraturan perundang-undangan. Sedangkan Presiden (Pemerintah) sebagaimana bunyi Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945 yang berbunyi: *Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR*, hanyalah mempunyai “hak” yang dapat digunakan atau tidak digunakan.

Berdasarkan Perubahan Keempat UUD 1945 yang menetapkan bahwa MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara melainkan hanya sekedar “forum” yang terdiri atas dua kamar (bikameral) yaitu DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) maka ke depan (sesudah Pemilu 2004) pembentuk undang-undang menjadi tiga lembaga yaitu DPR, DPD, dan Presiden. Namun demikian sebagai legislator utamanya adalah tetap DPR. Sedangkan DPD dan Presiden hanyalah sebagai legislator serta. Dalam UUD 1945, DPD diberikan

kewenangan legislasi terbatas khususnya yang berkaitan dengan substansi otonomi daerah dan hubungan pusat dan daerah.

Dalam pembentukan undang-undang, paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus dipenuhi. Pertama, adalah lembaga pembentuk undang-undang. Kedua, prosedur atau tata cara pembentukannya. Ketiga adalah substansi yang akan diatur dalam undang-undang. Komponen pertama adalah lembaga/pejabat negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan daerah (DPD) serta Presiden. Sebagai pelaksana penyusunan rancangan undang-undang (RUU) di lingkungan pemerintah (eksekutif) pusat yang membantu Presiden membentuk/membahas RUU adalah para menteri/kepala LPND dan pejabat struktural dibantu oleh para pejabat fungsional. Di lingkungan pemerintah daerah adalah kepala daerah (gubernur/bupati/walikota) dan pejabat struktural dibantu para pejabat fungsional peneliti dan perancang peraturan perundang-undangan daerah.

Apabila salah satu komponen utama pembentukan undang-undang tersebut tidak berjalan dengan baik maka hasilnya adalah suatu produk hukum yang cacat yang dapat dibatalkan melalui hak uji yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.³³ Dalam komponen kedua, termasuk pula pelaksanaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

³³ Mahkamah Konstitusi ini telah ditetapkan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Dalam Pasal 24C dikatakan bahwa *(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.* RUU Mahkamah Konstitusi yang dipersiapkan oleh DPR kemudian dibahas bersama dengan Pemerintah dan pada tanggal 13 Agustus 2003 disahkan oleh Presiden 4 hari sebelum batas waktu yang ditentukan dalam

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:³⁴

- Asas-asas formil :

- 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- 2) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- 3) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara

Pasal III Aturan Peralihan UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi: *Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.*

³⁴ A. Hamid, SA, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi, Jakarta, 1990, hal. 321 s/d 331. Sedangkan bukunya I.C. van der Vlies yang berjudul *Handboek Wetgeving* sudah diterjemahkan (tidak dipublikasikan) ke dalam bahasa Indonesia.

efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;

5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

• Asas-asas materiil:

1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);

2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);

3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);

4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);

5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) telah mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan. Pasal 5 UU P3 menentukan bahwa “dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik yang meliputi :

a) kejelasan tujuan (setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai);

- b) kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat (setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang);
- c) kesesuaian antara jenis dan materi muatan (dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya);
- d) dapat dilaksanakan (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 (setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara);
- f) kejelasan rumusan (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); dan

- g) keterbukaan (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 pembuatan peraturan perundang-undangan).

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas di atas, harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk-bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh. Misalnya, apakah pentingnya membentuk peraturan ini? Tujuannya apa? Apakah bermanfaat bagi kemaslahatan masyarakat? Tidakkah instrumen lain, selain peraturan, sudah cukup? Dalam menyusun substansi yang diinginkan oleh penentu kebijakan, pembentuk peraturan perundang-undangan harus selalu bertanya, apakah rumusan tersebut sudah jelas dan tidak menimbulkan penafsiran?

Pada setiap pasal atau norma yang ditentukan dalam materi yang diatur, pembentuk peraturan perundang-undangan harus mengolah dalam pikirannya

apakah seluruh substansi tersebut telah mengandung asas materi muatan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 UU P3 yakni asas:

- a. pengayoman (materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat);
- b. kemanusiaan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional);
- c. kebangsaan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinnekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia);
- d. kekeluargaan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan);
- e. kenusantaraan (materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila);
- f. bhinneka tunggal ika (materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama,

suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara);

- g. keadilan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali);
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial);
- i. ketertiban dan kepastian hukum (materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum); dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan (materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara).

Selain asas tersebut, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Di luar ketentuan di atas, dalam ilmu hukum atau ilmu perundang-undangan, diakui adanya beberapa teori atau asas-asas yang selalu mengikuti dan mengawali pembentukan peraturan perundang-undangan dan

secara umum teori dan asas-asas tersebut dijadikan acuan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang yakni teori jenjang norma. **Hans Nawiasky**, salah satu murid **Hans Kelsen**, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. **Hans Nawiasky** dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori **Hans Kelsen**, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, **Hans Nawiasky** menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. **Nawiasky** mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

- 1) *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- 2) *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- 3) *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- 4) *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kelompok norma di atas hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum di setiap negara, walaupun istilahnya dan jumlah norma yang berbeda dalam setiap kelompoknya. Di Indonesia, norma fundamental negara adalah

Pancasila dan norma ini harus dijadikan bintang pemandu bagi perancang dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Dengan mendasarkan pada teori di atas, peraturan yang dibentuk oleh Presiden dengan sendirinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya, misalnya Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, demikian pula Peraturan Gubernur, tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah.

Tata urutan peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) adalah sebagai berikut:

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.
- (2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :
 - a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;

- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selain teori di atas, ada beberapa teori yang perlu diketahui, yakni dalam pembentukan peraturan, berlaku prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan

dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*). Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori* dan *lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan. Dengan demikian, pembentuk peraturan perundang-undangan dituntut untuk selalu melakukan tugas pengharmonisan dan sinkronisasi dengan peraturan yang ada dan/atau terkait pada waktu menyusun peraturan.

Yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan perundang-undangan adalah mengenai materi muatan peraturan. Materi muatan terkait erat dengan jenis peraturan perundang-undangan dan terkait dengan pendelegasian pengaturan. Selain terkait dengan jenis dan delegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma. Perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing (departemen terkait atau dinas terkait) yang berasal dari delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tetap pula memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya.

Pengetahuan mengenai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam perancangan peraturan perundang-undangan karena :

- a. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjukkan betapa pentingnya aturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan (lihat UU Nomor 10 Tahun 2004);
- c. pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal :
 - 1) pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
 - 2) dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka

- berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*);
- 3) dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan (*lex specialis derogat lex generalis*).
- e. pentingnya pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan undang-undang adalah berbeda dengan materi muatan peraturan presiden. Materi muatan biasanya tergantung dari delegasian atau atribusian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat. Undang-undang dan Perda bermateri muatan salah satunya adalah pengaturan hak asasi manusia dan pengaturan sanksi yang memberatkan atau membebani rakyat.

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu dari pembangunan hukum, di samping penerapan, penegakan hukum, dan pemahaman mengenai hukum itu sendiri. Sebagaimana diketahui bersama bahwa pembangunan hukum yang dilaksanakan secara komprehensif

mencakup substansi hukum, kelembagaan hukum, dan budaya hukum serta dibarengi dengan penegakan hukum secara tegas, konsisten, dengan tetap menjunjung tinggi hak asasi manusia, akan mampu mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan dan pembangunan serta instrumen penyelesaian masalah secara adil dan sebagai pengatur perilaku masyarakat untuk menghormati hukum.

Teraktualisasinya fungsi hukum akan mewujudkan tegaknya wibawa hukum yang memperkuat peran hukum dalam pembangunan untuk menjamin agenda pembangunan nasional berjalan tertib, terarah, dan konsekuensi dari berbagai kebijakan dan langkah yang diambil dapat diprediksi berdasarkan pada asas kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai unsur pelaksana pemerintah dengan tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia mempunyai peran yang sangat strategis untuk mengaktualisasikan fungsi hukum, menegakkan hukum, menciptakan budaya hukum, dan membentuk peraturan perundang-undangan yang adil, konsisten, tidak diskriminatif, tidak bias gender, serta memperhatikan terlaksananya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia. Pengaktualisasian tersebut sudah barang tentu tidak dapat dilaksanakan oleh Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia sendiri, melainkan harus bekerja sama atau mengadakan koordinasi dengan instansi terkait lain.

Orang belum menyadari betul bahwa seluruh kehidupan dan tingkah lakunya dibatasi, dilingkupi, atau dikelilingi oleh peraturan perundang-undangan. Sebagai sasaran atau adresat peraturan perundang-undangan, orang masih belum juga menyadari betapa pentingnya suatu peraturan perundang-undangan bagi dirinya atau orang lain di sekitarnya. Betapa hak orang diberikan dan sekaligus dibatasi dan betapa kewajiban orang dilekatkan pada masing-masing demi ketertiban seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Pertanyaannya adalah berapa peraturan yang diperlukan oleh negara ini untuk mengatur seluruh kehidupan masyarakat? Apakah semua perbuatan, tindakan, atau tingkah laku setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sudah dibagi habis atau sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan?

Apakah peraturan perundang-undangan itu segala-galanya, terutama dalam kapasitasnya sebagai penegak keadilan? Terkait dengan keadilan, pernah seorang Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, **Earl Warren** mengatakan bahwa “bukan aturan hukum, namun itikad dan kesungguhanlah yang dapat menegakkan keadilan”. Tentu pernyataan di atas bukan diartikan kemudian kita berhenti membentuk peraturan perundang-undangan, namun demikian, perlu dipetik dari pernyataan di atas bahwa peraturan perundang-undangan tidak lebih dari seonggok kertas yang lusuh, jika tidak dijalankan dengan moralitas dan integritas. Mungkin Warren telah jenuh membaca aturan hukum yang setiap tahun bertumpuk semakin tinggi, namun tetap mandul di tingkat implementasinya.

