

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (TEORI, SEJARAH DAN PRAKTIKNYA DI INDONESIA)

Penulis:

**David Aprizon Putra, S.H., M.H
Habiburrahman, M.H**

**Editor
Putri Adelia**



LP2 IAIN CURUP

**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(TEORI, SEJARAH DAN PRAKTIKNYA DI INDONESIA)**

Penulis : David Aprizon Putra, S.H., M.H
Habiburrahman, M.H

Editor : Putri Adelia

Layout :

Penerbit : LP2 IAIN Curup

Alamat : Jl. Dr. Ak Gani No. 1, Dusun Curup,
Rejang Lebong – Bengkulu – Indonesia

Website : <http://book.iaincurup.ac.id>

Email : publikasi@iaincurup.ac.id

ISBN : _____

Cetakan Pertama, Oktober 2023

Dilarang mengutip buku ini sebagian maupun seluruhnyadan
dilarang memperbanyak tanpa izin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Salah satu faktor penting dalam sebuah kerangka kehidupan bernegara tentunya adalah faktor entitas hukum. Indonesia adalah negara hukum hal ini secara tegas ditetapkan dalam Pasal 1 Ayat (3) konstitusi kita, itu berarti bahwa semua tatanan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara haruslah berdasarkan atas hukum yang berlaku. Tentunya eksistensi entitas hukum positif menjadi rujukan pertama, tetapi bahwa sejatinya ada entitas hukum lain yang sangat penting dan menjadi rujukan utama yaitu hukum agama, dalam hal ini adalah hukum islam yang menjadi pandangan sumber norma mayoritas masyarakat Indonesia. Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan ditetapkan mengenai hirarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Dimulai dari Undang-undang Dasar 1945, TAP MPR, Undang-undang/ Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Ke tujuh jenis peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan berdasar hukum tersebut, berlaku dan eksis dalam menopang tujuan hukum dan penegakan hukum di Indonesia.

Pengetahuan akan ilmu peraturan perundang-undangan masih digeluti oleh sebagian akedmisi hukum yang berfokus pada

konsentrasi Hukum Tata Negara saja. Padahal kalau kita lihat kebutuhan memahami ilmu perundang-undangan hendaknya harus dikuasi oleh semua akademisi hukum, apapun bidang konsentrasinya. Pemahaman para akademisi hukum terkhusus Dosen dan para Mahasiswa dan Mahasiswi calon Sarjana dan Cendikia hukum hendaklah paripurna terhadap hal ini. Karena ilmu perundang-undangan menjadi kunci pertama dalam kita memahami sistem pemberlakuan hukum, yaitu dengan menguasai baik secara teori asal muasal sebuah peraturan perundang-undangan dan juga mampu mengkausalitaskan hubungan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain terlebih terhadap tujuan penegakan hukum, yaitu untuk meraih kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum.

Buku Referensi ini akan menjadi referensi rujukan para akademisi hukum terkhusus Dosen Hukumn dan Mahasiswa, Mahasiswi Hukum dalam memahami sistem peraturan perundangan-undangan di Indonesia, sehingga kemudian kita tidak lagi menyamakan Undang-undang dengan peraturan peraturan perundang-undangan. Menggunakan istilah awam semisal kata regulasi. Aturan dalam diskusi-diskusi ilmiah hukum formal sekaligus mengedukasi masyarakat akan pentingnya memahami sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Peristilahan Ilmu Perundang-undangan	3
B. Pengertian Ilmu Perundang-undangan	6
C. Ruang Lingkup Ilmu Perundang-undangan	7
D. Asas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.....	10
BAB II	
NORMA	15
A. Norma.....	15
B. Norma Dalam Masyarakat	24
C. Daya Laku dan Daya Guna Norma	30
BAB III	
NORMA HUKUM DALAM NEGARA	39
A. Sifat Norma	40
B. Karakteristik Norma Hukum Negara.....	43
C. Kodefikasi dan Modifikasi	48
BAB IV	
TEORI HIERARKI PERATURAN	53
A. <i>Stufentheorie</i> (Hans Kelsen)	57
B. <i>Die Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung</i> (Hans Nawiasky)	63

C. <i>Das Doppelte Rechtsanlitz</i> (Adolf Merkl)	72
BAB V	
HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA.....	55
A. Sejarah Pengaturan Hierarki Perundang-undangan di Indonesia.....	56
B. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. .	72
BAB VI	
NASKAH AKADEMIK	79
A. BAB I PENDAHULUAN	81
B. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	85
C. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	85
D. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	86
E. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA	88
BAB VII	
RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN.....	88
A. Bahasa Peraturan Perundang – undangan.....	88
B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH.....	94
C. TEKNIK PENGACUAN.....	105

BAB VIII

BENTUK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	107
A. Bentuk Rancangan Undang-Undang	107
B. Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang	110
C. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional Yang Tidak Menggunakan Bahasa Indonesia Sebagai Salah Satu Bahasa Resmi.....	113
D. Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang	117
DAFTAR PUSTAKA.....	120



BAB I

PENDAHULUAN

Pada bagian BAB I ini terdiri dari 2 SUB BAB pembahasan akan berfokus kepada materi Peristilahan Ilmu Perundang-undangan dan Ruang Lingkup Ilmu Perundang-undangan. Peristilahan Ilmu Perundang-undangan dan peristilahan Perundang-undangan menjadi bagian awal materi yang harus dipahami, mengingat perjalanan teori ilmu perundang-undangan di Indonesia merujuk dan bersumber pada ilmu perundang-undangan dari negara-negara lain di dunia, sehingga akan manjadi komprehensif dalam memahami kesemuanya apabila bertemu dengan istilah-istilah itu kelak. Ruang lingkup yang dimaksud adalah mengenai batasan pembahasan yang menjadi prinsip utama materi dalam peraturan perundang-undangan.

Pengetahuan akan ilmu peraturan perundang-undangan masih digeluti oleh sebagian akedmisi hukum yang berfokus pada konsentrasi Hukum Tata Negara saja. Padahal kalau kita lihat kebutuhan memahami ilmu perundang-undangan hendaknya harus

dikuasi oleh semua akademisi hukum, apapun bidang konsentrasinya. Pemahaman para akademisi hukum terkhusus Dosen dan para Mahasiswa dan Mahasiswi calon Sarjana dan Cendikia hukum hendaklah paripurna terhadap hal ini. Karena ilmu perundang-undnagan menjadi kunci pertama dalam kita memahami sistem pemberlakuan hukum, yaitu dengan menguasai baik secara teori asal muasal sebuah peraturan perundang-undangan dan juga mampu mengkausalitaskan hubungan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain terlebih terhadap tujuan penegakan hukum, yaitu untuk meraih kepastian, kemanfaatan dan keadilan hukum.

Buku Referensi ini akan menjadi referensi rujukan para akademisi hukum terkhusus Dosen Hukum dan Mahasiswa, Mahasiswi Hukum dalam memahami sistem peraturan perundangan-undangan di Indonesia, sehingga kemudian kita tidak lagi menyamakan Undang-undang dengan peraturan peraturan perundang-undangan. Menggunakan istilah awam semisal kata regulasi. Aturan dalam diskusi-diskusi ilmiah hukum formal sekaligus mengedukasi masyarakat akan pentingnya memahami sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Buku Referensi ini akan berfokus pada kajian sejarah dan substansi teori hierarki peraturan perundang-undangan. Maka kemudian dari buku referensi ini para pembaca diharapkan memahami betul bagaimana perjalanan sejarah peraturan perundang-undangan yang dibungkus dalam kajian politik hukum. Kemudian pula untuk para akademisi diperlukan pemahaman

mendalam terkait substansi hierarki peraturan perundang-undangan itu sendiri, memahami dengan sangat baik seperti apa teori hierarkinya sekaligus pemahaman dalam implementasinya.

Buku referensi ini ditulis menggunakan metode penelitian hukum, yaitu penelitian yuridis normative. Mengkaji data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Sumber hukum (Alqur'an, Sunah), peraturan perundang-undangan beserta turunan-turunannya, teori-teori ilmu perundang-undangan yang notabene merupakan data kepustakaan dikaji dan ditelaah menggunakan pendekatan penelitian perundang-undangan (*sattute approach*) dan pendekatan penelitian sejarah hukum (*historical approach*). Dengan 2 pendekatan penelitian tersebut diharapkan fokus penelitian ini akan lebih membahas dan menelaah pada 2 hal tersebut yang berkesesuaian dengan tujuan dari penulisan buku referensi ini.

A. Peristilahan Ilmu Perundang-undangan

Di Indonesia, dalam berbagai literatur banyak dikenal berbagai istilah seperti perundangan, Perundang-undangan, peraturan Perundang-undangan, dan peraturan negara. Dalam dunia hukum peristilahan peraturan Perundang-undangan merupakan terminologi hukum yang terkait dengan istilah "*wetgeving*" atau "*wettelijke regelingen*". Dalam Belanda biasa dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling*. Istilah Perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*. Berbeda dengan istilah peraturan negara yang

merupakan terjemahan dari *staatsregeling*, istilah *staats* berarti negara, dan *regeling* adalah peraturan.

Menurut A. Hamid S Attamimi¹, yang mengutip dari Kamus Hukum *Fockema Andreae* kata "*wetgeving*" diartikan :²

1. Perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah menurut tata cara yang ditentukan;
2. Keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Inilah yang dimaksud dengan "Peraturan Perundang-undangan". kata "*wettelijkeregeling*" diartikan sebagai peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan.

Dengan perkataan lain, *wetgeving* atau perundang-undangan mempunyai dua pengertian :³

1. Dari segi proses, perundang-undangan adalah perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara tingkat pusat atau tingkat daerah.
2. Dari segi produk, perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan-peraturan negara tingkat pusat dan tingkat daerah.

Selanjutnya A. Hamid S Attamimi yang mengutip Bezemer dari *Beknopte Encyclopedie van Nederlandsch-Indie*,

¹Attamimi, A. Hamid S, "*Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*" dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-undangan, BPHN, (Departemen Kehakiman, Jakarta: 1982), 2.

²*Ibid*

³Marhendra Wija Atmaja, "*Risalah Bahan Kuliah Hukum Perundang-undangan*", (Fakultas Hukum Universitas Udayana; 2016), 1.

menjelaskan bahwa pada zaman Hindia Belanda yang tergolong: “*wettelijkeregelingen*” adalah: “*internationale tractaten*”, “*politieke contracten*”, “*algemene verordeningen*”, “*locale verordeningen*”, “*waterschapsverordeningen*”, dan “*verordeningen van hoofden van gewestelijk bestuur*”⁴. *IndischeStaatsregeling (IS) 1925* Pasal 95 ayat (1) istilah “*algemeneverordeningen*” (peraturan umum) terdiri atas :⁵

1. *regeringsverordeningen*”;
2. *ordonnanties*;
3. *algemene maatregelen van bestuur (AMvB)*;
4. *wetten*.

Berdasarkan uraian di atas, menurut A. Hamid S Attamimi, apabila istilah “peraturan-perundang-undangan” merupakan terjemahan “*wettelijke regelingen*” , ia lebih sempit karena tidak termasuk “*wetten*” (undang-undang) dan AmvB (tindakan umum pemerintah yang ditetapkan dengan *Koninklijk Besluit* (KB); AmvB ini kadang diterjemahkan dengan “peraturan pemerintah” yang dibuat di Belanda dan ordonansi yang dibuat di Hindia Belanda. “Peraturan perundang-undangan” merupakan terjemahan dari “*algemeneverordeningen*”, ia lebih luas karena mencakup undang-undang (*wet*), peraturan pemerintah (*AmvB*), dan ordonansi.⁶

⁴*Ibid*

⁵*Ibid*

⁶*Op.Cit*, Atamimi, 4.

B. Pengertian Ilmu Perundang-undangan

Ilmu Perundang-Undangan adalah ilmu yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, terutama di Jerman sebagai negara yang pertama kali mengembangkan. Secara konsepsional Ilmu Perundang-Undangan menurut Burkhardt Kreams adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare wissenschaft vonder staatlichen rechtssetzung*). Lebih lanjut *Burkhardt Kreams* membagi Ilmu Perundang-Undangan dalam tiga wilayah:⁷

1. proses perundang-undangan.
2. metode perundang-undangan.
3. teknik perundang-undangan.

Burkhardt Kreams mengatakan perundang-undangan mempunyai dua pengertian:⁸

1. teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif.
2. Ilmu perundang-undangan yang berorientasi melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.

Dalam hal ini Ilmu perundang-undangan memberikan pengertian sebagai berikut:⁹

⁷Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, "*Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar Dan Pembentukannya*", (Kanisius, Yogyakarta: 1998), 3.

⁸ *Ibid*, 2.

- a. norma hukum dan tata urutan atau hirarki.
- b. lembaga-lembaga negara yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.
- c. lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang di bidang peratura perundang-undangan.
- d. tata susunan norma-norma hukum negara.
- e. jenis-jenis perundang-undangan beserta dasar hukumnya.
- f. asas-asas dan syarat-syarat serta landasan-landasannya.
- g. pengundangan dan pengumumannya.
- h. teknik perundang-undangan dan proses pembentukannya.

Menurut Hans Nawiasky memperinci urutan norma hukum yang terdiri dari:¹⁰

1. *Grundnorm*.
2. Aturan-aturan dasar negara.
3. aturan formal, undang-undang.
4. peraturan di bawah undang-undang.