Kekhawatiran adanya permasalahan di atas, dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya pembentuk peraturan harus memahami terlebih dahulu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebelum membentuknya untuk mencegah peraturan perundang mandul. Persoalan aparat penegak hukum tidak perlu dibahas di sini, namun paling tidak pembentuk peraturan perundang-undangan yakin bahwa sarana dan prasarana (terutama penegak hukumnya) akan tersedia dengan baik jika peraturan perundang-undangan diundangkan.

D. Kedudukan

Sebagaimana disebutkan di atas mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan yang dari urutan tertinggi sampai terendah yakni mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, undang-undang/perpu, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah, menunjukkan adanya hierarki atau teori berjenjang yang harus dipahami oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.

Kedudukan masing-masing peraturan perundang-undangan di atas ditandai dengan ciri-ciri yang dapat dilihat dari jenis, materi muatan, macam, dan bahasa peraturan perundang-undangan (penormaan). Korelasi keempatnya menunjukkan kedudukan yang ajeg yang tidak bisa dipertukarkan. Ciri yang lain yang juga penting adalah ciri prosedur pembentukan masing-masing.

E. Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan

Sebelum berbicara mengenai materi muatan, norma, dan penerapan peraturan perundang-undangan, untuk memahaminya, terlebih dahulu ditampilkan jenis peraturan perundang-undangan karena jenis tersebut terkait erat dengan materi muatan, norma, dan penerapan peraturan perundang-undangan.

Rincian jenis peraturan perundang-undangan membedakan materi muatan masing-masing jenis tersebut. Demikian pula terhadap jenis norma dan cara penerapannya. Untuk membedakan masing-masing tersebut, sering mengalami kesulitan karena ada perbedaan yang sangat tipis antara jenis yang satu dengan jenis lainnya, dan kemungkinan dapat menimbulkan tumpang tindih materi muatan dan persamaan jenis norma pada masing-masing jenis yang jenjangnya berurutan satu tingkat ke bawah atau ke atas.

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang 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; dan keuangan negara. Di samping itu, materi muatan Undang-Undang juga bisa berasal dari perintah Undang-Undang lain.

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan Undang-Undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang

sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah. Materi muatan Peraturan Daerah (Perda) 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. Dari tata urutan (hirarki) dan jenis di atas, tampak bahwa semakin ke bawah, materi muatan peraturan masing-masing semakin mengkerucut. Dengan mengkerucutnya materi muatan, orang akan lebih mempermudah menentukan materi muatan yang terbawah karena yang terakhir ini sebagai hasil residu peraturan di atasnya.

Khusus untuk materi muatan Perda di atas harus dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menentukan pembagian urusan pemerintahan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah, dan urusan-urusan pemerintah daerah yang lain yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dalam Perdanya. Hal ini untuk lebih mempermudah penentuan materi muatan, norma, dan penerapannya.

Sebagaimana digambarkan di atas, untuk mempermudah penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan, digunakan penelaahan secara residu, di samping pemahaman mengenai materi muatan itu sendiri. Materi Muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam

peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Di dalam ilmu peraturan perundang-undangan, telah dikenal teori berjenjang yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat peraturan, semakin meningkat keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat kekonkritannya. Hipotesis yang dapat digambarkan adalah jika peraturan yang paling rendah, penormannya masih bersifat abstrak, maka peraturan tersebut kemungkinan besar tidak bisa dilaksanakan atau ditegakkan secara langsung karena masih memerlukan peraturan pelaksanaan atau petunjuk pelaksanaan. Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan daerah, seyogyanya langsung dapat dilaksanakan secara berjenjang, dengan catatan bahwa materi muatan undang-undang disesuaikan lagi dengan macam undang-undang itu sendiri. Sebagaimana diketahui bahwa macam undang-undang terdiri atas:

- a. undang-undang hukum pidana;
- b. undang-undang hukum perdata;
- c. undang-undang hukum administrasi;
- d. undang-undang pengesahan;
- e. undang-undang penetapan; dan
- f. undang-undang arahan atau pedoman.

Materi muatan Undang-Undang Dasar (UUD), sudah barang tentu lebih abstrak daripada materi muatan Undang-Undang. Keabstrakan UUD, biasanya

ditunjukkan oleh sifat keuniversalnya atau sifat keumumannya (norma yang umum dan perlu penjabaran oleh peraturan di bawahnya). Kadangkala, sifat tersebut juga mengandung suatu asas atau mempunyai norma asasi. Asasi atau tidak asasinya suatu norma, orang yang menyatakan itu dalam kesimpulan tesis atau pendapatnya. Hal ini sering pula berlaku bagi undang-undang karena undang-undang sering menjadi kendaraan UUD sehingga muatannya bersinggungan (tumpang tindih) dengan muatan UUD, terutama dengan macam undang-undang yang berisi arahan atau pedoman.

Pada saat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (HAM) diundangkan, orang banyak bertanya mengenai materi muatan Undang-Undang tersebut apakah materi yang ada di dalamnya bukan materi muatan UUD (kecuali pengaturan mengenai Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Pasal 9 Undang-Undang tentang HAM menentukan bahwa “Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya”. Kemudian, Pasal 11 menentukan “Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”. Jika kita akan membandingkan dengan KUHP, maka akan tampak materi muatan pada kedua Undang-Undang tersebut. Pasal 338 KUHP menentukan bahwa “Barangsiapa menghilangkan nyawa orang lain, dipidana dengan pidana ...”. Orang sudah harus menduga bahwa Pasal 338 tersebut sebagai cerminan atau wujud dari ketentuan “Setiap orang berhak untuk hidup” (Pasal 9 Undang-Undang tentang HAM). Untuk membedakan kedua norma di atas terkait dengan materi muatan adalah dengan melihat apakah norma tersebut langsung bisa

dilaksanakan dan ditegakkan. Jika Bedu membunuh Amin, maka Bedu dikenakan Pasal 338 KUHP, bukan Pasal 9 Undang-Undang tentang HAM. Sesuai dengan hukum acara pidana (KUHAP), polisi dapat menangkap Bedu untuk ditahan dan kemudian diproses untuk diajukan ke penuntut umum, lalu diajukan ke persidangan.

Jika kita setuju dengan cara pemahaman “residu”, dikaitkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, maka seyogyanya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang juga harus lebih mudah atau langsung dilaksanakan (diterapkan) dan ditegakkan dibandingkan dengan undang-undang itu sendiri. Pembentuk peraturan perundang-undangan (di bawah UUD) harus merancang normanya agar substansi peraturan perundang-undangan dapat langsung diterapkan dan ditegakkan, yakni dengan menjauhkan diri untuk merancang normanya kepada sifat universalitas dan asas-asas yang berlaku umum (nasional). Perancang peraturarn perundang-undangan harus memikirkan bagaimana suatu peraturan tidak terlalu banyak berisi delegasian dari peraturan perundang-undangan di atasnya sehingga tidak terjebak pada materi muatan yang lebih abstrak. Agak aneh jika ada suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang berisi asas-asas dan berisi hak dan kewajiban yang membebani masyarakat. Aneh juga jika suatu Perda menentukan bahwa “Setiap orang yang melakukan penganiayaan terhadap orang lain yang mengakibatkan luka dipidana dengan pidana”.

Pemahaman “residu” tidak hanya terkait dengan pola di atas, melainkan juga pada tata urutan yang secara formal telah ditentukan dalam Pasal 7 UU P 3, artinya, urutan tersebut menggambarkan makna deduktif materi muatan peraturan perundang-undangan. Tata urutan peraturan semakin ke bawah semakin konkret dan langsung dapat dilaksanakan karena kesederhanaan materinya (walaupun kadangkala peraturan di bawah, yang biasanya lebih teknis, sangat kompleks dan rumit). Pemahaman residu juga terkait dengan macam norma dan sulit dan tidaknya penerapan hukumnya.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi:

- 1) hak-hak asasi manusia;
- 2) hak dan kewajiban warga negara;
- 3) pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
- 4) wilayah negara dan pembagian daerah;
- 5) kewarganegaraan dan kependudukan; dan
- 6) keuangan negara.

Di samping itu, materi muatan undang-undang juga bisa berasal dari perintah undang-undang lain.

Dari 6 hal di atas, secara rinci terdapat delegasian (dengan frasa “diatur dengan atau diatur dalam undang-undang”) yang diamanatkan oleh UUD 1945, yang berjumlah 43 delegasian. Empat puluh tiga delegasian tersebut meliputi, antara lain, pengaturan mengenai:

- pemilihan umum;
- syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
- tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden;
- penetapan keadaan bahaya;
- pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain kehormatan;
- kementerian negara;
- penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- hubungan wewenang antara pusat dan daerah;
- hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pusat dan daerah;
- daerah yang bersifat khusus atau istimewa;
- susunan DPR;
- hak anggota DPR;
- tata cara pembentukan undang-undang;
- syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPR;
- susunan dan kedudukan DPRD;
- syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPRD;
- pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa;
- macam dan harga mata uang;

- keuangan negara;
- Bank Sentral;
- Badan Pemeriksa Keuangan;
- kekuasaan kehakiman;
- wewenang Mahkamah Agung;
- susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung;
- susunan, kedudukan, keanggotaan Komisi Yudisial;
- Mahkamah Konstitusi;
- syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim;
- warga negara dan penduduk;
- kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan;
- pertahanan dan keamanan;
- perekonomian nasional;
- pengaturan cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak;
- pengaturan bumi dan air dan kekayaan alam
- penyelenggaraan sistem pendidikan nasional;
- pemeliharaan fakir miskin;
- pengembangan sistem jaminan sosial;
- penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan;
- bendera, bahasa, dan lambang negara, serta lagu kebangsaan.

Dari delegasian di atas, masih ada beberapa hal lagi yang perlu diatur dengan UU sebagai penjabaran lebih lanjut berdasarkan keinginan, permintaan, dan kebutuhan institusi dan/atau masyarakat karena di luar hal tersebut masih banyak hal yang terkait dengan hak dan kewajiban serta pembebanan kepada masyarakat yang perlu pengaturan, di samping pengaturan mengenai sektor-sektor atau bidang-bidang tertentu. Kebutuhan tersebut kemudian dituangkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas) yang disusun bersama antara DPR dan Pemerintah (termasuk delegasian UUD di atas). Prolegnas tahun 2005 sampai dengan 2009 ditetapkan 284 RUU. Di samping itu, untuk prioritas jangka pendek ditetapkan 55 RUU.

Sudah barang tentu, seluruh program legislasi tersebut diharapkan dapat diwujudkan, tidak hanya pemhentukannya, melainkan juga bagaimana membuat norma yang baik sesuai dengan norma materi muatan undang-undang (yang memang norma undang-undang, bukan norma UUD seperti contoh di atas) dan kemudahan penerapannya. Jika pembentuk undang-undang konsisten bahwa norma undang-undang tidak dirumuskan seperti norma UUD dan norma undang-undang harus jelas adresatnya dengan menyebutkan siapa melaksanakan apa, siapa menentukan apa, apa diwajibkan atau diharuskan siapa, siapa mewajibkan atau mengharuskan apa, dan penyediaan dana bagi siapa dan apa, maka undang-undang (UU) tersebut akan mudah dilaksanakan dan diterapkan.

Peraturan pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (Pasal 1 angka 5 UU P3). Dalam penyusunan PP ini, Presiden mendapatkan atribusi dari Pasal 5 ayat (2) UUD yang menentukan bahwa Presiden menetapkan PP untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.

Terkait dengan materi muatan PP, Pasal 10 UU P3 menentukan bahwa materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan “sebagaimana mestinya” adalah materi muatan yang diatur dalam PP tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam UU yang bersangkutan (Penjelasan Pasal 10 UU P3). Pemahaman makna tersebut terkait dengan lingkup pengaturan yang diamanatkan oleh UU itu sendiri, artinya, delegasian materi tertentu yang diperintahkan oleh UU kepada PP tidak melebar atau meluas melampaui apa yang diperintahkan. Konsep makna “sebagaimana mestinya” tersebut diilhami oleh pengalaman sejarah yang mengatakan bahwa banyak PP yang keluar dari lingkup yang diperintahkan, atau malah keberadaan PP tanpa delegasian, dengan maksud untuk memperluas kewenangan pemerintah sebagai wujud kesewenang-wenangan.

Pada dasarnya, materi muatan PP adalah materi muatan UU, dalam arti bahwa PP tersebut laksana truk gandengan yang selalu mengikuti gandengan truk depannya dalam rangka melengkapi dan memperlancar pelaksanaan UU. Perbedaannya hanya terletak pada larangan pencantuman pidana dan larangan-larangan lain yang sifatnya memberikan beban kepada masyarakat (terkait dengan HAM). Yang paling mudah dipahami adalah bahwa materi muatan PP

bersubstansi di sekitar tugas, fungsi, dan wewenang pemerintahan yang memang diperintahkan untuk melaksanakan UU. Dengan demikian, ciri materi muatan PP lebih kepada hal-hal yang sifatnya teknis administratif.

Yang masih menjadi perdebatan sekarang ini adalah bahwa apakah PP dapat mengatur pemberian sanksi administratif secara mandiri, tanpa pendelegasian dari UU? Orang akan mengatakan bahwa pemberian sanksi administratif boleh saja diatur dalam PP, walaupun ketentuan tersebut tidak didelegasikan oleh UU (sanksi administratif yang mandiri) karena hal tersebut memang tugas, fungsi, dan wewenang pemerintah (inheren/melekat). Materi muatan yang seperti itu, sering pula kita jumpai dalam peraturan perundang-undangan di bawah PP (misalnya peraturan menteri dan peraturan direktur jenderal).

Yang juga masih dipertanyakan oleh orang adalah apakah suatu UU boleh mendelegasikan ketentuan “syarat” sesuatu yang harus dipenuhi oleh masyarakat ke dalam PP? Sebagaimana kita ketahui bahwa makna “syarat” mengandung kewajiban dan beban bagi masyarakat yang dikenai. Yang perlu diwaspadai untuk dihindari adalah bahwa materi muatan PP jangan mengandung ketentuan “syarat”, jika hal itu tidak didelegasikan oleh UU.

Peraturan Presiden (perpres) adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan PP. Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut UUD, Perpres adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari

Pasal 4 ayat (1) UUD. Perpres dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah UU atau PP baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya (Penjelasan Pasal 11 UU P3).

Orang sering bertanya, apa beda materi muatan Perpres dengan PP jika keduanya diperintahkan oleh UU? Keduanya kan sama-sama ditandatangani Presiden dan sama-sama melaksanakan UU. Jawaban sementara yang sering dikemukakan adalah bahwa materi muatan Perpres biasanya mengarah pada pembentukan suatu institusi di bawah Presiden yang pembentukannya diperintahkan UU, misalnya terkait dengan susunan organisasi, tugas, fungsi, dan wewenang institusi tersebut. Di samping itu, hal yang tidak terkait dengan lintas sektoral menjadi pertimbangan untuk diatur dengan Perpres. Namun dalam praktik, penentuan instrumen untuk keduanya sering tidak konsisten.

Ada perbedaan yang mencolok antara keduanya, hal ini terkait dengan ketentuan penjelasan Pasal 11 UU P3 yang menyatakan bahwa Perpres dibentuk bisa tanpa delegasian, sedangkan PP harus dengan delegasian. Perpres tanpa delegasian dikenal sebagai Perpres mandiri. Kemandirian Perpres ini patut dijadikan perhatian perancang peraturan karena materi yang diatur di dalam Perpres cenderung menimbulkan kesewenang-wenangan pemerintah dengan alasan suatu kebijakan. Perpres yang kontroversial sekarang ini adalah Perpres Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU PD), beberapa pasal menyebut mengenai materi muatan Perda. Pasal 10 UU PD menentukan bahwa: (1) Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. politik luar negeri; b. pertahanan; c. keamanan; d. yustisi; e. moneter dan fiskal nasional; dan f. agama. (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah dapat: a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan; b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; dan c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Ketentuan Pasal 10 di atas merupakan materi muatan umum untuk Perda setelah dikurangi urusan Pemerintah (pemerintah pusat) yang meliputi 6 hal tersebut. Selain sisa dari 6 hal di atas, materi muatan Perda dapat ditambah pula dengan pelimpahan sebagian urusan Pemerintah kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa; pelimpahan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; dan penugasan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Sudah barang tentu, agak sulit untuk mengatakan bahwa sisa dari yang 6 hal di atas menjadi seluruh hal yang di luar 6 hal tersebut. Hal ini dikarenakan ketentuan Pasal 10 ayat (5) masih membuka kemungkinan adanya kewenangan urusan Pemerintah lainnya, selain 6 hal tersebut. Untuk memudahkan memahami masalah tersebut, Pasal 11 sampai Pasal 18 membuat rincian mengenai urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah (rincian terlampir). Rincian yang ditentukan, masih membuka penambahan urusan pemerintahan di daerah, yakni dengan adanya ketentuan “urusan lainnya (wajib atau pilihan) yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan”, yang dikenal dengan ketentuan delegasian. Di samping itu, ada beberapa pasal yang secara jelas menyebutkan bahwa urusan pemerintahan daerah diatur dengan Perda, misalnya, Pasal 158, Pasal 176, Pasal 177, Pasal 181, dan Pasal 200.

Jika ada suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi daripada Perda yang telah disahkan atau ditetapkan, pemerintah daerah harus menyisir pasal perpasal pada bagian mana terdapat ketentuan delegasian. Hal ini penting untuk menunjukkan sikap kepedulian daerah dalam menangkap keinginan atau aspirasi yang sifatnya nasional. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga menentukan bahwa “Untuk penyelenggaraan pelayanan terhadap korban, pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan fungsi dan tugas masing-masing dapat melakukan upaya: a. penyediaan pelayanan khusus di kantor kepolisian; b. penyediaan aparat, tenaga kesehatan, pekerja sosial, dan pembimbing rohani; c. pembuatan dan pengembangan sistem dan mekanisme kerja sama program pelayanan yang melibatkan pihak yang mudah diakses oleh korban; dan d. memberikan perlindungan bagi pendamping, saksi, keluarga, dan teman korban.

Dengan gambaran di atas, pada dasarnya masih banyak pekerjaan pemerintahan daerah yang harus diselesaikan dengan mempersiapkan Raperda-raperda yang disesuaikan dengan materi muatan terkait dengan kewenangan urusan pemerintahan daerah, delegasian dari peraturan perundang-undangan di atasnya, dan atribusian. Untuk mempersiapkan dan membentuk Perda tersebut, perlu diperhatikan Pasal 136 sampai dengan Pasal 147 UU PD dan secara keseluruhan isi UU P3.

F. Mekanisme

Untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan, harus diperhatikan prosedur yang wajib dilalui oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu prasyarat yang ditentukan dalam UU P3 karena hal ini terkait dengan kewenangan pembentukannya. Terkait dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maka setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan dapat dibatalkan atau batal demi hukum, jika dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang. Atribusi pembentuk undang-undang yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 adalah DPR-RI dan Presiden. Sedangkan atribusi pembentuk perda yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 tentang Pemerintahan Daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah. Untuk pembentukan PP, telah diatribusikan kepada Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945. Untuk pembentukan Perpres, telah diatribusikan kepada Presiden berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945.

Asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Hal ini

terkait dengan akses keikutsertaan masyarakat dalam menentukan suatu kebijakan sehingga peraturan yang dibentuk tidak menimbulkan keberatan atau keim masyarakat.

Penjajagan, juga merupakan salah satu prosedur yang harus dilalui. Hal ini terkait dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan yakni setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Untuk memastikan apakah suatu peraturan dibutuhkan atau diperlukan, pembentuk peraturan selalu mempersiapkan suatu proposal atau naskah akademis yang didasarkan pada suatu penelitian ilmiah sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan secara ilmu kepada masyarakat. Selain penjajagan yang dilakukan melalui penelitian, diperlukan juga penjajagan bersama dengan instansi terkait untuk memperoleh suatu keharmonisan pengaturan dan kewenangan dalam rangka menghindari tumpang tindih pengaturan dan kewenangan. Jika hanya satu pihak yang memang memerlukan suatu pengaturan demi kebijakan yang dibutuhkan, penjajagan juga perlu dilakukan dengan pimpinan-pimpinan untuk memperoleh persetujuan dengan cara memberikan gambaran dalam bentuk presentasi konsep.