C. Ruang Lingkup Ilmu Perundang-undangan

Ilmu Hukum membedakan antara undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Dalam arti materiil, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang

⁹Amiroeddin Syarif, *“Perundang-Undangan Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya”*, (PT Rineka Cipta, Jakarta: 1997), 1-2.

¹⁰Maria Farida Indrati Soeprapto *Op.Cit.* 39.

bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan.¹¹

Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah bersama parlemen sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam UUD.¹² Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.¹³ Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan.¹⁴

Peraturan perundang-undangan (*wet in materiele zin*) mengandung tiga unsur:¹⁵

1. Norma hukum (*rechtsnormen*);
2. Berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan;
3. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruime zin*)

¹¹Bagir Manan, "Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia", (Ind-Hill.Co., Jakarta : 1992), 6.

¹² Jimly Asshiddiqie, , "Perihal Undang-Undang", (Konstitusi Press,Jakarta: 2006),7

¹³Bagir Manan, Kuntana Magnar, "Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional", (Armico, Bandung: 1982), 7.

¹⁴Lihat Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁵ Attamimi, A. Hamid S, 1990, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Bersifat Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – PelitaIV)", (Disertasi Doktor, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta : 1990), 13.

Dengan demikian unsur-unsur yang terkandung dalam pengertian peraturan perundang-undangan:¹⁶

1. Peraturan Perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
2. Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud dengan Pejabat yang berwenang adalah Pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi ataupun delegasi. Seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya. Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau Perundang-undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya.
3. Peraturan Perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi, peraturan Perundang-undangan bersifat

¹⁶Maria Farida, *"Ilmu Perundang-undangan"* (Kanisius, Yogyakarta: 2007), 6.

mengatur (regulerend), tidak bersifat sekali jalan (einmahlig).

4. Peraturan Perundang-undangan mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).
4. Yang dimaksud dengan "yang berwenang di bidang perundang-undangan" adalah baik berwenang secara atribusi maupun berwenang secara delegasi. Lebih lanjut dikemukakan pada uraian berikutnya. Yang dimaksud "mengikat secara umum" berkenaan dengan norma hukum yang terkandung di dalamnya, yakni norma hukum bersifat umum dalam arti luas dan berlaku ke luar. Norma hukum yang bersifat umum, dari segi subyeknya adalah norma hukum yang dialamatkan (ditujukan) kepada setiap orang atau orang-orang bukan tertentu, dan dari segi obyeknya adalah norma hukum mengenai peristiwa yang terjadi berulang atau peristiwa yang bukan tertentu.

D. Asas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Asas-asas Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian yakni:

1. Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan
2. Asas-asas dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: ¹⁷

1. *Kejelasan tujuan*; Yang dimaksud dengan asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. *Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*; Yang dimaksud dengan asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat adalah bahwa 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, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
3. *Kesesuaian antara jenis dan materi muatan*; Yang dimaksud dengan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan adalah bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. *Dapat dilaksanakan*; Yang dimaksud dengan asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas

¹⁷ Lihat pasal 5 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan penjelasan Pasal 5

Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.

5. *Kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan*, adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dan yang dimaksud dengan Asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
6. *Keterbukaan*. adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas sebagai berikut: ¹⁸

¹⁸ Lihat pasal 6 Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan penjelasan Pasal 6

1. Pengayoman; adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
2. kemanusiaan; adalah bahwa setiap 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.
3. kebangsaan; adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
4. kekeluargaan; adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
5. kenusantaraan; kenusantaraan adalah bahwa setiap 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.
6. bhineka tunggal ika; adalah bahwa 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.

7. keadilan;
8. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; adalah 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.
9. ketertiban dan kepastian hukum; adalah bahwa setiap materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
10. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan dan negara.

Menurut Bagir Manan, suatu Peraturan Perundang-undangan yang baik setidaknya didasari pada 3 (tiga) hal, yakni:¹⁹

1. Dasar Yuridis (*juridische gelding*), yakni pertama, keharusan adanya kewenangan dari pembuat Peraturan Perundang-undangan. Setiap Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak,

¹⁹ Bagir Manan, "Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia", *Op.Cit*, 39.

Peraturan Perundang-undangan itu batal demi hukum (*van rechtswegenietig*). Dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal secara hukum. Misalnya, undang-undang dalam arti formal (*wet in formelezin*) dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Setiap undang-undang yang tidak merupakan produk bersama antara Presiden dan DPR adalah batal demi hukum. Begitu pula Keputusan Menteri, Peraturan Daserhdan sebagainya harus pula menunjukkan kewenangan pembuatnya. Kedua, keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis Peraturan Perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih tinggi atau sederajat. Ketidak sesuaian bentuk ini dapat menjadi alasan untuk membatalkan Peraturan Perundang-undangan tersebut. Misalnya kalau UUD 1945 atau undang-undang terdahulu menyatakan bahwa sesuatu diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undan ha itu diatur. Kalau diatur dalam bentuk lain misalnya Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*). Ketiga, keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, Peraturan Perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan Daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan Daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang

pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Selama pengundangan belum dilakukan, maka undang-undang tersebut belum mengikat. Keempat, keharusan tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

2. Dasar Sosiologis (*sociologische gelding*), yakni mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam satu masyarakat industri, hukumnya (baca: Peraturan Perundang-undangannya) harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi seperti masalah perburuhan, hubungan majikan-buruh, dan lain sebagainya.
3. Dasar Filosofis, bahwa setiap masyarakat selalu mempunyai cita hukum (*rechtsidee*) yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum (baca: Peraturan Perundang-undangan), misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. *Rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan

lain sebagainya Semuanya ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakekat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat, sehingga setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau Peraturan Perundang-undangan. Tetapi ada kalanya sistem nilai tersebut telah terangkum secara sistematis dalam satu rangkuman baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin filsafat resmi seperti Pancasila. Dengan demikian, setiap pembentukan hukum atau Peraturan Perundang-undangan sudah semestinya memperhatikan sungguh-sungguh *rechtsidee* yang terkandung dalam Pancasila.



BAB II

NORMA

Pada bagian BAB II ini terdiri dari 4 SUBBAB yaitu Norma; Norma Dalam Masyarakat; Daya Laku dan Daya Guna Norma; dan Tata Susunan Norma. Bagian ini menjadi bagian yang sangat penting dalam memahami ilmu perundang-undangan, karena hal ini menjadi dasar dalam upaya untuk menguasai peraturan perundang-undangan. Kajian mengenai norma adalah kajian awal untuk mengerti secara baik asal muasal sehingga muncul istilah peraturan perundang-undangan. Norma yang ada sejak awal sebuah peradaban eksis mempengaruhi nilai-nilai dan norma hukum yang akan dibentuk. Sehingga kemudian setiap wilayah hukum positif tertentu akan memiliki ciri khusus masing-masing dalam muatan norma hukum yang dibentuk dipengaruhi oleh banyak indikator faktor.

A. Norma

Dalam kehidupan di masyarakat agar tidak terjadinya perpecahan dan konflik seringkali adanya peraturan-peraturan

untuk mengatur lingkungan tersebut. Dimana dengan adanya norma yang berlaku dalam lingkungan, setiap orang akan memiliki kesadaran atas batasan dari suatu perbuatan yang boleh dilakukan maupun hal-hal yang tidak boleh dilakukan.

Beberapa ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”.namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni aturan. Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagaimana warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu.¹ Sedangkan kata “kaidah” dalam kamus berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil.²

Ditinjau dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab berasal dari kata *qo'idah* yang berarti ukuran atau nilai pengukur.³

Beberapa ahli hukum menggunakan kedua kata tersebut secara bersamaan (kata norma dan kaidah dianggap sinonim).

¹ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Bahasa Indonesia, (Jakarta:2008), 1007.

² *Ibid*, 615

³ Jimmly Asshiddiqie, “Perihal Undang-Undang”, (Rajawali Pers,Jakarta: 2011), 1.

Menurut Purnadi Purbacarakan dan Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk perilaku atau bertindak dalam hidupnya.⁴ Menurut Maria Farida, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengansesamanya ataupun lingkungannya.⁵

Menurut Kelsen, yang dimaksud dengannorma adalah “..... *that something ought to be or ought to happen, especially that a human being ought to behave in a specific way*” (sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengancara tertentu.⁶

Menurut Sudikno Mertokusumo kaidah diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi, atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.⁷

Menurut Jimmly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan

⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, “Perihal Kaidah Hukum”, (Alumni, Bandung 1982), 14.

⁵ Maria Farida Indrati S. *Op. Cit.*, 14.

⁶ *Ibid*

⁷ Sudikno Mertokusumo, “*Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*”, (Liberty, Yogyakarta: 2006),11.

sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.⁸

Norma atau kaidah pada umumnya dibagi menjadi dua yaitu norma etika dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Ketiga norma atau kaidah tersebut dibandingkan satu sama lain dapat dikatakan bahwa norma agama dalam arti vertikan dan sempit bertujuan untuk kesucian hidup pribadi, norma kesusilaan bertujuan agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi, sedangkan norma kesopanan bertujuan untuk mencapai kesedapan hidup bersama antar pribadi.⁹

Dilihat dari segi tujuannya maka norma hukum bertujuan kepada cita kedaiman hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian, keadilan dan kebergunaan.¹⁰

Dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, pertama, norma hukum yang berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. Kedua, norma hukum yang berisi larangan, dan ketiga, norma hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan

⁸ Jimmly Asshiddiqie, *Loc. Cit*,1.

⁹ *Ibid*, 3

¹⁰ *Ibid*, 3

tidak menentukan lain dalam perjanjian.¹¹ Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, norma hukum memiliki sifat antara lain:¹²

1. Imperatif, yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupasuruhan maupun larangan;
2. Fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*). Terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur.¹³

Norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak dan yang bersifat konkret dan individual. Norma hukum bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkan dengan subjek konkret, pihak dan individu tertentu. Sedangkan norma hukum yang konkret dan individual ditujukan kepada orang tertentu, pihak atau subjek-subjek hukum tertentu atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.¹⁴

Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori

¹² Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Op. Cit.*, 49.

¹³ Jimmy Asshiddiqie, *Op. Cit.*, 4.

¹⁴ *Ibid.*, 4.

norma hukum dengan melihat bentuk dan sifatnya, yaitu:¹⁵

- a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.
- b. Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya*) umum dan tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret. Sedangkan norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret).
- c. Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekali-selesai. Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmalig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai.

¹⁵ Maria Farida Indrati S, *Op. Cit*, 26 – 31.

d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan. Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Sedangkan norma hukum berpasangan terbagi menjadi dua yaitu norma hukum primer yang berisi aturan/patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat dan norma hukum sekunder yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi

Beragam norma diterapkan dan melekat di tengah kehidupan masyarakat sehari-hari. Norma-norma yang ada biasanya bisa berupa aturan tertulis maupun tidak tertulis yang dipatuhi masyarakatnya guna menciptakan lingkungan yang harmonis. Norma juga sering disebut sebagai suatu kaidah yang berlaku untuk mengatur setiap perbuatan manusia.

Dengan adanya norma, maka tatanan kehidupan dalam lingkungan masyarakat akan tetap terjaga dan bila tidak dilaksanakan oleh setiap anggota di dalam lingkungan tersebut maka tatanan masyarakat tersebut akan kacau dan melanggar segala peraturan yang ada dan berlaku. Berdasarkan KBBI atau Kamus Besar Bahasa Indonesia, norma memiliki arti sebagai aturan maupun ketentuan yang sifatnya mengikat suatu kelompok orang didalam masyarakat. Dimana norma diterapkan sebagai panduan, tatanan, dan juga pengendali

tingkah laku yang sesuai. Norma merupakan kata yang berasal dan diserap dari bahasa Belanda yaitu *norm* yang memiliki arti patokan, pedoman, atau pokok kaidah dan bahasa Latin yaitu *mos* yang memiliki arti tata kelakuan, adat istiadat, atau kebiasaan.

Craig Calhoun merupakan sosiologis asal Amerika menyatakan, norma baginya merupakan suatu pedoman maupun aturan yang menyatakan bagaimana seorang individu seharusnya bertindak di dalam suatu situasi ditengah masyarakat. Sedangkan, menurut E. Utrecht yang merupakan ilmuwan sekaligus pakar hukum yang lahir di Surabaya, menggambarkan bahwa norma sebagai segala himpunan petunjuk hidup yang digunakan untuk mengatur berbagai tata tertib di dalam masyarakat maupun bangsa dimana peraturan tersebut harus ditaati oleh setiap masyarakat, dan jika melanggar akan ada suatu bentuk konsekuensi dari pihak yang berwenang.

Beberapa ahli hukum menganggap kata “norma” sinonim dengan kata “kaidah”. namun jika ditinjau dari kamus bahasa Indonesia maka kedua kata tersebut memiliki arti yang berlainan namun tetap merujuk pada satu pokok bahasan yakni aturan. Kata “norma” dalam Kamus Bahasa Indonesia diartikan sebagai aturan atau ketentuan yang mengikat semua atau sebagaian warga masyarakat; aturan yang baku, ukuran untuk menentukan sesuatu. Sedangkan kata “kaidah” dalam kamus

berarti perumusan asas-asas yang menjadi hukum; aturan tertentu; patokan; dalil.¹⁶

Ditinjau dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata nomos yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab berasal dari kata qo’idah yang berarti ukuran atau nilai pengukur.¹⁷

Menurut Sudikno Mertokusumo kaidah diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi, atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.¹⁸

Menurut Jimmly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu.¹⁹

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ *Op.Cit*, Jimly Asshiddiqie, , “Perihal Undang-Undang”, 1

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, “Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)”, (Liberty, Yogyakarta: 2006), 11.