Negosiasi dalam pembentukan peraturan tidak lazim dilakukan, namun demikian, negosiasi kadangkala penting dilakukan dalam bentuk advokasi terkait dengan penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan yang substansinya terkait dengan lintas sektor. Dalam suatu negosiasi/advokasi, terutama ada pihak (pemangku kepentingan) yang masih berjarak (tidak dekat

berhubungan), maka pihak yang berkeinginan berupaya untuk mengetahui apa yang ingin dikerjakan oleh pihak lain. Karena setiap sektor tidak yakin mengenai sektor lain, mungkin bahkan pada awalnya agak saling curiga, sektor sebagai pemrakarsa mengungkapkan informasi mengenai apa yang mereka ingin kerjakan secara selektif dan bertahap. Dalam suatu kerja sama antarpemerintah, misalnya antardepartemen, para pihak/pemangku kepentingan (*stake-holder*) mengemukakan ide dan konsep dan biasanya memberikan juga tawaran tanding, konsesi, dan melalui argumen dan alasan mengapa mereka mengajukan tawaran (kebijakan) untuk membentuk peraturan.

Sektor-sektor dan pemangku kepentingan terlibat hubungan tawar menawar karena mereka berpikir saling memerlukan untuk mendapatkan sesuatu yang mereka kehendaki. Tingkat kebutuhan biasanya berbeda tergantung masing-masing kemampuan pemangku kepentingan yang dikehendaki atau yang akan dipenuhi atas permintaan salah satu sektor. Keinginan atau pemenuhan tersebut dari mulai yang sederhana sampai hal yang tersulit atau kompleksitasnya tinggi. Jika salah satu departemen (pemerintah) tidak memiliki tenaga ahli untuk membangun infrastruktur tertentu yang diperlukan, misalnya, sedangkan departemen lainnya sangat banyak tenaga ahlinya, tetapi tidak mempunyai dana, maka pilihan harus dilakukan dengan melakukan kerja sama. Paling tidak, penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik berdasarkan peraturan yang telah dibuat bersama. Konsep, latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang akan diwujudkan, lingkup atau objek yang akan diatur, dan jangkauan dan arah pengaturan yang

dituangkan dalam peraturan harus bulat (tidak lonjong) berdasarkan kesepakatan-kesepakatan sehingga peraturan tersebut dapat dilaksanakan dengan mudah setelah diundangkan.

Sebagai salah satu penengah dan penggagas jalan keluar, peran perancang, dalam hal ini peran biro hukum secara umum, menduduki posisi yang strategis untuk membantu permasalahan-permasalahan yang dialami oleh pemangku kepentingan (lintas sektor atau lintas unit) dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Sektor lain selalu berpendapat bahwa biro hukum didudukkan dalam posisi yang netral atau tidak berpihak.

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa prosedur penyusunan peraturan perundang-undangan, selain sebagian ditentukan dalam UU P3, secara rinci juga diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 61 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Peraturan Presiden Nomor 68 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rperpu, RPP, dan Rpresiden. Dalam kedua Perpres tersebut ditentukan sebagai berikut:

Dalam Perpres 61 tersebut ditentukan bahwa penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dikoordinasikan oleh Badan Legislasi sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri (Menteri Hukum dan HAM). Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dan Pemerintah dilakukan dengan memperhatikan konsepsi RUU yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang akan diwujudkan;
- c. pokok-pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan

- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Terkait dengan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, Menteri meminta kepada menteri lain dan pimpinan LPND mengenai perencanaan pembentukan RUU di lingkungan instansinya masing-masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya. Penyampaian perencanaan pembentukan RUU disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam hal menteri lain atau pimpinan LPND telah menyusun naskah akademis, maka naskah akademis tersebut wajib disertakan dalam penyampaian perencanaan pembentukan RUU.

Setelah RUU disampaikan, Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dengan penyusun perencanaan (pemrakarsa) dan bersama-sama dengan menteri lain dan pimpinan LPND yang terkait dengan substansi RUU. Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan:

- a. falsafah negara;
- b. tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya;
- c. UUD Negara RI Tahun 1945;
- d. undang-undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya; dan

- e. kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dengan RUU tersebut.

Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dikoordinasikan oleh Menteri. Dalam hal konsepsi RUU tersebut disertai dengan naskah akademis, maka naskah akademis dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi. Dalam forum konsultasi tersebut, dapat diundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Konsepsi RUU yang telah memperoleh pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi, oleh Menteri wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebagai Prolegnas yang disusun di lingkungan Pemerintah sebelum dikoordinasikan dengan DPR-RI.

Dalam hal Presiden memandang perlu untuk mendapatkan kejelasan lebih lanjut atas dan/atau memberikan arahan terhadap konsepsi RUU, Presiden menugaskan Menteri untuk mengkoordinasikan kembali konsepsi RUU dengan penyusun perencanaan dengan menteri lain atau pimpinan LPND yang terkait. Hasil koordinasi tersebut oleh Menteri dilaporkan kepada Presiden. Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, oleh Menteri dikoordinasikan dengan DPR-RI melalui Badan Legislasi dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi Prolegnas.

Setelah melakukan koordinasi dengan DPR-RI, Menteri mengkonsultasikan dahulu masing-masing konsepsi RUU yang dihasilkan oleh DPR-RI kepada menteri lain atau pimpinan LPND sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya dengan masalah yang akan diatur dalam RUU. Konsultasi tersebut dilaksanakan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, termasuk kesiapan dalam pembentukannya. Pelaksanaan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tersebut dilakukan dengan tetap memperhatikan keselarasan konsepsi di atas.

Hasil penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR-RI dan konsultasi dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, oleh Menteri dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada Presiden sebelum dikoordinasikan kembali dengan DPR-RI.

Setelah dilakukan perencanaan melalui Prolegnas, di lingkungan Pemerintah, telah diatur mengenai tata cara mempersiapkan RUU yang telah ditentukan dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rperpu, RPP, dan Rperpres (Perpres 68).

Dalam Perpres 68 ditentukan bahwa penyusunan RUU dilakukan pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan RUU yang didasarkan pada Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan RUU kepada Presiden secara berkala.

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

- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

Keadaan tertentu di atas adalah:

- a. menetapkan Perpu menjadi UU;
- b. meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
- c. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
- d. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Baleg dan Menteri.

Dengan adanya ketentuan di atas, keinginan DPR-RI dan Pemerintah untuk meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional setiap saat bisa dilakukan. Dalam proses pembahasan (baik antardep maupun di DPR) lebih mudah dibandingkan dengan penyusunan RUU biasa karena substansinya hanya 2 pasal dan rata-rata 3 x pertemuan sudah dapat diselesaikan.

Dalam mempersiapkan RUU, sebagaimana dilakukan selama ini, pengaturan dalam Perpres 68 ditentukan mengenai pembentukan panitia antadepartemen dan pemrakarsa dapat mempersiapkan naskah akademisnya terlebih dahulu. Dalam rapat antardepartemen, pemrakarsa dapat mengundang pakar baik dari perguruan tinggi maupun pihak lainnya. Setelah RUU selesai dibahas, pemrakarsa diberikan kesempatan untuk mengadakan sosialisasi kepada masyarakat (sebagai asas keterbukaan) untuk mendapatkan masukan atas substansi RUU.

BAB III

PERATURAN MENTERI

A. Peraturan Menteri Sebagai Salah Satu Jenis Peraturan Perundang-undangan

Penggunaan Istilah "Peraturan Menteri" dan "Keputusan Menteri" dalam tata urutan atau tata susunan peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi permasalahan tersendiri dalam penerapannya. Walaupun penggunaan istilah ini bukan merupakan hal baru, dan sudah dikenal sejak diberlakukannya Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 hingga saat ini. Permasalahan yang mendasar adalah mengenai kedudukan atau keberadaan "Peraturan Menteri" atau "Keputusan Menteri" dalam jenis atau hierarki peraturan perundang-undangan.

Dalam praktek, beberapa instansi pemerintah masih menggunakan Peraturan Menteri sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan kedudukannya lebih tinggi dari Keputusan Menteri (baik yang bersifat mengatur *regeling* maupun *beschikking*). Namun, ada juga Departemen yang sudah mulai meninggalkan penggunaan Peraturan Menteri, termasuk Departemen Kehakiman sebagai instansi yang dijadikan panutan sudah mulai meninggalkan bentuk Peraturan menteri sejak dekade 80-an³⁵

Disamping itu, dalam penerapan Pengaturan atau Keputusan Menteri telah menimbulkan kasus/masalah, antara lain, adalah suatu peraturan Menteri dari suatu instansi yang dicabut dengan Keputusan menteri digugat oleh sekelompok

³⁵ Machmud azis,SH, Reformasi Di bidang Peraturan perundang-undangan, Buletin Legalitas, Edisi 1, 2000, hal 34-63.

masyarakat bahwa pencabutan tersebut bertentangan dengan TAP MPRS No. XX MPRS?1966 (sebagai hukum positif) karena kedudukan Peraturan menteri lebih tinggi dari Keputusan Menteri. Bahkan sejak bergulirnya otonomi daerah, Pemerintah Daerah mempertanyakan keberadaan Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri sebagai peraturan perundang-undangan. Bahkan timbul anggapan, dimana kedudukan Peraturan Daerah (Perda) lebih tinggi daripada peraturan atau Keputusan Menteri, sehingga pembuatan dan penetapan Perda di daerah-daerah tidak perlu mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh Menteri, baik dalam Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri

Peraturan Menteri dapat dikategorikan sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada pengertian peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum yang mengatur tata urutan atau tata susunan peraturan perundang undangan Indonesia.

A.1. Pengertian Peraturan perundang-undangan

Istilah " Peraturan perundang-undangan" merupakan terjemahan dari kata "*wetgeving*", maka menurut A. Hamid S. Attamimi yang mengutip dari kamus Hukum Fockema Andreae " *wetgeving*" diartikan : 1) Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan negara, baik tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.; 2) Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan –peraturan, baik di tingkat pusat maupun daerah. ³⁶

³⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Yogyakarta, kanisius, 1998. hal 3 .

Pada bagian lain Attamimi menjelaskan, peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang.³⁷

Mengacu pada pengertian perundang-undangan diatas, Peraturan menteri merupakan peraturan yang dibuat oleh pejabat/lembaga di tingkat pusat.

A.2. Ketentuan hukum

Peraturan Menteri merupakan jenis peraturan perundang-undangan didasarkan pada iketentuan hukum yang mengatur tata urutan atau tata susunan peraturan perundang undangan Indonesia, diantaranya:

1. Ketetapan MPR No. XX/MPR/1966

Dalam Ketetapan MPR No. XX/MPR/1966 Lampiran 2, disebutkan bahwa hierarki peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945,
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-peraturan pelaksanaanya, seperti:
 - Peraturan Menteri,
 - Instruksi Menteri,

³⁷ A. hamid S. Attamimi, Hukum Tentang peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum tata Pengaturan, dalam I Gde Pantja Astawa, Suprin Na'a, Dinamika Hukum Dan Peraturan perundang-undangan Di Indonesia, Bandung : PT Alummni, 2008, hal. 15

- Dan lain-lainnya

2. Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, dalam pasal 2 disebutkan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah

Dalam Pasal 4 ayat 2, disebutkan Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

3. UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Tata urutan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 sebagai berikut.

Pasal 7

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

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

(2) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi :

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan Peraturan Desa/peraturan yang setingkat diatur dengan Peraturan Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

(4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum

mengingat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

(5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Kemudian penjelasan pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004 lebih menegaskan sebagai berikut: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau 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. Materi Muatan Peraturan Menteri

Peraturan menteri sebagai salah satu instrumen hukum masih diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Keberadaan Peraturan Menteri diperlukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan di atasnya yang secara tegas memerintahkan atau mendelegasikan. Namun demikian, hal tersebut tidak menutup kemungkinan bahwa menteri dapat membuat peraturan walaupun pendelegasian tersebut tidak secara tegas atau tidak

diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Artinya, menteri dapat menetapkan peraturan yang tidak merupakan delegasi peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

Dalam pembentukan Peraturan Menteri, berlaku prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*). Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori* dan *lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan.

C. Peraturan Menteri merupakan Peraturan pusat

Pembentukan Peraturan Menteri karena didasarkan pada kebijakan pemerintahan yang perlu dituangkan dalam bentuk peraturan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi, maka para Pembantu Presiden, yaitu para Menteri atau Pejabat Tinggi yang menduduki jabatan politis setingkat Menteri seperti Kepala Kepolisian, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia, dapat pula diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang bersifat pelaksanaan tersebut.

Namun, dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah tentu perlu dipertimbangkan bahwa adanya pembagian kewenangan Pusat dan Daerah. Sehingga Peraturan Menteri merupakan peraturan pusat yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi dan sekaligus merupakan pelaksanaan kewenangan pusat.

Kedudukan Peraturan Menteri lebih Tinggi dari Peraturan Daerah

Peraturan Menteri merupakan peraturan pusat yang dibuat oleh pemerintah pusat dan yang bersifat pelaksanaan terhadap peraturan yang lebih tinggi dan sekaligus merupakan pelaksanaan kewenangan pusat mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari peraturan yang dibuat di daerah. Sehingga pembuatan dan penetapan Peraturan Daerah (Perda) di daerah-daerah tentu harus mengacu kepada Peraturan Menteri.

BAB IV

PERATURAN DAERAH

A. Konsep Peraturan Daerah

Salah satu buah dari reformasi yang dimulai pada tahun 1998 adalah semakin memperkuat desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Desentralisasi berimplikasi pada semakin luas dan besarnya tugas, wewenang, dan tanggungjawab pemerintah daerah. Dengan sistem ini, maka keberadaan peraturan daerah semakin penting.

Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan: "Pemerintahan Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan". Peraturan Daerah (Perda) sesuai dengan ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah "Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah", sedangkan berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah "Perda adalah Peraturan Daerah Provinsi dan/atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota". Dari pengertian tersebut dapat ditarik pengertian, bahwa "Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Provinsi maupun di Kabupaten/Kota". Ketentuan Pasal 18

ayat (6) UUD 1945, juga bermakna bahwa dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, peraturan daerah merupakan salah satu dari peraturan perundang-undangan tingkat daerah, di samping keputusan Gubernur, Bupati atau Wali Kota.

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah³⁸. Sesuai ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda 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.

Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.

³⁸ Pasal 136 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah³⁹, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Ada berbagai jenis Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.

Kebutuhan terhadap peraturan daerah, didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan negara, baik pemerintahan pusat, maupun daerah haruslah didasarkan pada hukum atau peraturan perundang-undangan. Di samping itu, kebutuhan mengenai peraturan perundang-undangan termasuk di daerah didasarkan sistem hukum kita yang menitikberatkan pentingnya peraturan produk lembaga legislatif atau lembaga pembuat peraturan perundang-

³⁹ Ketentuan Pasal 15 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

undangan. Hal ini didasarkan pada tradisi hukum kita, yaitu tradisi hukum tertulis sebagai warisan dari sistem hukum negara-negara Eropa Kontinental (Perancis, Jerman, Belanda dan kemudian ke Indonesia).

Pada perspektif lain, semakin pentingnya peraturan daerah juga berimplikasi terhadap peran dari DPRD dalam pembentukan peraturan daerah tersebut, karena bersamaan dengan peningkatan kualitas kehidupan berdemokrasi di Indonesia, peranan lembaga perwakilan rakyat, baik DPR maupun DPRD dalam perumusan setiap kebijakan publik semakin penting. Peranan tersebut, dilaksanakan oleh DPR dan DPRD melalui fungsi legislasi atau pembentukan Undang-undang dan Peraturan Daerah. Pentingnya peranan fungsi legislasi tersebut merupakan konsekuensi dari pergeseran kekuasaan membentuk Undang-undang dan Peraturan Daerah yang semula didominasi oleh Pemerintah beralih kepada DPR maupun DPRD.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, ternyata masih timbul berbagai permasalahan yang terkait dengan keberadaan peraturan daerah ini, baik menyangkut kedudukannya dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya seperti dengan keputusan menteri serta ruang lingkup materi muatannya, sehingga melahirkan banyak peraturan daerah yang bermasalah yang terpaksa dibatalkan. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengulas beberapa aspek yang terkait dengan peraturan daerah, yaitu kedudukan peraturan daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan

nasional, materi muatan dan fungsi peraturan daerah tersebut, serta pengawasan terhadap pembentukan peraturan daerah.

B. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Hirarki Peraturan Perundang-undangan RI

Keberadaan Peraturan Daerah dalam sistem peraturan perundang-undangan nampak dalam Pasal 7 (1) Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal tersebut, menetapkan jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan dengan urutan sebagai berikut:

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

Dilihat dari susunan di atas, maka Perda merupakan peraturan perundang-undangan terendah dalam sistem peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, Pasal 7 ayat (2) menyatakan bahwa peraturan daerah meliputi peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan desa/peraturan setingkat. Ketentuan lain yang berkaitan dengan hirarki peraturan perundang-undangan adalah ketentuan Pasal 7 ayat (4) yang menyatakan bahwa jenis peraturan

perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan. Peraturan daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional ditegaskan pula oleh Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3).

Penjelasan lebih lanjut yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan lainnya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau 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.

Hal penting dari perumusan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut adalah bahwa peraturan perundang-undangan Republik Indonesia merupakan suatu sistem yang tunduk pada mekanismenya sendiri. Teori hirarki peraturan perundang-undangan mengajarkan bahwa norma yang di bawah bersumber kepada norma yang di atas, atau sebaliknya, norma yang di atas menjadi sumber norma yang di bawahnya. Implikasi dari prinsip ini adalah, peraturan perundang-

undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berlakunya norma yang rendah ditentukan pula oleh norma yang lebih tinggi. Teori hirarki norma juga mengakui adanya norma yang menjadi sumber dari segala sumber hukum, yang tidak bersumber kepada norma yang lain. Dalam sistem norma kita, Pancasila ditempatkan sebagai norma yang paling tinggi, yang tidak dapat dicari lagi sumbernya.

Susunan norma yang tertuang dalam undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga menggambarkan adanya peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Peraturan tingkat pusat seperti undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden. Peraturan perundang-undangan tingkat pusat pada dasarnya mengatur kehidupan rakyat dalam konteks nasional, yang berlaku untuk seluruh warga negara Republik Indonesia. Sedangkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah, substansinya mengatur kehidupan rakyat pada daerah yang bersangkutan dengan tetap berpegang teguh pada prinsip adanya kesatuan sistem hukum. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur masalah peraturan daerah dalam Pasal 136 sampai dengan Pasal 149 .

Dari uraian di atas jelas bahwa perda dalam hirarkhi hukum positif Indonesia merupakan bentuk ppuuan yang paling rendah tingkatannya.

Perda merupakan produk hukum badan legislatif daerah bersama Pemda dan merupakan implementasi politik legislasi dan asas legalitas dalam negara hukum sesuai konsep sistem hukum Eropa kontinental dan *Anglo saxon- the rule of law*.

C. Kedudukan Peraturan Daerah Menurut Pendapat Ahli.

Walaupun Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan), dan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak menetapkan Peraturan Daerah didalamnya, namun sejak berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 eksistensi Peraturan Daerah telah diakui sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat umum, bahkan Peraturan daerah selalu diakui keberadaannya di dalam Sistem Hukum di Indonesia. Pengakuan tersebut dapat dilihat dari beberapa pendapat ahli sebagai berikut :

- a. Irawan Soejito menyatakan bahwa salah satu kewenangan yang sangat penting dari suatu Daerah yang berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri ialah kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah⁴⁰.
- b. Amiroeddin Syarif menyatakan bahwa Peraturan daerah dikeluarkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, yaitu mengatur segala

⁴⁰ Irawan Soejitno, Teknik Membuat Paraturan Daerah (Jakarta : Bina Aksara 1983), hlm 1.

sesuatunya tentang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan serta pelayanan terhadap masyarakat⁴¹.