¹⁹ *Loc. Cit*, Jimmly Asshiddiqie, “Perihal Undang-Undang”,2.

Norma atau kaidah pada umumnya dibagi menjadi dua yaitu norma etika dan norma hukum. Norma etika meliputi norma susila, norma agama, dan norma kesopanan. Ketiga norma atau kaidah tersebut dibandingkan satu sama lain dapat dikatakan bahwa norma agama dalam arti vertikan dan sempit bertujuan untuk kesucian hidup pribadi, norma kesusilaan bertujuan agar terbentuk kebaikan akhlak pribadi, sedangkan norma kesopanan bertujuan untuk mencapai kesedapan hidup bersama antar pribadi.²⁰ Dilihat dari segi tujuannya maka norma hukum bertujuan kepada cita kedamaian hidup antar pribadi, keadaan damai terkait dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketentraman. Tujuan kedamaian hidup bersama dimaksud dikaitkan pula dalam perwujudan kepastian, keadilan dan kebergunaan.²¹

B. Norma Dalam Masyarakat

Dalam kehidupan umat manusia terdapat bermacam-macam norma, yaitu norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan, norma hukum dan lain-lain. Norma agama, norma kesusilaan, norma kesopanan, dan norma hukum digolongkan sebagai norma umum. Selain itu dikenal juga adanya norma khusus, seperti aturan permainan, tata tertib sekolah, tata tertib

²⁰*Ibid*

²¹*Ibid*

pengunjung tempat bersejarah dan lain-lain. Berikut norma-norma yang ada di dalam masyarakat:

1. Norma Agama

Norma agama adalah aturan-aturan hidup yang berupa perintah-perintah dan larangan-larangan, yang oleh pemeluknya diyakini bersumber dari Tuhan Yang Maha Esa. Aturan-aturan itu tidak saja mengatur hubungan vertikal, antara manusia dengan Tuhan (ibadah), tapi juga hubungan horisontal, antara manusia dengan sesama manusia. Pada umumnya setiap pemeluk agama menyakini bawa barang siapa yang mematuhi perintah-perintah Tuhan dan menjauhi larangan-larangan Tuhan akan memperoleh pahala. Sebaliknya barang siapa yang melanggarnya akan berdosa dan sebagai sanksinya, ia akan memperoleh siksa. Sikap dan perbuatan yang menunjukkan kepatuhan untuk menjalankan perintah-Nya dan menjauhi larangan-Nya tersebut disebut taqwa.

2. Norma Kesusilaan

Norma kesusilaan adalah aturan-aturan hidup tentang tingkah laku yang baik dan buruk, yang berupa “bisikan-bisikan” atau suara batin yang berasal dari hati nurani manusia. Berdasar kodrat kemanusiaannya, hati nurani setiap manusia “menyimpan” potensi nilai-nilai kesusilaan. Hal ini analog dengan hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh setiap pribadi manusia karena kodrat kemanusiaannya,

sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Kuasa. Karena potensi nilai-nilai kesusilaan itu tersimpan pada hati nurani setiap manusia (yang berbudi), maka hati nurani manusia dapat disebut sebagai sumber norma kesusilaan. Ini sejalan dengan pendapat Widjaja tentang moral dihubungkan dengan etika, yang membicarakan tata susila dan tata sopan santun.

Tata susila mendorong untuk berbuat baik, karena hati kecilnya menganggap baik, atau bersumber dari hati nuraninya, lepas dari hubungan dan pengaruh orang lain. Tidak jarang ketentuan-ketentuan norma agama juga menjadi ketentuan-ketentuan norma kesusilaan, sebab pada hakikatnya nilai-nilai keagamaan dan kesusilaan itu berasal dari Tuhan Yang Maha Kuasa. Demikian pula karena sifatnya yang melekat pada diri setiap manusia, maka nilai-nilai kesusilaan itu bersifat universal. Dengan kata lain, nilai-nilai kesusilaan yang universal tersebut bebas dari dimensi ruang dan waktu, yang berarti berlaku di manapun dan kapanpun juga.

Sebagai contoh, tindak pemerkosaan dipandang sebagai tindakan yang melanggar kesusilaan, di belahan dunia manapun dan pada masa kapanpun juga. Kepatuhan terhadap norma kesusilaan akan menimbulkan rasa bahagia, sebab yang bersangkutan merasa tidak mengingkari hati nuraninya. Sebaliknya, pelanggaran terhadap norma kesusilaan pada hakikatnya merupakan pengingkaran terhadap hati nuraninya sendiri, sehingga sebagaimana

dikemukakan dalam sebuah mutiara hikmah, pengingkaran terhadap hati nurani itu akan menimbulkan penyesalan atau bahkan penderitaan batin. Inilah bentuk sanksi terhadap pelanggaran norma kesusilaan.

3. Norma Kesopanan

Norma kesopanan adalah aturan hidup bermasyarakat tentang tingkah laku yang baik dan tidak baik, patut dan tidak patut dilakukan, yang berlaku dalam suatu lingkungan masyarakat atau komunitas tertentu. Norma ini biasanya bersumber dari adat istiadat, budaya, atau nilai-nilai masyarakat. Ini sejalan dengan pendapat Widjaja tentang moral dihubungkan dengan eika, yang membicarakan tentang tata susila dan tata sopan santun. Tata sopan santun mendorong berbuat baik, sekedar lahiriah saja, tidak bersumber dari hati nurani, tapi sekedar menghargai menghargai orang lain dalam pergaulan.

Dengan demikian norma kesopanan itu bersifat kultural, kontekstual, nasional atau bahkan lokal. Berbeda dengan norma kesusilaan, norma kesopanan itu tidak bersifat universal. Suatu perbuatan yang dianggap sopan oleh sekelompok masyarakat mungkin saja dianggap tidak sopan bagi sekelompok masyarakat yang lain. Sejalan dengan sifat masyarakat yang dinamis dan berubah, maka norma kesopanan dalam suatu komunitas tertentu juga dapat berubah dari masa ke masa. Suatu perbuatan yang pada masa dahulu dianggap tidak sopan oleh suatu komunitas

tertentu mungkin saja kemudian dianggap sebagai perbuatan biasa yang tidak melanggar kesopanan oleh komunitas yang sama. Dengan demikian secara singkat dapat dikatakan bahwa norma kesopanan itu tergantung pada dimensi ruang dan waktu.

Sanksi terhadap pelanggaran norma kesopanan adalah berupa celaan, cemoohan, atau diasingkan oleh masyarakat. Akan tetapi sesuai dengan sifatnya yang “tergantung” (relatif), maka tidak jarang norma kesopanan ditafsirkan secara subyektif, sehingga menimbulkan perbedaan persepsi tentang sopan atau tidak sopannya perbuatan tertentu. Sebagai contoh, beberapa tahun yang lalu ketika seorang pejabat di Jawa Timur sedang didengar kesaksiannya di pengadilan dan ketika seorang terdakwa di ibu kota sedang diadili telah ditegur oleh hakim ketua, karena keduanya dianggap tidak sopan dengan sikap duduknya yang “jegang” (menyilangkan kaki). Kasus ini menimbulkan tanggapan pro dan kontra dari berbagai kalangan dan menjadi diskusi yang hangat tentang ukuran kesopanan yang digunakan.

Demikian pula halnya ketika advokat kenamaan di ibu kota berkecak pinggang di depan majelis hakim, yang oleh majelis hakim perbuatan itu bukan hanya dinilai tidak sopan, tapi lebih dari itu dinilai sebagai *contempt of court* (penghinaan terhadap pengadilan), sehingga tentu saja mempunyai implikasi hukum.

5. Norma Hukum

Norma hukum adalah aturan-aturan yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang, yang mengikat dan bersifat memaksa, demi terwujudnya ketertiban masyarakat. Sifat “memaksa” dengan sanksinya yang tegas dan nyata inilah yang merupakan kelebihan norma hukum dibanding dengan ketiga norma yang lain. Negara berkuasa untuk memaksakan aturan-aturan hukum guna dipatuhi dan terhadap orang-orang yang bertindak melawan hukum diancam hukuman. Ancaman hukuman itu dapat berupa hukuman bandan atau hukuman benda.

Hukuman bandan dapat berupa hukuman mati, hukuman penjara seumur hidup, atau hukuman penjara sementara. Di samping itu masih dimungkinkan pula dijatuhkannya hukuman tambahan, yakni pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, dan pengumuman keputusan pengadilan. Demi tegaknya hukum, negara memiliki aparat-aparat penegak hukum, seperti polisi, jaksa, dan hakim. Sanksi yang tegas dan nyata, dengan berbagai bentuk hukuman seperti yang telah dikemukakan itu, tidak dimiliki oleh ketiga norma yang lain. Sumber hukum dalam arti materiil dapat berasal dari falsafah, pandangan hidup, ajaran agama, nilai-nilai kesusilaan, adat istiadat, budaya, sejarah dan lain-lain. Dengan demikian dapat saja suatu ketentuan norma hukum juga menjadi ketentuan norma-norma yang lain.

Sebagai contoh, perbuatan mencuri adalah perbuatan melawan hukum (tindak pidana, dalam hal ini : kejahatan), yang juga merupakan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, maupun kesopanan. Jadi, diantara norma-norma tersebut mungkin saja terdapat kesamaan obyek materinya, akan tetapi yang tidak sama adalah sanksinya. Akan tetapi, sebagai contoh lagi, seorang yang mengendari kendaraan bermotor tanpa memiliki SIM, meskipun tidak melanggar norma agama, akan tetapi melanggar norma hukum.

C. Daya Laku dan Daya Guna Norma

Suatu norma di anggap berlaku apabila norma tersebut mempunyai 'daya laku' atau karena ia mempunyai keabsahan (*validity / Geltung*) , dimana berlakunya (*validity*) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya, misalnya, suatu undang-undang adalah sah apabila ia dibentuk oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan suatu norma dalam undang-undang dasar, atau suatu peraturan pemerintah yang di bentuk oleh presiden berdasarkan delegasi dari undang-undang.

Sehubungan dengan berlakunya suatu norma karena adanya daya laku (*validity*), kita dihadapkan pula pada daya guna/bekerjanya (*efficacy*) dari norma tersebut . Dalam hal ini kita melihat apakah suatu normayang ada dan berlaku itu

bekerja/ berdaya guna secara efektif atau tidak, atau dengan lain perkataan apakah norma itu ditaati atau tidak.

Dalam hubungannya antara berlakunya/absahnya (*validity*) dari suatu norma selalu berhubungan dengan daya gunanya/efektifnya (*efficacy*) norma itu . Suatu norma itu mungkin berlaku dan absah karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, tetapi walaupun demikian norma itu tidak berdaya guna atau tidak bekerja secara efektif.



BAB III

NORMA HUKUM DALAM NEGARA

Pada bagian BAB III ini terdiri dari 2 SUBBAB yaitu Sifat, Karakter dan Wujud Norma; dan Karakteristik Norma Hukum Negara. 2 SUBBAB bahasan ini menjadi materi pertama dalam memahami apa itu norma hukum. Kita akan masuk dalam rumah pembahasan norma hukum, sudah akan berfokus pada hukum itu sendiri. Karakter norma hukum di Indonesia sangat unik, dengan dasar dan sumber hukum yang juga khusus.

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungan, istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia. Dalam perkembangannya norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam

bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.

Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa fungsi norma hukum, adalah:¹

- a. Memerintah
- b. Melarang
- c. Menguasai
- d. Membolehkan
- e. Menyimpan dari ketentuan

Didalam mengkhususkan pembicaraan atau pembahasan mengenai kaedah-kaedah atau norma-norma hukum, maka perlu dipahami secara lebih mendalam lagi teori "*stufenbau*" dari Kelsen. Menurut Kelsen, maka tata kaedah hukum dari suatu negara, merupakan suatu sistem kaedah kaedah hukum yang hierarkhis yang dalam bentuknya yang sangat sederhana.²

A. Sifat Norma

Sifat norma menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, norma hukum memiliki sifat antara lain:³

¹ Yuliandri, "*Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*",(PT. Raja Grafindo, Jakarta: 2010), 21

² Purnadi Purbacaraka, "*Perihal Kaidah Hukum*", (Bandung: Opset Alumni, 1979), 41

³Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, "*Perihal Kaidah Hukum*", (Alumni, Bandung : 1982), 49.

1. Imperatif, yaitu perintah yang secara apriori harus ditaati baik berupa suruhan maupun larangan;
2. Fakultatif, yaitu tidak secara apriori mengikat atau wajib dipatuhi.

Sifat imperatif dalam norma hukum biasa disebut dengan memaksa (*dwingenrecht*), sedangkan yang bersifat fakultatif dibedakan antara norma hukum mengatur (*regelendrecht*) dan norma hukum yang menambah (*aanvullendrecht*).

Terkadang terdapat pula norma hukum yang bersifat campuran atau yang sekaligus memaksa dan mengatur.⁴ Norma hukum dapat pula dibedakan antara yang bersifat umum dan abstrak dan yang bersifat konkret dan individual. Norma hukum bersifat abstrak karena ditujukan kepada semua subjek yang terkait tanpa menunjuk atau mengaitkan dengan subjek konkret, pihak dan individu tertentu. Sedangkan norma hukum yang konkret dan individual ditujukan kepada orang tertentu, pihak atau subjek-subjek hukum tertentu atau peristiwa dan keadaan-keadaan tertentu.⁵

Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat bentuk dan sifatnya, yaitu:⁶

1. Norma hukum umum dan norma hukum individual.

Norma hukum umum adalah suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak (*addressatnya*) umum dan

⁴ Jimmly Asshiddiqie, *Op. Cit.*,4.

⁵ *Ibid*

⁶*Op. Cit*, Maria Farida Indrati S, 27-31.

tidak tertentu. Sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.

2. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret.

Norma hukum abstrak adalah suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret. Sedangkan norma hukum konkret adalah suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret).

3. Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekaliselesai.

Norma hukum yang berlaku terus menerus (*dauerhaftig*) adalah norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus, sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru.

Sedangkan norma hukum yang berlaku sekali-selesai (*einmalig*) adalah norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja sehingga dengan adanya penetapan itu norma hukum tersebut selesai.

4. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Norma hukum tunggal adalah norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah

laku. Sedangkan norma hukum berpasangan terbagi menjadi dua yaitu norma hukum primer yang berisi aturan/patokan bagaimana cara seseorang harus berperilaku di dalam masyarakat dan norma hukum sekunder yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi.

B. Karakteristik Norma Hukum Negara

Dari segi isi norma hukum dapat dibagi menjadi tiga, pertama, norma hukum yang berisi perintah yang mau tidak mau harus dijalankan atau ditaati. Kedua, norma hukum yang berisi larangan, dan ketiga, norma hukum berisi perkenaan yang hanya mengikat sepanjang para pihak yang bersangkutan tidak menentukan lain dalam perjanjian.⁷

Hukum merupakan suatu instrumen yang sangat penting bagi kehidupan manusia karena norma hukum berguna untuk mengatur tata perilaku manusia supaya dapat menciptakan kedamaian. Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum ada untuk mencapai 3 (tiga) tujuan: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.⁸

Oleh karenanya, norma hukum perlu dibentuk untuk dapat menciptakan keteraturan dalam masyarakat. Dalam konteks yang demikian, norma hukum tergolong sebagai norma

⁷*Ibid*

⁸Soedikno Mertokusumo, "*Mengenal Hukum*", (Penerbit Atmajaya, Yogyakarta: 1999) 65.

eksternal⁹ yaitu norma yang tumbuh dari luar dan mengatur bagaimana manusia berinteraksi. Ia bersifat umum dan berlaku bagi siapa saja. Selain norma hukum, dalam kelompok kaedah eksternal terdapat pula norma kesopanan.

Secara lebih mendetail, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyatakan bahwa norma hukum diperlukan karena:¹⁰

1. Tidak semua kepentingan atau tata tertib telah dilindungi atau diatur oleh norma kesopanan serta norma internal berupa norma keagamaan dan norma kesusilaan.
2. Sanksi-sanksi pelanggaran terhadap norma internal bersifat psikis, sangat abstrak, sedangkan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum bersifat fisik dan nyata (konkret).
3. Sifat memaksanya sangat jelas dan dapat dipaksakan oleh alat negara (pemerintah), sedangkan norma etika tidak dapat dipaksakan oleh pemerintah karena penerapannya didasari atas dorongan dari dalam diri pribadi manusia.

Norma hukum muncul karena kaidah eksternal berupa norma kesopanan ternyata belum cukup untuk mengatur masyarakat. Hal ini disebabkan karena norma kesopanan tidak memiliki kaidah yang tegas dan memaksa. Pelanggar norma

⁹ Norma dibagi menjadi dua kelompok: 1) Norma Internal, yaitu norma yang berasal dari dalam diri manusia sendiri meliputi norma keagamaan dan norma kesusilaan; 2) Norma eksternal, terdiri dari norma kesopanan dan norma hukum.

¹⁰Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *“Perihal Kaedah Hukum”*, (Alumni, Bandung: 1978), 10.

kesopanan hanya dikenai sanksi sosial seperti dicemooh dan dikucilkan dari masyarakat. 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 peraturan lembaga 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.

Dewasa ini, paradigma pembentukan norma hukum yang banyak diterapkan adalah bagaimana menciptakan hukum yang dapat merangsang pembangunan dan perkembangan kehidupan di dalam negara. Hal itulah salah satu poin penting dalam konsep negara modern atau yang biasa disebut sebagai negara hukum

materiil. Negara modern bertugas untuk menyediakan kesejahteraan bagi rakyatnya dengan berbagai tindakan, salah satunya dengan menginisiasi pembentukan kebijakan dalam bentuk norma hukum. Konsep pembentukan norma hukum yang demikian disebut modifikasi. Sebagai lawannya, adalah kodifikasi, yaitu mekanisme pembentukan norma hukum dengan cara mengumpulkan norma-norma yang sudah ada berkembang di masyarakat. T. Koopmans menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dewasa ini tidak lagi berusaha ke arah kodifikasi melainkan modifikasi.¹¹

Hamid S. Attamimi¹² juga menyatakan pendapat yang serupa. Menurutnya, untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Karena pemikiran tentang kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.²⁸ Modifikasi adalah pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat. Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan. Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi terutama

¹¹T. Koopmans, *“De rol van de wetgever”*, dalam Holand Jaar rechtsleven, (Tjeenk Willink, Zwolle, 1972), 223.

¹²A. Hamid S. Attamimi, *“Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang”*, (Kompas, 17 Februari 1988), 12.

berfungsi memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan membentuk bagi tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu.

Undang-undang bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku, dan peraturan Perundangundangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial. Dengan adanya modifikasi, diharapkan hukum tidaklah ketinggalan karena selalu berada di belakang masyarakat layaknya metode kodifikasi.

Hans Nawiasky berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:¹³

- 1) Kelompok I, *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
- 2) Kelompok II, *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)
- 3) Kelompok III, *Formell Gesetz* (undang-undang formal)
- 4) Kelompok IV, *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom)

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap warga negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya.

¹³ Maria Farida, *Op.Cit*, 27

C. Kodifikasi dan Modifikasi

Kodifikasi merupakan penyusunan dan penetapan peraturan-peraturan hukum dalam kitab undang-undang secara sistematis mengenai bidang hukum yang agak luas. Codification adalah :

“the process of collecting and arranging systematically, usually by subject, the laws of a state or country, or the rules and regulations covering a particular area or subject of law or practice... The product may be called a code, revised code or revised statute.”¹⁴

(proses mengumpulkan dan menyusun secara sistematis hukum negara atau peraturan dan regulasi yang mencakup bidang tertentu atau subjek (isi) hukum atau praktik, yang biasanya menurut subjek (isi)- nya.

Di sisi lain, *code* juga diartikan sebagai:

*“a systematic collection, compendium or revision of laws, rules, regulations. A private or official compilation of all permanent laws in force consolidated and classified according to subject matter”.*¹⁵

(himpunan, kompendium, atau revisi hukum secara sistematis. Kompilasi swasta atau resmi dari semua hukum yang berlaku

¹⁴*Black's Law Dictionary*, 232

¹⁵*Ibid*

tetap yang dikonsolidasikan dan dikelompokkan menurut isinya.

Sehingga *code* (antara lain) berarti kitab undang-undang (*wetboek*). Kodifikasi menjadikan peraturan-peraturan dalam suatu bidang tertentu, yang tersebar, terhimpun dalam suatu kitab yang terstruktur sehingga mudah ditemukan. Bentuk hukumnya diperbaharui namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada atau yang masih berlaku.

Kodifikasi ini berkembang terlebih dahulu di wilayah Eropa Kontinental yang memang saat itu sedang berkembang teori hukum positif (*legisme*) yang lebih mengutamakan hukum bentukan pemerintah.¹⁶ Negara yang menerapkan sistem ini adalah Perancis, Jerman, dan Belanda. Dalam filsafat hukum alam yang banyak dipengaruhi oleh pemikiran Plato dan Aristoteles, terdapat semacam teori bahwa kekuasaan yang dimiliki seorang raja berdasarkan pada perjanjian yang dibuat dengan rakyat, yang intinya rakyat bersedia menyerahkan hak-hak mereka pada raja, setelah mereka bersepakat terlebih dahulu (*pactum subjectionis*).

Sebelum perjanjian itu dibuat mereka sepakat lebih dahulu bahwa hak-hak mereka telah diserahkan kepada kolektivitas masyarakat (*pactum unionis*). Bagi Plato, hukum identik dengan jalan pikiran yang nalar yang diwujudkan di dalam dekrit-dekrit

¹⁶H. Rosjidi Ranggawidjaja, "*Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indoneisa*", (PT. Mandar Maju, Bandung: 1998), 14.

yang dikeluarkan oleh negara. Hukum memiliki kualitas tidak tertulis dan alamiah sebagaimana terdapat di dalam kodrat manusia.

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. Aristoteles sendiri 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. Oleh karena pembentukan negara yang pada akhirnya dapat mengeluarkan kebijakan bagi warga negaranya haruslah didasarkan pada tujuan yang lebih baik. Paham tersebut selanjutnya dikembangkan oleh Hobbes, Locke, dan Rousseau yang sering dihormati sebagai Bapak *Verdragstheorie*.

Pada masa itu, hukum Romawi terbentuk dengan memperhatikan faktor-faktor atau kondisi moral, politik, dan sosiologi masyarakat. Hukum Romawi yang religius dan agraris

dituangkan dalam normatif yuridis, dalam arti hukum dipandang sebagai norma. Sejak awal sampai akhir, perkembangan hukum Romawi bersandarkan pada kodifikasi, yaitu yang dimulai dengan *twaalftafelen* (meja atau batu hukum dua belas) dan diakhiri juga dengan kodifikasi berupa *Corpus Iuris Civilis*. Dalam sistem ini terdapat kecenderungan untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi, atau sekurang-kurangnya dilakukan kompilasi hukum.

Kodifikasi dan kompilasi hukum adalah dua hal yang tidak sama, namun secara teknis yuridis kedua istilah tersebut agak sulit dibedakan. Pengertian dari kompilasi adalah:

“a bringing together of preexisting statutes in the form in which they appear in the books, with the removal of sections which have been repealed and the substitution of amendments in arrangement designed to facilitate their use”¹⁷

(yaitu memadukan undang-undang yang ada sebelumnya dalam format buku, dengan menghapus bagian-bagian yang telah dicabut dan penggantian dari perubahan dengan susunan yang didesain untuk memfasilitasi pemakaiannya).

Jadi kompilasi dilaksanakan terhadap berbagai aturan yang sudah ada sebelumnya (*preexisting statutes*) dengan menjelaskan bagian mana dalam ketentuan tersebut yang sudah dicabut berikut substitusinya. Dari berbagai definisi di atas

¹⁷ *Black's Law Dictionary*, 258

terlihat bahwa kodifikasi pada dasarnya bukanlah membuat undang-undang atau peraturan yang baru melainkan mengumpulkan dan menyusun peraturan yang sudah ada di bidang tertentu secara sistematis. Namun dalam perspektif sejarah, seperti akan diuraikan di bawah ini, terdapat kesan bahwa kodifikasi berarti membentuk suatu undangundang atau peraturan. Kodifikasi memuat unsur-unsur berupa:

1. Merupakan jenis hukum tertentu
2. Bersifat sistematis
3. Lengkap dan komprehensif



BAB IV

TEORI HIERARKI PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN

Pada bagian BAB ini terdiri dari 3 SUBBAB yaitu membahas teori dalam tinjauan ilmu perundang-undangan yaitu teori Das Doppelte Rechtsanlitz (Adolf Merkl); Stufentheorie (Hans Kelsen); dan Die Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung (Hans Nawiasky). Pada bagian ini, penguatan teoritis akan pemahaman hierarki peraturan perundang-undangan akan dibahas dan dikupas secara komprehensif, sehingga pembaca buku ini nanti mampu menguasai alur dan kerangka besar sebuah peraturan perundang-undangan guna mampu menganalisa secara kritis dan tepat.

Teori Hierarki merupakan teori yang mengenai sistem hukum yang diperkenalkan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut dapat disebut sebagai hubungan

super dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang dibuat inferior. Pembuatan yang ditentukan oleh norma yang lebih tinggi menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan. Seperti yang diungkapkan oleh Kelsen “The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity” Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (grundnorm). Menurut Kelsen norma hukum yang paling dasar (grundnorm) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), Contoh norma hukum paling dasar abstrak adalah Pancasila.

Teori Hans Kelsen mengenai hierarki norma hukum ini diilhami oleh Adolf Merkl dengan menggunakan teori *das doppelte recht* Stenilitz, yaitu norma hukum memiliki dua wajah, yang dengan pengertiannya: Norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma yang ada diatasnya; dan Norma hukum ke bawah, ia juga menjadi dasar dan menjadi sumber bagi norma yang dibawahnya. Sehingga norma tersebut mempunyai masa berlaku (*rechkracht*) yang relatif karena masa berlakunya suatu norma itu tergantung pada norma hukum yang diatasnya, sehingga apabila

norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, maka norma-norma hukum yang berada di bawahnya tercabut atau terhapus pula.