- c. Bagir Manan menyatakan bahwa Peraturan daerah adalah nama peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kewenangan Pemerintah Daerah membentuk Peraturan daerah merupakan salah satu ciri yang menunjukkan bahwa pemerintah tingkat daerah tersebut adalah satuan pemerintahan otonom – berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri⁴².
- d. A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa dalam tata susunan peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia, Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak dibawah peraturan perundang-undangan di tingkat Pusat (dalam hal ini kedudukannya di bawah Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen)⁴³.

Dari keempat pendapat tersebut terlihat bahwa Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Pemerintah di Tingkat Daerah, untuk melaksanakan

⁴¹ Amiroeddin Syarif, Perundang-undangan – dasar, jenis, dan teknik membuatnya (Jakarta : Bina Aksara, 1987), hlm. 61.

⁴² Bagir Manan, Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia, (Jakarta : Ind-Hill.Co,1992) hlmn 59-60.

⁴³ A. Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presidean Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I- Pelita IV, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990) hlmn. 289-290.

otonomi daerah, dan penyelenggaraan otonomi daerah tentunya tidak akan berdiri sendiri tanpa adanya Pemerintahan di Tingkat Pusat.

D. Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang

Pengaturan tentang Peraturan Daerah selalu dirumuskan dalam setiap undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Hal ini antara lain dapat dilihat dari beberapa undang-undang yang tercantum dibawah ini :

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dalam Pasal 38 menyatakan bahwa Kepala Daerah dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah⁴⁴.
- b. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 69 menyatakan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu dalam Pasal 70 dinyatakan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi⁴⁵.

⁴⁴ Undang-Undang Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU No. 5, LN

⁴⁵ Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 22, LN No. 60 Th. 1999, TLN. No. 3839, Ps. 69 dan Ps. 70

c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menetapkan dalam Pasal 1 butir 10 bahwa Peraturan Daerah selanjutnya disebut Perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota. Selain itu dalam Pasal 36 dirumuskan sebagai berikut :

- (1) Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. No. 38 Th. 1974, TLN. No. 3037, Ps. 38
- (4) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (5) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah⁴⁶.

Berdasarkan ketentuan dalam ketiga undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah tersebut dapat disimpulkan bahwa :

⁴⁶ Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.32, LN No. 125 Th. 2004, TLN. No. 4437, Ps. 136

- (a) Peraturan daerah adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah, yaitu Kepala Daerah, baik Provinsi, Kabupaten atau Kota dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten atau Kota.
- (b) Peraturan Daerah adalah suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk di Tingkat Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- (c) Peraturan daerah juga merupakan penjabaran/pelaksanaan lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, sehingga peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

E. Kedudukan Peraturan Daerah Dalam Sistem Hukum Dinegara Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas dapat dipahami bahwa, walaupun kedudukan Peraturan daerah tidak dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum Perubahan) dan dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perudangan Republik Indonesia, namun keberadaan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia jelas diakui, dan secara nyata selalu

menjadi kewenangan bagi Pemerintah Daerah, baik Provinsi, Kabupaten, atau Kota.

Adanya perumusan yang tegas tentang Peraturan Daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 (sesudah Perubahan) telah menguatkan keberadaan Peraturan daerah dalam sitem Hukum di Negara Republik Indonesia, walaupun kedudukannya tidak secara jelas dirumuskan. Dengan berlakunya ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebenarnya kedudukan Peraturan Daerah menjadi lebih tegas dalam hierarki peraturan perundang-undangan ataupun dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia, namun demikian kedua peraturan tersebut rupanya masih menimbulkan kerancuan dan perbedaan pemahaman.

Apabila ditinjau dari struktur kelembagaan yang berlaku di Negara Republik Indonesia, lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Daerah adalah lembaga Pemerintah di Tingkat Daerah sehingga kewenangan lembaga tersebut tidak dapat mengesampingkan atau melampaui kewenangan lembaga Pemerintah di Tingkat Pusat yaitu Presiden dan Menteri-Menteri serta Lembaga-Lembaga Pemerintah Non Departemen. Menteri-Menteri dan Kepala Lembaga Non Departemen adalah pembantu-pembantu Presiden yang juga mempunyai kewenangan

dalam pembentukan peraturan yang berlaku mengikat umum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Walaupun Undang-Undang dasar 1945 (sebelum Perubahan), ataupun Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tidak mencantumkan Peraturan Daerah dalam pengaturannya, namun demikian keberadaannya tidaklah dapat dikesampingkan, oleh karena hal itu merupakan konsekuensi dari suatu Negara Kesatuan yang terdiri atas pemerintahan di Tingkat Pusat, dan pemerintahan di Tingkat Daerah.

Apabila Peraturan Daerah yang merupakan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, yang dibentuk oleh lembaga Pemerintah di tingkat daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tersebut kemudian secara tegas dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 (sesudah Perubahan), maka seharusnya hal tersebut tidak perlu menyebabkan kerancuan dalam memaknai atau memahami kedudukannya dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia. Peraturan Daerah akan selalu berada dalam Sistem Hukum di Negara Republik Indonesia, yang kedudukannya berada di bawah pengaturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara, atau lembaga pemerintah di Tingkat Pusat.

Oleh karena itu, pemahaman terhadap kedudukan Peraturan Daerah dalam rumusan Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, ataupun dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 haruslah disesuaikan dengan kedudukan lembaga negara maupun lembaga

pemerintah yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia.

F. Fungsi Peraturan Daerah

Secara normative menurut Pasal 136 ayat 2-3 UU No. 32 Tahun 2004 Peraturan Daerah berfungsi sebagai instrument hukum penyelenggaraan otonomi daerah dan merupakan instrumen hukum untuk menjabarkan lebih lanjut PPUUan yang lebih tinggi. Dengan demikian, peraturan daerah merupakan instrument yuridis di daerah Kota/Kabupaten ataupun provinsi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat otonom. Fungsi tersebut berbeda-beda dari satu daerah ke daerah lain, tergantung pada luasnya urusan yang akan diatur serta sejalan dengan system ketatanegaraan yang termuat dalam UUD/Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerahnya. Demikian juga terhadap mekanisme pembentukan dan pengawasan terhadap pembentukan dan pelaksanaan perdaupun mengalami perubahan seiring dengan perubahan pada hubungan antara pemerintahan pusat dengan daerah.

Peraturan daerah juga merupakan instrument aturan yang secara sah diberikan kepada daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Sejak th 1945 hingga sekarang ini, telah berlaku beberapa perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menetapkan perda sebagai salah satu instrument yuridisnya. Dengan demikian peraturan daerah merupakan

landasan bertindak dlm penyelenggaraan Pemda untuk melakukan pengendalian masyarakat dan kebijakan pemerintah, sebagai dasar hukum melakukan fungsi pengawasan dan untuk menegakan hukum.

Selanjutnya, peraturan daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu sebagai intrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, perda tunduk pada ketentuan hierarkhi peraturan perundang-undangan.

Secara khusus Peraturan daerah berfungsi untuk memajukan, menggerakkan, membantu dan mengusahakan pembangunan ekonomi dan social dalam kawasan wilayah tersebut seperti melalui pembangunan tempat tinggal, pertanian, perindustrian serta perdagangan. Peraturan daeran juga berfungsi menyeleraskan aktivitas di dalam kawasan wilayah daerah yang bersangkutan.

Pelaksanaan otonomi daerah telah membuat seluruh pemerintah daerah bergiat membenahi daerahnya masing-masing. Pemerintah daerah mencoba membenahi berbagai sector, membangun berbagai dasar hukum sebagai pengatur aktivitas di daerah, termasuk didalamnya perda. Diperkirakan setiap daerah telah membuat 100 sampai dengan 200 peraturan daerah . Bahkan di beberapa daerah jumlah perda yang diundangkan dijadikan salah satu indikator kinerja DPRD.

Banyak daerah melakukan perda yang baik artinya peraturan daerah tersebut dapat membantu kelancaran pelayananan umum atau

melayani hak masyarakatnya, serta sejalan dengan peraturan hukum di tingkat yang lebih tinggi. Pemda dapat memaksimalkan perda dalam pembangunan daerahnya demi melayani kesejahteraan masyarakat.

G. Materi Muatan Peraturan Daerah

Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Th 2004 diatur tentang materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengandung asas pengayoman; kemanusiaan; kebangsaan; kekeluargaan; kenusantaraan; bhineka tunggal ika; keadilan; kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.⁴⁷ Namun dapat pula berisi asas lain seperti dalam hukum pidana maupun hukum perdata sesuai dengan bidang hukum perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam Pasal 12 diatur mengenai materi muatan perda. Materi muatan perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam penyusunan raperda akan melihat factor objek atau masalah yang akan diatur, daerah hukumnya, objek permasalahan serta asas dalam pembentukan perda sebagaimana tercantum dalam Pasal 137 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴⁷ Jo. Pasal 138 UU No. 32 Th 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Rancangan perda dapat berasal dari DPRD atau kepala Daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota). Raperda disiapkan oleh kepala daerah disampaikan ke DPRD sedangkan raperda yang disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Pembahasan raperda di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota. Pembahasan bersama tersebut melalui tingkat-tingkat pembicaraan dalam rapat komisi DPRD khusus menangani legislasi dan dalam rapat paripurna.⁴⁸ Kemudian raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk disahkan menjadi Peraturan daerah. Dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Raperda disahkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak raperda tersebut disetujui oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota. Jika dalam waktu 30 hari sejak Raperda tsb disetujui bersama tidak ditandatangani oleh Gubernur atau Bupati/Walikota maka raperda tsb sah menjadi perda dan wajib diundangkan.

Salah satu acuan dari materi muatan peraturan daerah adalah ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, Pemerintahan Kabupaten/Kota.

⁴⁸ Wikimedia.Project 25 Feb 2008.