Selanjutnya adalah norma hukum, tak dapat dipisahkan dari Ilmu Perundang-undangan karena melalui Perundang-undangan, norma hukum tersebut dapat lahir dan berlaku dalam masyarakat. Sebelumnya, akan dilakukan pembedaan terlebih dahulu antara norma hukum dan norma-norma lainnya yang berlaku di masyarakat. Norma hukum akan sangat berkaitan dengan hierarki norma hukum, baik yang dinyatakan oleh Hans Nawiasky ataupun Hans Kelsen.

Juga teori norma 'berwajah ganda' yang dikemukakan oleh Adolf Merkel untuk menjelaskan keterkaitan antara satu norma dengan norma yang lain. Untuk memperkuat pemahaman tentang norma hukum, akan dipelajari pula teori-teori yang berkaitan dengannya, misalnya, pemahaman tentang jenis norma ditinjau dari sifat muatannya (abstrak atau konkret), dari subjek yang diatur (umum atau khusus), dan sebagainya.

Sebelumnya, perlu dipahami bahwa menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*, terdapat dua sistem norma yang meliputi:

1. Sistem norma statik adalah sistem yang melihat pada 'isi' norma. Menurut sistem norma yang statik, norma umum dapat ditarik menjadi norma yang lebih khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum.

2. Sistem norma yang dinamik adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma dari cara 'pembentukannya' atau 'penghapusannya'.

Dalam ilmu Perundang-undangan yang dibicarakan adalah norma hukum sebagai salah satu norma yang dinamik, yaitu norma yang diterapkan berdasarkan siapa pembuatnya dan bagaimana penerapannya dikaitkan dengan norma-norma lainnya. Dalam konteks ini, norma hukum bersifat heteronom, yaitu muncul dari luar diri seseorang. Norma hukum dibuat oleh pihak penguasa, yaitu bidang legislatif. Hal ini berbeda dengan norma-norma lainnya yang cenderung merupakan kaedah otonom, yaitu berasal dari dalam diri seseorang.

Selain itu, norma hukum dapat dilekati sanksi dalam rangka menjamin pemenuhannya. Sanksi ini dipaksakan dan dilaksanakan keberlakuannya oleh aparat negara. Norma hukum juga dibagi menjadi norma hukum tunggal, dan norma hukum berpasangan. Norma hukum tunggal adalah norma yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya, sedangkan norma hukum berpasangan adalah norma yang terdiri dari dua norma hukum, yaitu norma hukum primer dan norma hukum sekunder. Norma hukum primer adalah norma hukum yang berisi suruhan, sedangkan norma hukum sekunder adalah norma hukum yang berisi sanksi untuk memastikan supaya norma hukum primer dipenuhi.

A. *Stufentheorie* (Hans Kelsen)

Teori hukum *stufenbau* merupakan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Kelsen *grundnorm* adalah :*“a statement from which all other duty statements ultimately get their validity from”*

Dengan perkataan lain *grundnorm* adalah sumber tertinggi bagi validitas suatu norma yang supremasi validitasnya diasumsikan seperti itu. Kelsen mengakui bahwa bentuk *grundnorm* dalam setiap sistem hukum berbeda-beda. *Grundnorm* dapat berbentuk konstitusi tertulis atau perintah diktator. Berkaitan dengan *grundnorm* di Indonesia dikenal dengan adanya konstitusi sebagai dasar dan hukum tertinggi. Konstitusi tersebut yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 45). Dalam teori hukum *stufenbau*, *grundnorm* merupakan bagian kaidah tertinggi dalam hierarkinya. Teori hukum berjenjang (*stufenbau*) juga dikenal dengan hierarki norma, dimana sebuah norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang di atasnya. Kelsen menggambarkan suatu sistem hukum sebagai sebuah sistem norma yang saling terkait satu sama lain (*interlocking norms*) yang bergerak dari suatu norma yang

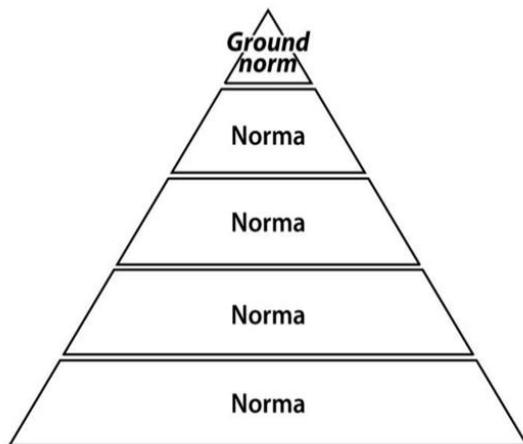
umum (*the most general ought*) menuju ke norma yang lebih konkret (*the most particular or concrete*). Hal tersebut pada akhirnya akan bermuara pada *grundnorm*. Relasi dan hierarki antara *grundnorm* dan norma lainnya adalah sebagai berikut :

Grundnorms-norms-subnorms

Bagi Kelsen, hierarki norma hanya mengenal superordinasi dan subordinasi, tidak mengakui adanya koordinasi. Dalam perkembangan selanjutnya diuraikan Hans Nawiasky dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung* yang menggariskan bahwa selain susunan norma dalam negara adalah berlapis-lapis dan berjenjang dari yang tertinggi sampai terendah, juga terjadi pengelompokan norma hukum dalam negara, yakni mencakup norma fundamental negara (*staatsfundementalnorm*), aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*), undang-undang formal (*formalle gesetz*), dan Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en outonome satzung*).

Selain terkenal dengan teori *stufenbau*, Kelsen juga menjadi penggagas pentingnya menjaga sebuah hukum dasar melalui sebuah lembaga agar konstitusi (*grundnorm*) tidak tercederai. Lembaga tersebut adalah Mahkamah Konstitusi. Teori *stufenbau* di Indonesia diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Hans Kelsen menyatakan bahwa norma itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki, dalam arti norma yang lebih rendah bersumber dan berlaku berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma tersebut akan terus membentuk suatu tingkatan hingga norma teratas yang sudah tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, berifat hipotesis, fiktif, yang disebut sebagai norma dasar atau *grundnorm*. Norma ini bersifat presupposed artinya ditetapkan oleh masyarakat secara bersama-sama. Selain Hans Kelsen.



Gambar 4.1 Stufenbau des recht atau teori jenjang norma milik Hans Kelsen

Secara teoritik, mengenai penjenjangan hukum (yang bermula dari Merkl) lebih populer sebagai pemikiran Hans Kelsen melalui Teori Hukum Berjenjang (*Stufenbau des Recht*). Kelsen berpendapat, norma yang lebih rendah dibentuk oleh

norma yang lebih tinggi dan hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarkis.

Maksudnya setiap norma yang lebih rendah bersumber, berlaku, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Norma yang lebih tinggi bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi. Begitu seterusnya hingga sampailah pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yakni norma dasar (*Grundnorm*).

Grundnorm merupakan suatu asas hukum yang bersifat abstrak, umum, dan hipotesis yang menjadi landasan segala sumber hukum dalam arti formal. Dengan kata lain merupakan norma yang paling tertinggi, jika diilustrasikan sebagai suatu piramida maka ia terletak pada posisi puncak piramida tersebut. Untuk itulah Kelsen menganggapnya sebagai suatu *meta juristic* yakni suatu norma yang di luar sistem hukum atau *algemene verbindende voorschriften* (bukan bagian daripada peraturan perundang-undangan). Ia adalah *the source of the source* dari tatanan peraturan yang ada di bawahnya.

Untuk memahami konsep *grundnorm*, ada perlunya kita memahami terlebih dahulu **teori kemurnian hukum (*the pure theory of law*) dan teori hierarki norma** yang dikemukakan oleh **Hans Kelsen**. Dalam bukunya *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif (The Pure Theory of Law)* (hal. 218), Hans Kelsen memulai dengan membedakan apa yang *ada (is)* dan apa yang *seharusnya (ought)*. Apa yang *ada* menggambarkan

kenyataan di dalam masyarakat, yang pengaturannya berdasarkan hukum alam. Penilaian atas kondisi tersebut menurut Kelsen bersifat subjektif, karena bergantung pada persepsi individu atas tindakan tersebut.

Kelsen kemudian mengajukan norma sebagai mekanisme penafsiran objektif, dengan menetapkan apa yang *seharusnya* dilakukan oleh seseorang. Wewenang untuk menetapkan apa yang *seharusnya* tersebut diperoleh dari norma. Kelsen kemudian mengajukan **prinsip keabsahan norma** sebagai mekanisme penilaian objektif perilaku manusia. Menurut Hans Kelsen, suatu norma dikatakan absah apabila dibentuk oleh pihak yang berwenang untuk membentuk norma tersebut. Kewenangan tersebut diperoleh dari norma lain yang berkedudukan lebih tinggi. Dalam praktik, wewenang yang diperoleh berdasarkan amanat suatu peraturan perundang-undangan juga dikenal dengan istilah **atribusi**. Penjelasan mengenai atribusi dapat Anda simak dalam artikel **Pengertian Atribusi, Delegasi dan Mandat**.

Lebih lanjut, masih menurut Kelsen, hubungan antara keabsahan norma dan kewenangan pembentukan norma tersebut kemudian membentuk rantai hierarki norma-norma yang berujung pada *grundnorm*. Suatu norma dapat dikategorikan sebagai *grundnorm* apabila eksistensi dan nilai kebenaran dari norma tersebut diandaikan dan tidak dapat ditelusuri lagi. Dalam buku Hans Kelsen yang lain berjudul *Teori*

Umum Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik (General Theory of Law and State) (hal. 145), fungsi *grundnorm* secara spesifik adalah sumber legitimasi atau kekuasaan untuk membentuk hukum bagi tindakan pembuat undang-undang pertama. *Grundnorm* merupakan alasan bagi legitimasi konstitusi pertama suatu negara. Dengan demikian, menurut hemat kami, indikator adanya *grundnorm* dapat dilihat pada keberadaan konstitusi pertama suatu negara.

Biografi Singkat Hans Kelsen

Hans Kelsen (bahasa Jerman: [hans 'kelzən]; 11 Oktober 1881 - 19 April 1973) adalah seorang ahli hukum dan filsuf Austria. Akibat kebangkitan Nazisme di Jerman dan Austria, Kelsen terpaksa mundur dari jabatannya di universitas karena ia memiliki darah Yahudi. Ia kemudian melarikan diri ke Jenewa pada tahun 1933 dan Amerika Serikat pada tahun 1940. Pada tahun 1934, Roscoe Pound menyanjung Kelsen sebagai "ahli hukum paling terkemuka pada masanya". Saat masih di kota Wina. Kelsen adalah kolega muda Sigmund Freud dan telah menulis beberapa karya mengenai psikologi sosial dan sosiologi.

Pada tahun 1940-an, Kelsen sudah memiliki reputasi yang tersohor di Amerika Serikat berkat upayanya untuk mempertahankan gagasan demokrasi dan juga berkat *magnum opus*nya yang berjudul *Teori Hukum Murni*. Pencapaian

akademik Kelsen tidak hanya terbatas pada teori hukum. Ia juga telah menulis buku mengenai filsafat politik dan teori sosial.

Belakangan, saat ia sedang berkarier di Universitas California, Berkeley, Kelsen menulis ulang "Teori Hukum Murni" dan menerbitkan versi keduanya. Sepanjang perjalanan kariernya, Kelsen juga telah memberikan sumbangan yang penting terhadap teori peninjauan hukum (*judicial review*) dan teori dinamika dan hierarki hukum positif. Dalam bidang filsafat politik, ia berupaya mempertahankan teori identitas negara-hukum dan mendukung penyandingan sentralisasi dan desentralisasi sebagai konsep yang berlawanan dalam teori pemerintahan. Kelsen juga merupakan pendukung gagasan pemisahan negara dan masyarakat dalam penelitian ilmu hukum.

B. *Die Theorie vom Stufenaufbau der Rechtsordnung* (Hans Nawiasky)

Teori di atas dikembangkan lebih lanjut oleh Hans Nawiasky yang juga menjadi murid dari Kelsen. Teori yang diperkenalkan adalah *Die Stufenordnung der Rechtsnormen*. Dalam pandangannya, Nawiasky mengaitkan hirarki tersebut dengan suatu negara. Pada intinya sama dengan yang dikemukakan Kelsen, bahwa suatu norma hukum dalam negara senantiasa berjenjang dan berlapis-lapis. Setiap norma yang lebih tinggi menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum yang

lebih rendah atau yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada norma yang tertinggi yaitu Norma Dasar.

Terdapat beberapa hal yang membedakan teori jenjang norma menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky meliputi: 1. Teori Hans Kelsen berlaku untuk segala jenis norma, sedangkan Hans Nawiasky lebih berfokus pada norma hukum negara. 2. Norma tertinggi menurut Hans Kelsen adalah grundnorm yang tidak akan pernah bisa berubah, sedangkan norma tertinggi menurut Hans Nawiasky adalah Staatsfundamentalnorm yang dapat berubah sesuai dengan kondisi dan situasi dari negara yang bersangkutan. 3. Hans Kelsen hanya membagi norma dalam jenjang-jenjang saja, sedangkan Hans Nawiasky juga melakukan terhadap norma tersebut, tidak hanya membaginya dalam jenjang.

Hans Nawiasky juga mengeluarkan teori tentang jenjang norma dalam negara yang terbagi dalam kelompok-kelompok sebagai berikut

1. Kelompok I : Staatsfundamentalnorm atau norma fundamental negara
2. Kelompok II : Staatsgrundgesetz atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara.
3. Kelompok III : Formell Gesetz atau undang-undang formal
4. Kelompok IV : Verordnung & Autonome Satzung atau aturan pelaksana dan aturan otonom.



Gambar 4.2 Teori kelompok norma milik Hans Nawiasky

Norma hukum juga mengalami pembagian berdasarkan beberapa indikator. Jika dilihat dari subjek yang dituju norma hukum terdiri dari norma hukum umum dan norma hukum khusus. Norma hukum umum adalah norma hukum ditujukan untuk orang banyak dan tidak tentu. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa semua orang harus menerapkan norma hukum tersebut tanpa terkecuali, sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan pada seseorang, beberapa orang, atau banyak orang yang telah ditentukan.

Biasanya, dalam norma hukum tersebut telah disebutkan siapa saja subjek yang menjadi tujuannya. Jika dilihat dari hal yang diatur atau perbuatannya, norma hukum terbagi menjadi norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak adalah norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak

konkret, sedangkan norma hukum konkret adalah norma hukum yang melihat perbuatan seseorang secara lebih nyata (konkret). Dalam praktiknya, norma-norma hukum tersebut dapat dikombinasikan sebagai berikut:

1. Norma hukum umum-abstrak
2. Norma hukum umum-konkret
3. Norma hukum individual-abstrak
4. Norma hukum individual-konkret

Dalam kaitannya pemuncak piramida norma hukum, Nawiasky meletakkan *Staatsfundamentalnorm* pada posisi tersebut, yang diterjemahkan oleh Hamid S. Attamimi sebagai Norma Fundamental Negara. Ia menjadi norma tertinggi dalam sebuah negara yang tidak dibentuk oleh dan dari norma yang lebih tinggi.

Bagi Nawiasky, *staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang bersifat *pre-supposed* atau ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat suatu negara sekaligus menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum yang ada di bawahnya. Bahkan secara hakikat menjadi dasar pembentukan konstitusi suatu negara dan syarat bagi berlakunya konstitusi tersebut. Sebab ia ada terlebih dahulu sebelum konstitusi itu dibentuk.

Melihat uraian di atas, tentunya kedua pemikiran (Kelsen dan Nawiasky) memiliki persamaan. Bahwa norma itu berjenjang dan berlapis serta bersumber dari norma yang lebih tinggi. Hingga akhirnya sampai pada norma yang tidak dapat ditelusuri lagi sumber asalnya sebab ia *pre-supposed*. Namun

demikian, juga memiliki perbedaan. Yang mana Nawiasy telah membuat pengelompokan norma. Kelsen juga melihat dalam perspektif norma secara umum, berbeda dengan muridnya yang menghubungkan langsung dengan suatu negara.

Perbedaan terakhir adalah Nawiasy menyebut norma dasar dengan *staatsfundamentalnorm* bukan *staatsgrundnorm*. Yang menjadi pertimbangan adalah *grundnorm* merupakan suatu tatanan norma yang *ajeg* (tidak berubah-ubah). Sedangkan norma tertinggi masih dimungkinkan berubah manakala terjadi pemberontakan, *coup d'état*, *Putsch*, *Anschluss*, dan sebagainya. Walaupun dalam beberapa pandangan hukum masih sering menggunakan kata *grundnorm* ketimbang *staatsfundamentalnorm*.

Staatsfundamentalnorm

Adapun konsep *staatsfundamentalnorm* dikemukakan oleh **Hans Nawiasy**. Menurut Nawiasy sebagaimana dikutip **Jazim Hamidi** dalam buku *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan*, *staatsfundamentalnorm* adalah landasan umum dari suatu tatanan hukum undang-undang dasar. Berdasarkan undang-undang dasar tersebut terbentuklah suatu undang-undang yang memberikan wewenang untuk membentuk suatu peraturan.

Nawiasky kemudian menyusun teori yang disebut dengan *theorie von stufenbau der rechtsordnung*, di mana norma-norma tersusun atas (hal. 154):

1. norma fundamental negara (*staats fundamental norm*);
2. aturan dasar negara (*staats grund gesetz*);
3. undang-undang formal (*formell gesetz*); dan
4. peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verodnung en autonome satzung*).

Staatsfundamentalnorm memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma hukum tertinggi dalam suatu negara yang merupakan bagian dari rezim hukum positif;
2. Norma hukum tertinggi tersebut dapat berubah;
3. *Staatsfundamentalnorm* merupakan norma yang menjadi dasar pembentukan suatu konstitusi;
4. *Staatsfundamentalnorm* merupakan konstitusi berbentuk; dan
5. *Staatsfundamentalnorm* berbentuk tertulis.

Dengan demikian, pada dasarnya perbedaan antara *grundnorm* dan *staatsfundamentalnorm* terletak pada pencetus teorinya. Selain itu dalam teori Nawiasky, norma-

norma turunan dari *staatsfundamentalnorm* dijabarkan dan dikelompokkan secara rinci, dimulai dari *staats grund gesetz, formell gesetz*, hingga *verodnung en autonome satzung*. Adapun dalam teori Hans Kelsen, kami tidak menemukan adanya penjabaran atau pengelompokkan demikian mengenai bentuk norma-norma turunan *grundnorm*. Perbedaan lainnya adalah dalam teori Nawiasky, *staatsfundamentalnorm* dipandang sebagai bagian dari hukum positif dan berbentuk tertulis, sementara *grundnorm* tidak dijelaskan 'berwujud' dalam bentuk apa.

Penerapannya di Indonesia

Sebagai informasi, **Hamid Attamimi** sebagaimana dikutip **Maria Farida Indrati** dalam buku *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses dan Teknik Pembentukannya* pernah membuat perbandingan antara konsep *staatsfundamentalnorm* dan norma turunannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Diuraikan bahwa dari rumusan penjelasan **Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ("UUD 1945")**, menjadi jelas bahwa pokok-pokok pikiran dalam **Pembukaan UUD 1945** yang tidak lain adalah **Pancasila** merupakan **norma dasar negara atau norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*)** dan sekaligus merupakan **cita hukum (*recht idee*)**.

Namun demikian, **Jimly Asshiddiqie dan Ali Safaat** dalam buku *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (hal. 162) menyebut bahwa **Proklamasi 17 Agustus 1945** lebih tepat disebut sebagai *staatsfundamentalnorm*. Dalam hal ini, Proklamasi menurut hukum yang berlaku pada saat itu bukan merupakan tindakan hukum karena dilakukan bukan oleh organ hukum dan tidak sesuai dengan prosedur hukum.

Proklamasi 17 Agustus 1945 yang menandai berdirinya Negara Republik Indonesia, yang berarti terbentuknya suatu tata hukum baru (*new legal order*). Adanya negara Indonesia setelah diproklamasikan merupakan dasar keberlakuan UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia, sebagai presuposisi validitas tata hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Biografi Singkat Hans Nawiasky

Hans Nawiasky, putra penyanyi opera Eduard Nawiasky [1], menerima gelar doktor pada tahun 1902 dari ekonom Austria Eugen Philippovich (1858-1917), yang merupakan bagian dari Carl Menger School (1840-1921), dengan tesis tentang politik sains. [2] Pada tahun 1909 ia menyelesaikan habilitasinya dengan pekerjaan di bidang hukum administrasi. [3] [4] Pada tahun 1910 ia mulai mengajar sebagai dosen swasta di Universitas Wina. Empat tahun kemudian, Nawiasky direhabilitasi dengan dianugerahi gelar profesor tituler di Universitas Ludwig Maximilians di Munich, dan pada tahun 1919 ia dianugerahi gelar dan pangkat profesor luar biasa.

Pada tahun 1920 Hans Kelsen (1881–1973) mendirikan teori hukum murninya [5] , yang kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Nawiasky. Pada tahun 1922 ia diangkat sebagai "profesor tetap hukum tata negara dengan kewajiban menyelenggarakan kuliah hukum administrasi, khususnya hukum keuangan dan perburuhan, teori administrasi dan hukum publik Austria". Pada tahun 1928 dia diangkat sebagai profesor penuh. Setahun kemudian ia menjadi direktur pertama Institut Hukum Kekaisaran dan Negara Bagian dan Administrasi yang baru didirikan. Kota Munich berhutang kepadanya atas pendirian akademi administrasi. Beberapa saat kemudian, ia menjadi penasihat terpenting bagi pemerintah negara bagian Bavaria dalam masalah hukum negara bagian. Dari tahun 1928 hingga 1930 ia menjadi anggota komite konstitusi konferensi nasional.

Setelah diusir oleh Sosialisme Nasional, Nawiasky mengajar di perguruan tinggi komersial di St. Gallen, pertama sebagai rekanan, kemudian sebagai profesor penuh. Perkembangan doktrin umum tentang hukum dan doktrin umum tentang negara, yang mana negara dipandang secara saling melengkapi sebagai suatu gagasan, sebagai fakta sosial, dan sebagai fenomena hukum, merupakan hal yang paling penting di kalangan spesialis.

Pada tahun 1946 Nawiasky dapat kembali ke Munich berkat upaya menteri-presiden kedua Bavaria pascaperang, Wilhelm Hoegner. Pada tahun 1947 ia kembali mengajar sebagai

profesor hukum publik, khususnya hukum tata negara, di Universitas Munich. Setahun kemudian, Nawiasky mengambil bagian dalam kerja Konvensi Herrenchiessee dalam penyusunan Undang-Undang Dasar. Usulannya mengenai katalog hak-hak dasar dengan fokus pada kebebasan tradisional sebagian besar tidak berubah, awalnya dalam versi rancangan konstitusi Jerman yang baru dan kemudian dalam Undang-Undang Dasar. Kontribusinya terhadap apa yang disebut undang-undang yang terlalu positif ikut campur dalam perdebatan tersebut, yang mencurigai adanya konsekuensi positivisme dalam degenerasi hukum Sosialis Nasional.

C. *Das Doppelte Rechtsanlitz* (Adolf Merkl)

Memahami norma hukum dalam suatu negara, maka kita akan dikenalkan dengan suatu penjenjangan hukum (hierarki norma hukum). Teori tersebut pertama kali kemukakan oleh Adolf Merkl yang kemudian disebut oleh Zoran Jaliae dalam tulisannya *A Note on Adolf Merkl's Theory of Administrative Law* sebagai *stairwell structure of legal order*.

Menurut Adolf Merkl hukum adalah suatu sistem tata urutan hierarkis. Lebih lanjut dikatakan, norma hukum selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsanlitz*). Norma hukum ke atas akan selalu berdasar dan bersumber pada norma hukum di atasnya, sedangkan ke bawah maka akan menjadi dasar dan sumber bagi norma hukum di bawahnya. Dengan demikian norma hukum memiliki masa berlaku yang relatif,

tergantung pada keberlakuan norma yang di atasnya. Jika yang di atasnya dihapuskan maka norma hukum yang di bawahnya akan terhapus pula.

Istilah lain dari teori ini kita kenal dengan teori norma hukum yang memiliki dua wajah. Teori dua wajah ini memiliki arti bahwa norma hukum ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya. Hal ini berakibat pada kondisi bahwa suatu norma hukum masa berlakunya tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula. Teori ini berkaitan dengan teori hierarki peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan oleh Hans Nawiasky dan Hans Kelsen.

Biografi Singkat Adolf Julius Merkl

Adolf Julius Merkl (1890–1970) adalah salah satu anggota utama Sekolah Teori Hukum Wina yang didirikan oleh Hans Kelsen (Metall 1974 1969). Merkl memulai studinya di bidang Hukum di Universitas Wina pada tahun 1908, mengambil kursus Hukum Publik bersama Kelsen. Merkl meraih gelar doktor pada tahun 1913 dan selama tahun 1914–1915, bersama Alfred Verdross dan Leonid Pitamic, berpartisipasi dalam

seminar Kelsen tentang Filsafat Hukum, cikal bakal Sekolah Wina.

Dari tahun 1915 hingga 1918, ia memegang beberapa posisi di Administrasi Tinggi Kekaisaran Austria. Setelah jatuhnya Monarki Austro-Hungaria, dari tahun 1918 hingga 1920, Merkl bekerja di Kanselir Pemerintah Austria dan memainkan peran penting dalam penyusunan Konstitusi Federal tahun 1920. Pada tahun 1919, ia mencapai habilitasi mengajar di Universitas Wina.



BAB V

HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Pada bagian BAB V ini terdiri dari 2 SUBBAB yaitu Sejarah Pengaturan Hierarki Perundang-undangan di Indonesia; dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada bagian ini pembahasan akan berfokus pada kajian sejarah perjalanan pengaturan peraturan perundang-undangan dimulai dari era Soekarno, Soeharto, B.J Habibie, Gusdur, Megawati, SBY sampai pada era Jokowi saat ini. Kajian sejarah ini menjadi pertimbangan besar dalam kita menganalisa problematika peraturan perundang-undangan kedepan nantinya. Pembahasan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan dibahas secara komprehensif terkhusus pada pembahasan hierarki.

A. Sejarah Pengaturan Hierarki Perundang-undangan di Indonesia.

Sejarah perundangan-undangan di Indonesia telah mengalami perdebatan serta perubahan yang berlangsung berkali-kali. Semua itu tentu dalam rangka mencapai sebuah harmonisasi segala aturan yang menyangkut hajat hidup seluruh warga negara Republik Indonesia. Melalui tulisan ini, penulis akan membahas secara lebih sederhana dan rinci mengenai tata urutan dan jenis peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, serta bagaimana proses penyusunan perundang-undangan tersebut.