Dalam Pasal 6 PP tersebut dirumuskan bahwa urusan pemerintahan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 adalah yang terkait dengan pelayanan dasar yang meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. lingkungan hidup; d. pekerjaan umum; e. penataan ruang; f. perencanaan pembangunan; g. perumahan; h. kepemudaan dan olahraga; i. penanaman modal; j. koperasi dan usaha kecil dan menengah; k. kependudukan dan catatan sipil; l. ketenagakerjaan; m. ketahanan pangan. m. ketahanan pangan; n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera; p. perhubungan; q. komunikasi dan informatika; r. pertanahan; s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; u. pemberdayaan masyarakat dan desa; v. sosial; w. kebudayaan; x. statistik; y. kearsipan; dan z. perpustakaan. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Urusan pilihan meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pertanian; c. kehutanan; d. energi dan sumber daya mineral; e. pariwisata; f. industri. f industri; g. perdagangan; dan h. ketransmigrasian.

Dari aspek kesesuaian jenis peraturan perundang-undangan dan materi muatannya, maka urusan-urusan wajib dan pilihan yang tertuang

dalam PP 38 Tahun 2008 merupakan dasar penentuan materi muatan suatu peraturan daerah.

H. Pengawasan dan Uji Materi terhadap Peraturan Daerah

Salah satu hal khusus bagi peraturan daerah adalah adanya pengawasan terhadap produk peraturan daerah oleh Pemerintah. Selain pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Peraturan Daerah, terdapat pengawasan lain, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh lembaga legislative daerah (DPRD) terhadap pembentukan peraturan pelaksanaan perda dan pelaksanaannya oleh pemerintah. Kedua adalah pengawasan atau kontrol yang dilakukan oleh masyarakat, baik dalam tataran pembentukannya, maupun pelaksanaan dari peraturan daerah tersebut.

Pengawasan oleh Pemerintah yang dimaksudkan adalah pengawasan dalam rangka pembentukan peraturan daerah sebagai konsekuensi tertib hirarkie dan kesesuaian materi dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Pengawasan ini dapat juga berlanjut sampai pada proses judicial ke lembaga peradilan, baik sebagai lanjutan dari proses pengawasan, maupun pengujian secara langsung oleh masyarakat terhadap materi peraturan daerah yang sudah disahkan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah. Untuk itu, Pemerintah telah menyiapkan mekanisme pengawasan terhadap setiap perda yang sudah disepakati dan ditetapkan

(aturan main pemerintah pusat dengan daerah), sistim pelaporan dan sanksi pelanggaran setelah perda dibentuk di daerah.⁴⁹

Namun, masalah pengawasan ini masih penting menjadi perhatian, karena akhr-akhir ini sering muncul “perda bermasalah”. Dalam laporan Depdagri misalnya, telah membatalkan 973 perda dari seluruh daerah di Indonesia, karena tidak sesuai dengan ketentuan yang berada di atasnya atau tidak memenuhi kepentingan masyarakat dan bertentangan dengan perda sebelumnya yang sudah disahkan.⁵⁰ Bahkan data dari Kompas disebutkan Sumatera Utara tercatat sebagai salah satu daerah yang paling banyak memiliki perda bermasalah. Diantaranya Menteri Keuangan Sri Mulyani telah membatalkan 63 perda pemerintah provinsi Sumatera Utara dan DPRD Sumut tersebut pada tahun 2005 dari 448 perda pemerintah bermasalah lainnya.⁵¹ Pembatalan oleh Pemerintah dilakukan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya yang tertuang dalam Pasal 145 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Th 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana kewenangan pembatalan (berarti termasuk pengujiannya) perda hanya ada pada Presiden apabila perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Presiden/pemerintah berwenang membatalkan perda dengan peraturan Presiden. Apabila Pemerintah Daerah keberatan dengan keputusan pembatalan Perda, bisa mengajukan ke Mahkamah Agung berdasarakan ketentuan Pasal 24 A Ayat (1) UUD 1945 dan

⁴⁹ Kajian cybermedia 22 mei 2007.

⁵⁰ www.antara.co.id 26-08-2008

⁵¹ Cetak.kompas.com 24 juli 2008

Undang-Undang No.5 Th 2004 seharusnya MA berwenang menguji materil terhadap segala peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang tetapi Undang-Undang No. 32 Th 2004 mengatur perda dibatalkan oleh Presiden.

Dalam rangka Pemberdayaan Otonomi Daerah Pemerintah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 217 dan 218 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada bulan Desember 2005 telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan dimaksudkan agar kewenangan daerah otonom dalam menyelenggarakan desentralisasi tidak mengarah kepada kedaulatan, disamping Pemerintahan Daerah merupakan sub sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan negara, maka harus berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dalam kerangka NKRI.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005, secara tegas memberikan kewenangan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah. Dalam rangka pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Menteri dan Pimpinan LPND melakukan pembinaan sesuai dengan kewenangan masing-masing yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi yang dikoordinasikan kepada Menteri Dalam Negeri.

Pemerintah dapat melimpahkan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten dan Kota kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembinaan yang dilakukan oleh Gubernur terhadap peraturan Kabupaten dan Kota dilaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait.

Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, dan PP No. 79 Tahun 2005 dilakukan secara preventif, represif dan fungsional. Secara preventif adalah terhadap kebijakan Pemerintahan Daerah berupa Perda dan atau Peraturan Kepala Daerah yang menyangkut Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah dan APBD. Secara Represif terhadap kebijakan Pemerintahan Daerah berupa Perda dan atau Peraturan Kepala Daerah selain Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang Daerah dan APBD. Secara fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan Pemerintahan Daerah. Selaian ketiga pengawasan tersebut di atas adalah pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kebijakan daerah dan

pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh masyarakat.

H.1. Mekanisme Pengawasan Preventif

Adapun mekanisme pengawasan preventif terhadap Perda dilakukan sebagai berikut :

- 1) Rancangan Perda Propinsi :
 - a) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, dan Tata Ruang Wilayah Daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Gubernur sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi.
 - b) Menteri Dalam Negeri melakukan Evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, dan Tata Ruang Wilayah Daerah dalam waktu 15 hari setelah menerima Rancangan Perda Provinsi.
 - c) Menteri Dalam Negeri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Pajak Daerah, Retribusi Daerah, berkoordinasi dengan Menteri Keuangan, dan Rancangan Perda Tata Ruang Wilayah Daerah berkordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.

- d) Menteri Dalam Negeri menyampaikan hasil evaluasi kepada Gubernur untuk melakukan penyempurnaan Rancangan Perda sesuai dengan hasil evaluasi.
- e) Gubernur melakukan penyempurnaan bersama dengan DPRD dalam waktu 7 hari setelah diterima hasil evaluasi.
- f) Apabila Gubernur dan DPRD tidak melakukan penyempurnaan dan tetap menetapkan menjadi Perda, Menteri Dalam Negeri dapat membatalkan Perda dengan Peraturan Menteri.
- g) Gubernur menetapkan rancangan Perda setelah mendapat persetujuan Bersama DPRD sesuai dengan hasil evaluasi menjadi Perda.
- h) Paling lama 7 hari setelah Perda ditetapkan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri.

2) Rancangan Perda Kabupaten/Kota :

- a) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, dan Tata Ruang Wilayah Daerah yang telah disetujui bersama DPRD dan Bupati/Walikota sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lambat 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi
- b) Gubernur melakukan Evaluasi Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang Pajak Daerah, Retribusi Daerah, APBD, dan Tata Ruang

Wilayah Daerah dalam waktu 15 hari setelah menerima rancangan Perda Kabupaten/Kota.

- c) Gubernur dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Pajak Daerah, Retribusi Daerah, berkoordinasi dengan Menteri Keuangan, dan Rancangan Perda Tata Ruang Wilayah Daerah berkordinasi dengan Menteri Pekerjaan Umum dan Badan Koordinasi Tata Ruang Nasional.
- d) Gubernur menyampaikan hasil evaluasi kepada Bupati/Walikota untuk melakukan penyempurnaan Rancangan Perda sesuai dengan hasil evaluasi.
- e) Bupati/Walikota melakukan penyempurnaan bersama dengan DPRD dalam waktu 7 hari setelah diterima hasil evaluasi.
- f) Apabila Bupati/Walikota dan DPRD tidak melakukan penyempurnaan dan tetap menetapkan menjadi Perda, Gubernur dapat membatalkan Perda dengan Peraturan Gubernur.
- g) Bupati/Walikota menetapkan rancangan Perda setelah mendapat persetujuan Bersama DPRD sesuai dengan hasil evaluasi menjadi Perda.
- h) Paling lama 7 hari setelah Perda ditetapkan disampaikan kepada Gubernur dan Menteri Dalam Negeri.

H.2. Pengawasan Represif Perda Provinsi, Kabupaten/Kota

Adapun mekanisme pengawasan represif adalah sebagai berikut:

- 1) Perda disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri paling lama 7 hari setelah ditetapkan.
- 2) Pemerintah melakukan pengkajian/klarifikasi terhadap Perda dalam waktu 60 hari.
- 3) Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan dengan Peraturan Presiden.
- 4) Apabila Gubernur, Bupati/Walikota keberatan terhadap Pembatalan Perda, Gubernur, Bupati/Walikota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung dalam tenggang waktu 180 hari setelah Pembatalan.

H.3. Pelaksanaan Penanganan Pengawasan Perda Bermasalah

Dalam pelaksanaannya, Depdagri melakukan pengelompokan perda menjadi 7 (tujuh), yaitu Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Perda APBD dan Tata Ruang Daerah, Perda Selain APBD, Tata Ruang Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Perda tentang Perangkat Daerah, Peraturan Desa, Peraturan Daerah tentang Kawasan, dan Peraturan Daerah dan Kepala Daerah tentang Sumbangan Pihak Ketiga Kepada Pemerintah Daerah.

1) Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan yang ditetapkan sebelum mendapat evaluasi secara berjenjang sebagaimana ditetapkan Pasal 185, Pasal 186, Pasal 189 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 diberlakukan ketentuan Pasal 5 A dan Pasal 25 A Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Pasal 80 Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2001 Tentang Pajak Daerah dan Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Terhadap Perda yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah setelah Rancangannya mendapat Evaluasi terlebih dahulu secara berjenjang berlaku ketentuan Pasal 145 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

2) Perda APBD dan Tata Ruang Daerah.