Dalam sejarahnya, mengalami beberapa kali perubahan, mulai dari pembentukan Undang-Undang di Indonesia, khususnya sebelum perubahan UUD 1945, serta sebelum di tetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, serta pembaharuannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan sekarang menjadi Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 mulai dari Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan sekarang menjadi Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang tersebut adalah sebagai berikut: UUD RI 1945, TAP MPR, UU/Perpu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan

Peraturan Daerah. Untuk proses penyusunan perundang-undangan di Indonesia, secara garis besar proses penyusunan rancangan Undang-undang pada dasarnya melalui empat tahapan, yakni: Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU), Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU), Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan dan tahap diundangkan oleh sekretariat negara.

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/2000	UU Nomor 10 Tahun 2004	UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 13 Tahun 2022
1. Undang-Undang Dasar 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang/Peraturan 4. Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 5. Peraturan	1. Undang-Undang Dasar 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) 5. Peraturan	1. Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti 3. Undang-Undang (Perpu) 4. Peraturan Pemerintah 5. Peraturan Presiden 6. Peraturan	1. Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945 2. Ketetapan MPR RI 3. Undang-Undang/Peraturan 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan

Pemerintah	Pemerintah	Daerah	Pemerintah;
6. Keputusan Presiden	6. Keputusan Presiden	a.Perda Provinsi	5. Peraturan Presiden;
7. Peraturan peraturan pelaksana lainnya	7. Peraturan Daerah	b.Perda Kab./Kota	6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
Seperti :		c. Peraturan Desa	7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.
- Peraturan Menteri			
- Instruksi Menteri			
- Dll			

Tabel. 5.1Perbandingan Pengaturan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan perjalanan sejarah pengaturannya

Didalam Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 Ketetapan MPRS/MPR dihapuskan dari hirarki peraturan perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan Perpu setingkat dengan UU. Penghapusan Ketetapan MPR dari tata urutan dari peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena setelah UUD 1945 mengalami perubahan makin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini terutama menyangkut kedudukan ketetapan MPR yang sejak lama

mendapat kritik dari ahli hukum tata negara, mengalami perubahan. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan, format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya Naskah UUD dan Naskah Perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.¹

Disamping itu, Undang Undang Nomor 10 tahun 2004 dapat membawa perubahan positif di masa depan karena telah mengganti nomenklatur keputusan presiden dengan peraturan presiden, karena selama ini presiden menerbitkan produk hukum yang berisi peraturan (*regeling*) dengan yang bersubstansi keputusan (*Beschikking*) sama-sama dinamakan keputusan presiden sehingga mempersulit orang awam untuk membedakan mana yang termasuk peraturan(*regeling*) dengan mana yang termasuk keputusan (*Beschikking*).

Namun demikian, Konstruksi hukum tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 10 tahun 2004 tetap saja mengandung beberapa kelemahan. Jimly Asshiddiqie² Pakar Hukum Tata Negara UI misalnya menyebutkan ada beberapa kelemahan, diantaranya: (1) karena naskah UUD 1945 sekarang dibuat terpisah maka seharusnya penyebutan UUD 1945 tersebut dilengkapi dengan “....dan Perubahan UUD”; (2) hanya karena pertimbangan bahwa Tata

¹Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Pasca Amandemen menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

urutan peraturan cukup ke tingkat peraturan yang ditetapkan oleh Presiden, maka bentuk peraturan menteri tidak disebut dalam tata urutan tersebut, padahal Peraturan Menteri penting ditempatkan di atas Peraturan Daerah, karena peraturan tingkat menteri itu dalam praktek banyak sekali ditetapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari dan memerlukan penertiban sebagaimana mestinya.

Jauh sebelum berlangsung pembahasan dan pengesahan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jimly Asshiddiqie merekomendasikan agar pengaturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPR sebaiknya ditiadakan, sebaiknya ketentuan mengenai bentuk peraturan dan mengenai hirarkinya diatur dalam UUD bukan hanya dalam bentuk undang-undang.³

Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dan dibuat oleh lembaga yang telah ditetapkan. Peraturan tersebut sebagai pedoman bagi segenap masyarakat dan komponen bangsa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Peraturan tersebut memiliki urutan dan hirarki yang telah disepakati, sehingga setiap peraturan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan aturan yang ada di atasnya.⁴

³ Jimly Asshiddiqie, "Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945" (Jurnal Demokrasi & HAM Vol 1. No. 4 September-November 2001), 9-32

⁴ Ari Welianto, "Tata Urutan Peraturan Perundangan di Indonesia, (Kompas.com : 2010)

Berkaitan dengan bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan, bentuk maupun jenis peraturan perundang-undangan. Mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan sudah pernah diatur secara resmi oleh pemerintah yaitu dalam surat Presiden kepada Ketua DPR-GR Nomor 2262/HK/59 tanggal 30 Agustus 1959, sedangkan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan secara resmi diatur pertama kali dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia, keberadaan perundang-undangan yang lebih kita kenal dengan istilah konstitusi ini seringkali mengalami perdebatan dikalangan ahli dan para pelaku politik. Hal ini terjadi karena pemahaman substantif mengenai Konstitusi ini lebih sering dengan pendekatan yang sangat politis dan sangat pragmatis. Persoalan yang terjadi dalam prakteknya, tidak sedikit juga pihak yang berkeinginan untuk membuat segala permasalahan yang ada dalam bentuk UU. Hal ini tentu saja boleh-boleh saja, namun pada akhirnya segala aturan-aturan tersebut lebih berdimensi normatif-positivistik kering dan kaku, padahal dalam praktek

<https://www.kompas.com/skola/read/2020/02/07/080000469/tata-urutan-peraturan-perundangan-diindonesia?page=all>. Diakses Pada Tanggal 15 April 2023.

bernegara ada peraturan lain yang sesungguhnya lebih mudah, cepat dan efisien dikerjakan.

Dengan gambaran kondisi di atas, pada akhirnya para legislator, parlemen terkadang menjadi gamang dalam menentukan bagian-bagian mana yang seharusnya tidak perlu diatur normanya dalam Konstitusi. Melalui tulisan ini, penulis akan membahas secara lebih sederhana dan rinci mengenai tata urutan dan jenis peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu dimulai sejak diberlakukannya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pembaharuannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Apabila dilihat lagi sejarah pembentukan Undang-Undang di Indonesia, khususnya sebelum perubahan UUD 1945, serta sebelum di tetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat berbagai ketentuan yang dijadikan dasar hukum dalam proses pembentukan undang-undang. Sejarah perundang-undangan tersebut ada semenjak proklamasi 17 Agustus 1945, hingga periode sekarang.

Dan setidaknya sudah mengalami beberapa kali pergantian Undang-Undang Dasar, yaitu:⁵

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat;
3. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia;
4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan.

Dalam catatan sejarah, UUD 1945 sebelum perubahan, tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan undang-undang, melainkan sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Mengenai proses pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan berikutnya.⁶

Berjalannya waktu, pada saat konstitusi RIS (1950) terdiri dari 197 pasal dan UUDS (1950) dengan 146 pasal, secara terperinci mengatur tentang proses pembentukan undang-undang. Kemudian bagian II Konstitusi RIS, yang dimulai dari pasal 127 hingga pasal 143 pasal, tentang memuat ketentuan mengenai perundang-undangan. Di dalamnya mengatur tentang

⁵Yuliandri, "Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik" (Rajawali Pers, Jakarta : 2010), 9

⁶Ahmad Yani, "Pembentukan Undang-Undang & Perda" (Rajawali Pers, Jakarta : 2011), 4.

kekuasaan perundang-undangan federal. Pada UUDS (1950) pengaturan mengenai Perundang-undangan secara lengkap diatur dalam pasal 89-pasal 100.⁷ Selanjutnya pada tanggal 2 Februari 1950, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan mengenai Jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Undang-Undang ini merupakan undang-undang dari Negara Bagian Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta, saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS). Namun pada 15 Mei 1950, dikeluarkan UU Nomor 2 Darurat Tahun 1950, yang mengatur tentang penerbitan Lembaga Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.⁸ Setelah Konstitusi Republik Indonesia Serikat dinyatakan tidak lagi berlaku, pada tanggal 15 Agustus tahun 1950, Presiden Republik Indonesia Serikat, menyatakan bahwa semua mekanisme pembentukan undang-undang mengacu pada berbagai ketentuan yang terdapat dalam UUD Sementara Tahun 1950.⁹

Namun setelah keluarnya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, yang menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Dasar

⁷ Moh. Mahmud MD, "Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi", (Raja Wali Pres, Jakarta: 2010), 43

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid*

Sementara Tahun 1950, dan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, segala ketentuan yang terkait dengan pembentukan undang-undang didasarkan pada aturan baik yang ditetapkan oleh presiden, maupun Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, melalui peraturan Tata Tertib DPR-RI, khususnya ketentuan yang mengatur tentang proses pembentukan undang-undang.

Pada saat itu, tata urutan dan jenis peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, tersusun secara bertingkat yang terdiri dari norma-norma hukum. Norma-norma hukum yang berbentuk piramida ini yang kemudian disebut dengan susunan norma, yang dalam norma hukum tertulis disebut dengan piramida perundang-undangan atau yang secara substansi disebut hierarki perundang-undangan.

Dalam teori perundang-undangan terdapat beberapa asas dalam proses pembentukan sebuah undang-undang, misalnya: *asas lex specialis derogat legi generali*, *asas lex superior derogat legi inferiori* , yang pada intinya aturan yang khusus maupun berkedudukan lebih tinggi lebih diutamakan daripada aturan yang umum dan berkedudukan lebih rendah.

Dalam hal-hal tertentu *asas lex posterior derogat legi priori* yang berarti aturan yang baru lebih dimenangkan daripada aturan yang lama. Sedangkan mengenai ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundangundangan yang lebih umum.

Dalam literatur yang ada, tata urutan dan jenis peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia dimulai sejak diberlakukannya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik

Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pembaharuannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

1. MPRS Nomor XX/MPRS/1966

Dasar ditetapkannya Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ini adalah untuk mewujudkan kepastian dan keserasian hukum serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu, diperlukan adanya perincian dan penegasan sumber tata tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 ditetapkan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden;
- f. Peraturan Pelaksana lainnya seperti: Peraturan menteri; Instruksi Menteri; dan lain-lainnya.

2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut mencabut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Dicabutnya Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 dengan pertimbangan bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pasal 2 Tap MPR Nomor III/MPR/2000 menetapkan bahwa Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan di bawahnya. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden;
- g. Peraturan daerah.

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 Tap MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2000, ditentukan bahwa Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku jika sudah ada undang-undang yang mengaturnya. Oleh karena itu, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, keberadaan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku lagi. Dengan demikian, setelah diundangkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, maka jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

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

Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis, tata urutan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang

terdapat dalam undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merupakan pedoman dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud bila didukung oleh cara, dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

5. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Dalam aturan terbaru, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menetapkan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia. Pada pasal 7, DPR dan pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi Undang-Undang (UU No. 13 Tahun 2022).

Undang-Undang ini menegaskan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum Negara. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Disamping itu, diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan (Pasal 7).

Hierarki peraturan perundang-undangan dituangkan dalam produk hukum Ketetapan MPR/MPRS. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang tersebut adalah sebagai berikut :

- a. UUD RI 1945
- b. TAP MPR
- c. UU/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah

Dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 ini, maka TAP MPR Nomor XX Tahun 1966 dan TAP MPR No. III Tahun 2000 dicabut dan tidak berlaku lagi, karena tidak sesuai dengan prinsip demokrasi dan prinsip-prinsip negara hukum yang antara lain:

Pertama, Soal Ketetapan MPR/ MPRS, karena Ketetapan MPR/ MPRS tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Kedua, Soal Perpu, karena kedudukannya dibawah Undang-Undang, menurut TAP MPR No. III Tahun 2000, soal ini tidak tepat dan menempatkan kedudukannya sama dengan Undang-Undang dalam UU No. 10 Tahun 2004.

Ketiga, Keputusan Menteri yang diatur dalam TAP MPRS No. XX Tahun 1966. Keputusan Menteri tersebut tidak mempunyai dasar yuridis.

Keempat, Kata “dan lain-lain” yang tersebut dalam dalam TAP MPRS No. XX Tahun 1966 sempat membingungkan karena dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Kelima, Soal “Instruksi” yang dimasukkan dalam golongan peraturan perundang-undangan adalah soal yang tidak tepat.

Dan kelima, Menempatkan UUD 1945 sebagai peraturan perundang- undangan adalah suatu hal yang tidak tepat, karena UUD 1945 merupakan norma dasar atau kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan Negara dan merupakan landasan filosofis dari Negara yang memuat aturan-aturan pokok Negara, sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah dimulai dari Undang-Undang ke bawah sampai dengan Perda yang merupakan peraturan-peraturan pelaksanaan.

B. Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Undang-undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Di Indonesia, nomenklatur (istilah) ‘Perundang-undangan’ diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya: ceramah mengenai Perundang-undangan pers nasional, falsafah negara

itu dilihat pula dari sistem Perundang-undangannya. Nomenklatur 'Perundang-undangan' dapat didahului dengan kata lain. 'Peraturan' misalnya, sehingga menjadi 'peraturan Perundang-undangan', yang terdiri dari kata 'peraturan' dan kata 'Perundang-undangan'.