Terhadap Perda APBD berlaku ketentuan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan untuk Tahun Anggaran 2008 berlaku ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Penyusunan Anggaran, Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban APBD, sebagaimana telah diubah dengan

Permendagri Nomor 59 Tahun 2007. Terhadap Perda Tata Ruang Daerah berlaku Ketentuan Pasal 189 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

3) Perda Selain APBD, Tata Ruang Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Terhadap Rancangan Perda Pengaturan lainnya selain APBD, Tata Ruang Daerah, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah disampaikan kepada para Gubernur, Bupati/Walikota seluruh Indonesia Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 25 Juli 2006 Nomor 188.34/1586/SJ perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah. Pada intinya Surat Edaran tersebut mengatur sebagai berikut :

- (a) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah melakukan inventarisasi terhadap Peraturan Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan merevisi atau menyempurnakan Peraturan Daerah yang isinya tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, azas dan materi muatan pembentukan Peraturan Daerah, bersifat diskriminatif, melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), dan menimbulkan konflik di masyarakat serta melaporkan kembali hasilnya kepada Menteri Dalam Negeri. Sebelum Rancangan Peraturan Daerah disampaikan oleh Pemerintah Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas

lebih lanjut, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota terlebih dahulu di konsultasikan oleh Bagian Hukum Kabupaten/Kota kepada Biro Hukum Provinsi, untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di konsultasikan terlebih dahulu oleh Biro Hukum Provinsi kepada Biro Hukum Departemen Dalam Negeri.

- (b) Rancangan Peraturan Daerah yang merupakan hak inisiatif DPRD, sebelum dibahas lebih lanjut dengan Pemerintah Daerah, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota terlebih dahulu di konsultasikan oleh Bagian Hukum Kabupaten/Kota kepada Biro Hukum Provinsi, untuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi di konsultasikan terlebih dahulu oleh Biro Hukum Provinsi kepada Biro Hukum Departemen Dalam Negeri.
- (c) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebelum di konsultasikan oleh Bagian Hukum Kabupaten/Kota kepada Biro Hukum Provinsi terlebih dahulu dilakukan harmonisasi dengan Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Kabupaten/Kota.
- (d) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebelum di konsultasikan oleh Biro Hukum Pemerintah Provinsi kepada Biro Hukum Departemen Dalam Negeri terlebih dahulu dilakukan harmonisasi dengan Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) Provinsi.
- (e) Hasil harmonisasi Rancangan Peraturan Daerah yang dilakukan oleh Panitia Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM) berupa

Rekomendasi untuk pembahasan Rancangan Peraturan Daerah lebih lanjut, sebagaimana kegiatan RANHAM Tahun 2004-2009 pada Keputusan Presiden Nomor 40 Tahun 2004 tentang RANHAM.

- (f) Para Gubernur, Bupati/Walikota dapat mendayagunakan keberadaan para Kepala Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM di Daerahnya masing-masing untuk melakukan harmonisasi maupun evaluasi Rancangan Peraturan Daerah/Peraturan Kepala Daerah.

4) Perda tentang Perangkat Daerah

Perangkat Daerah dibentuk harus berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

- (1) kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah;
- (2) arakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah.
- (3) Perumpunan suatu organisasi;
- (4) kemampuan keuangan daerah.
- (5) ketersediaan sumberdaya aparatur.
- (6) pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Selain dari pada pertimbangan tersebut perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan harus sesuai dengan Pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah, dan Peraturan Daerah menetapkan

pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan Permendagri Nomor 57 Tentang Petunjuk Teknis Organisasi Perangkat Daerah.

5) Peraturan Desa

Peraturan Desa harus memenuhi kriteria :

- (1) tidak bertentangan dengan adat istiadat.
- (2) peraturan yang lebih tinggi.
- (3) tidak mengatur pungutan yang telah dipungut retribusi maupun pajak.
- (4) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Daerah.

6) Peraturan Daerah tentang Kawasan

Harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang mengatur kawasan tersebut, sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2006 tentang Penataan Ruang.

7) Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah tentang Sumbangan Pihak Ketiga kepada Pemerintah Daerah.

Sumbangan harus bersifat sukarela tanpa paksaan, tidak ditentukan jumlah sumbangan, tidak ditentukan subjek (penyumbang) dan tidak ditentukan sanksi apabila tidak memberi sumbangan.

Tim internal Depdagri melakukan pengkajian terhadap Perda Provinsi, Kab / Kota yang bermasalah, yang bertentangan dengan Peraturan per-UU yang lebih tinggi, kepentingan Umum dan Peraturan per-UU lainnya. Hasil kajian tersebut disampaikan ke Menteri Keuangan untuk dibahas lebih lanjut dalam Tim lengkap di Departemen Keuangan. Selanjutnya Menteri Keuangan berdasarkan Pertimbangan Tim lengkap antar departemen menyampaikan rekomendasi kepada Menteri Dalam Negeri bersama dengan alasan-alasan kenapa Perda bermasalah tersebut harus dibatalkan.

Sesuai Pasal 5A dan Pasal 25 A UU No. 34 Tahun 2000 tentang perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pasal 80 PP No. 65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan Pasal 17 PP No. 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Dalam rangka Pengawasan Perda tentang Pajak Daerah dan Perda Tentang Retribusi Daerah Menteri Dalam Negeri dengan Pertimbangan Menteri Keuangan membatalkan Perda, apabila bertentangan dengan kepentingan umum dan / atau Peraturan per-UU yang lebih tinggi.

Mulai tahun 2002 Sampai dengan sekarang sudah 1025 Perda Provinsi, Kab/kota yang telah dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri yang dapat dirinci sebagai berikut :

- (1) Tahun 2002 Sebanyak 19 Perda
- (2) Tahun 2003 Sebanyak 105 Perda
- (3) Tahun 2004 Sebanyak 236 Perda

- (4) Tahun 2005 Sebanyak 126 Perda
- (5) Tahun 2006 Sebanyak 114 Perda
- (6) Tahun 2007 Sebanyak 173 Perda
- (7) Tahun 2008 sampai bulan Juni sebanyak 248 Perda

Terhadap Pembatalan Menteri Dalam Negeri tersebut ada beberapa Provinsi dan Kab/Kota yang telah menyampaikan keberatan kepada Menteri Dalam Negeri dan ada juga setelah ditolak oleh Menteri Dalam Negeri mengajukan Yudicial Review kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung telah mengabulkan permohonan Yudicial Review Peraturan Daerah Kabupaten Indramayu tentang Pengolahan Minyak.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 1987)
- Aloys Budi Purnomo, “*Uji Nyali*” *Memberantas Korupsi*, yang dimuat di Kompas, 23 Februari 2005.
- Aristoles Politik*, Penerjemah Saut Pasaribu, cetakan Pertama, 2004 dari *Politics*, Oxford University Press, New York, 1995
- Benjamin Jowett, *Politics*, dalam Justin D. Kaplan (ed), 1958, *The Pocket Aristotle*, Washington Square Press Publishing, New York
- Harkristuti Harkrisnowo, *Rekonstruksi Konsep Pemidanaan: Suatu Gugatan terhadap Proses Legislasi dan Pemidanaan di Indonesia*, Orasi pada Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 8 Maret 2003,
- I Gde Pantja Astawa, Suprin Na’a, *Dinamika Hukum Dan Peraturan perundang-undangan Di Indonesia*, Bandung : PT Alummni, 2008
- Inosentius Samsul, *Menentukan Arah Pembangunan dan Pemerintahan di Daerah Melalui Peraturan Daerah*, Dalam Agung Djojosoekarto, dkk. *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, Sekretariat Nasional ADEKSI dan Konrad Adenauer Stiftung (KAS).
- Irawan Soejitno, *Teknik Membuat Paraturan Daerah* (Jakarta : Bina Aksara 1983)
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan – dasar, jenis, dan teknik membuatnya*(Jakarta : Bina Aksara, 1987)
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangn Indonesia*, (Jakarta : Ind-Hill.Co,1992).
- A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara – suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presidean Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun waktu Pelita I-Pelita IV*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 1990)
- Janirudin, S.H, *Pengawasan dan Uji Materi Peraturan Daerah*, Makalah Materi Workshop Peningkatan Kapasitas DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Sensitif Konflik. Diselenggarakan oleh Kabupaten Belu, TTU, dan Kupang, NTT, 10-14 November 2008.
- John Naisbitt, *Global Paradox: Semakin Besar Ekonomi Dunia, Semakin Kuat Perusahaan Kecil*, Terjemahan Budijanto, (Jakarta: Binarupa Aksara, 1994)

- Lawrence M. Friedman, *American Law an Introduction*, Second Edition, Penerjemah Wishnu Basuki, Tata Nusa Jakarta, 1984
- Leonardo N. Mercado, 1984, *Legal Philosophy*, Divine Word University Publishing, Tacloban City.
- Machmud azis,SH, *Reformasi Di bidang Peraturan perundang-undangan*, Buletin Legalitas, Edisi 1, 2000,
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, cetakan kelima, (Yogyakarta: Kanisius, 2002)
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002,
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES
- Musni Umar (ed), *Korupsi: Musuh Bersama*, (Jakarta: Lembaga Pencegah Korupsi, 2004)
- Romli Atmasasmita, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003.
- Satjipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001),
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, (Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979)
- Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982)
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam Huma, 2002)
- Tedjawati, ***Struktur dan Teknik Penyusunan Peraturan Daerah***, Makalah Materi Workshop Peningkatan Kapasitas Lembaga Legislative Daerah Dalam Pembentukan Peraturan Daerah yang Sensitif Konflik. Diselenggarakan oleh Kabupaten Belu, TTU, dan Kupang NTT, 10-14 November 2008.
- W.H.D. Rouse, 1956, *Great Dialogues of Plato*, Mentor Book, New York

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten Kota.

Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tanggal 25 Juli 2006 Nomor 188.34/1586/SJ perihal Tertib Perancangan dan Penetapan Peraturan Daerah.