Teori hierarki norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen. Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (Grundnorm). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada dibawahnya.¹⁰

Masih menurut Kelsen, hukum merupakan norma yang dinamik, dimana hukum merupakan sesuatu yang dibuat suatu prosedur tertentu dan segala sesuatu yang dibuat melalui cara ini adalah hukum. Lebih jauh Kelsen menjelaskan tentang karakter khas dan dinamis dari hukum, yakni:

“Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu

¹⁰ Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 109

norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnya tersebut....hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai hubungan “superordinasi” ...kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa regressus ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum”¹¹

Salah seorang murid Kelsen bernama Hans Nawiasky mengembangkan teori yang dikedepankan Kelsen. Nawiasky dalam bukunya berjudul *Algemeine Rechtlehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang lebih tertinggi yang disebut norma dasar. Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Nawiasky

¹¹ Hans Kelsen, “*Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriptif*”, (Rimdi Press, Jakarta: 1995), 110-125

mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari¹² :

Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara)

Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)

Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan ortonom)

Peraturan perundang-undangan, dalam konteks negara Indonesia, adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang mengikat secara umum. Jika kita teliti secara seksama Indonesia sebetulnya menganut teori jenjang norma hukum Kelsen-Nawiasky. Hal ini dapat dirujuk dari Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UUP3) dan peraturan yang sebelumnya, yakni Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Menurut Pasal 2 Undang Undang Nomor 13 Tahun 2022 Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Hal ini tak pelak identik dengan norma fundamental negara (*staatfundamentalnorm*) atau norma dasar (*grundnorm*,

¹² Marsillam Simanjuntak, "*Pandangan Negara Integralistik*", (Garfiti, Jakarta: 1997), 30-32

basic norm) yang menempati urutan tertinggi di puncak piramida norma hukum, kemudian diikuti oleh UUD 1945, serta hukum dasar tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara (staatgrundgesetz), dilanjutkan dengan Undang-Undang/Perpu (formell gesetz), serta peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (verordnung und autonome satzung) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan, dan Peraturan Daerah.

Nomenklatur 'peraturan' adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu; misal peraturan gaji pegawai, peraturan pemerintah, aturan-aturan (petunjuk, ketentuan dan sebagainya) yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang, sedangkan 'aturan' adalah cara (ketentuan, patokan, petunjuk, perintah, dan sebagainya) yang telah ditetapkan supaya diturut; misalnya, seseorang harus menurut aturan lalulintas, bagaimana aturan minum obat ini, semuanya dikerjakan dengan aturan.

Nomenklatur 'aturan' dalam bahasa Arab disebut 'kaidah' dan dalam bahasa Latin disebut dengan 'norma'. Dengan demikian nomenklatur 'peraturan Perundang-undangan' mempunyai arti yang lebih terfokus yakni aturan (kaidah, norma) yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga memberikan definisi berkaitan dengan hal di atas. Pasal 1 angka 1 dan angka 2 undang-undang yang bersangkutan memberikan definisi sebagai berikut:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan.”

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau Pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Terhadap pengertian tersebut, Maria Farida memiliki kritik yang juga diajukan terhadap pengertian yang diberikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu undang-undang yang berlaku sebelum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 muncul. Istilah pengesahan dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang yang bersangkutan, tidaklah tepat. Istilah ‘pengesahan’ berakibat yang dimaksud peraturan Perundang-undangan hanyalah undang-undang, oleh karena peraturan Perundang-undangan lain tidak memerlukan pengesahan, tetapi cukup suatu penetapan.

Demikian pula dengan definisi peraturan Perundang-undangan pada angka 2. Terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang masih relevan untuk diajukan kepada definisi dalam undang-undang yang baru. Pada angka 2, dinyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan tersebut 'mengikat secara umum' tanpa memberikan keterangan lebih lanjut tentang bagaimana keberlakuan peraturan Perundang-undangan yang dimaksud.

Peraturan tersebut benar dapat berlaku secara umum, abstrak, dan terus menerus, tetapi dapat juga peraturan tersebut merupakan peraturan kebijakan di bidang pemerintahan. Selain itu, pengertian dalam angka 2 juga tidak memberikan keterangan yang lebih mendetail tentang 'lembaga negara atau pejabat berwenang'. Apakah yang dimaksud adalah pejabat dan lembaga yang memang secara hakikat memiliki kewenangan Perundang-undangan atau pejabat dan lembaga yang untuk melaksanakan tugasnya, mereka diberikan kewenangan untuk membuat suatu peraturan, pertanyaan ini tidak terjawab dalam definisi yang bersangkutan.

Ada juga ahli yang tidak sepakat menempatkan UUD 1945 yang terdiri dari pembukaan dan batang tubuhnya dan TAP MPR yang berisi garis-garis pokok kebijakan negara sifat dan norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan, tetapi termasuk dalam staatsfundamental norm dan staatsgrundgesetz sehingga menempatkan keduanya

kedalam jenis peraturan perundang-undangan sama dengan menempatkannya terlalu rendah.¹³

Penempatan hirarki peraturan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dianut di Indonesia sejak Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 hingga Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 terbilang cukup unik, karena tidak ada suatu sistem hukum positif di dunia ini yang secara khusus mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan. Kalaupun ada pengaturan hanya sebatas pada asas yang menyebutkan misalnya : Peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya” atau dalam UUD ada ungkapan “*the supreme law of the land*”. Mengapa tidak diatur? Antara lain karena tata urutan mempunyai konsekuensi. Bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan, bahkan batal demi hukum. Konsekuensi ini telah dianggap ada walaupun tidak diatur, kecuali ada ketentuan sebaliknya, misalnya dalam UUD (UUDS 1950 dan KRIS) disebutkan

¹³ Maria Farida Indrati, “*Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*”, (Yogyakarta, Kanisius:2007), 49

“undang-undang tidak dapat diganggu gugat” bertalian dengan ajaran “supremasi parlemen”. Disini UUD lebih dipandang sebagai “asas-asas umum” daripada sebagai kaidah hukum.¹⁴

Faktor lain yang menyebabkan tidak ada kelaziman mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sistem hukum positif tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, melainkan meliputi juga hukum tidak tertulis (yurisprudensi, hukum adat, hukum kebiasaan). Kaidah-kaidah hukum tidak tertulis ini dapat juga digunakan untuk menguji peraturan perundang-undangan atau sebaliknya, walaupun tidak bertalian dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Di Inggris, peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang (*delegated legislation*) dapat diuji dengan *common law* dan prinsip-prinsip umum seperti “*bias, ultra vires*” dan lain-lain. Di Belanda peraturan atau keputusan administrasi dapat diuji terhadap asas-asas umum penyelenggaraan administrasi negara yang baik.

Berkaitan dengan sistem pemerintahan Indonesia yang mengenal asas sentralisasi dan otonomi daerah yang berdasarkan asas desentralisasi, maka akan dibahas pula peraturan Perundang-undangan yang dibuat di tingkat pemerintahan pusat dan tingkat pemerintahan daerah. Peraturan pada tingkat pemerintah pusat biasanya meliputi hal-hal yang memang tidak dilimpahkan ke daerah, seperti masalah

¹⁴ Bagir Manan, “*Teori dan Politik Konstitusi*”, (Yogyakarta, FH-UII Press: 2007), 201-202

agama, keamanan, pertahanan, fiskal, moneter, dan hubungan internasional, sedangkan pada tingkat pemerintahan daerah, peraturan Perundang-undangan yang dipelajari meliputi peraturan yang dikeluarkan oleh kepala daerah yaitu gubernur, walikota/bupati, dan juga kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Ranah yang diatur adalah kewenangan selain milik pemerintah pusat sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Produk-produk hukum yang dikenal pada masa sekarang meliputi undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan kepala lembaga pemerintahan non-departemen, pertaturan direktorat jenderal kementerian, peraturan badan negara, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah. Terhadap peraturan-peraturan tersebut, akan dilakukan telaah tentang fungsi dari masing-masing dan juga muatannya. Materi muatan setiap peraturan perundnag-undangan berbeda.

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 susunan (hierarki) dan jenis di atas, tampak bahwa semakin.

Jika melihat hukum positif yang berlaku sekarang maka yang menjadi ruang lingkup dari kajian Ilmu Perundang-undangan adalah peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Pasal 7 ayat (1) yang meliputi:

1. Undang-Undang Dasar NRI 1945.
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten /Kota

Peraturan Daerah tersebut menurut H. Abdul Latief, meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Kepala Daerah (Gubernur);
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;

Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya. Akan dipelajari topik bahasan mengenai kedudukan dari masing-masing peraturan Perundang-undangan di atas. Kedudukan masing-masing peraturan Perundang-undangan 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 lain yang juga penting adalah ciri prosedur pembentukan masing-masing peraturan tersebut. Pemahaman secara teoretis-normatif sangatlah penting untuk dapat mengkaji peraturan Perundang-undangan yang ada.

Misalnya, di awal Indonesia merdeka, ditemukan berbagai bentuk aturan hukum yang dinilai tidak lazim seperti: Maklumat, Undang-Undang Darurat, Penetapan Presiden, Undang-Undang Federal. Untuk memahami keberadaan ketentuan hukum

tersebut harus dilakukan pengkajian yang mendalam dengan pendekatan sejarah hukum. Misalnya, Undang-Undang Darurat, diperkenalkan pada masa Konstitusi RIS dan UUD Sementara Tahun 1950.

Selain itu, ada pula topik bahasan mengenai perancangan Perundang-undangan. Bidang bahasan ini lebih mengarah pada praktik pembentukan peraturan Perundang-undangan atau yang kerap disebut dengan legislative drafting. Legislative drafting menurut Jazim Hamidi, adalah sebuah ilmu pengetahuan yang merupakan aturan-aturan tertentu yang dapat diletakkan sebagai aplikasi umum terhadap semua tindakan-tindakan/langkah-langkah yang muncul dalam "Perencanaan Undang-Undang" (drafting) dan juga sebagai satu perangkat (set) aturan tertentu yang selalu diobservasi oleh semua pembuat undang-undang untuk tujuan (dari) pemakai metode yang terjamin aman dalam draft mereka. Langkah-langkah pembentukan Perundang-undangan menurut Jazim Hamidi dalam makalahnya dijelaskan, susunan pembentukan Perundang-undangan terdiri dari:

3. Pengkajian (Interdisipliner)

- a. Sudah mendesak untuk diatur undang-undang.
- b. Kemungkinan-kemungkinan masalah yang akan timbul di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

4. Melakukan Penelitian

- a. Penelitian hukum/hasil penelitian.
- b. Hukum nasional/hukum negara lain yang mengatur materi yang bersangkutan.

- c. Penyusunan naskah akademik.
- d. Penyusunan rancangan undang-undang.
- e. Penyusunan peraturan pemerintah dan seterusnya.

Dalam praktiknya, penyusunan peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan beberapa aspek meliputi:

1. Aspek materiil/substansial, berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan Perundang-undangan.
2. Aspek formal/prosedural, berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang berlangsung dalam suatu negara tertentu.
3. Struktur Kaidah Hukum

Aturan hukum sebagai pedoman perilaku yang dibuat oleh para pengemban kewenangan hukum memiliki struktur dasar yang terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut:

1. subjek kaidah: menunjuk pada subjek hukum yang termasuk ke dalam sasaran penerapan sebuah pengaturan.
2. objek kaidah: menunjuk pada peristiwa-peristiwa atau perilaku apa saja yang hendak diatur dalam aturan hukum tersebut.
3. operator kaidah: menunjuk pada cara bagaimana objek kaidah diatur, misalnya menetapkan keharusan atau larangan atas perilaku tertentu, memberikan suatu hak atau membebaskan kewajiban tertentu.

4. kondisi kaidah: menunjuk pada kondisi atau keadaan apa yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya



BAB VI

NASKAH AKADEMIK

Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam konteks ilmu perundang-undangan, Naskah Akademik memegang peranan yang sangat penting untuk memberikan kajian yang mendalam substansi masalah yang diatur. Maka dari itu untuk menyusun Naskah Akademik dibutuhkan penelitian kepustakaan dan penelitian empiris sebagai data dasarnya. Artinya proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung

menuju pada penyusunan psal perpasal tanpa melakukan kajian yang mendalam terlebih dahulu.

Keberadaan naskah akademik dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan sebelum berlakunya Undang-Undang No 12 Tahun 2011 masih bersifat fakultatif (bukan keharusan) . tetapi setelah berlakunya undang-undang no No 13 Tahun 2022 Presiden, DPR RI dan DPD dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang diharuskan menyertainya dengan naskah akademik.¹ Dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, kabupaten dan kota harus disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik.²

Sistematika Naskah Akademik adalah sebagai berikut:³

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

¹ Lihat Pasal 43 dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan.

² Landasan naskah akademik untuk Peraturan daerah Provinsi, kabupateten Kota yang masih bersifat alternatif termuat dalam pasal 56-63 Undang-Undang No 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan. Dan dalam penjelasan umum Undang-undang ini menjelaskan bahwa Undang-Undang ini sebagai penyempurna atas Undang-Undang sebelumnya dan pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

³ Lihat dilampiran I dalam penjelasan umum Undang-Undang No 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

BAB I	PENDAHULUAN
BAB II	KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS
BAB III	EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT
BAB IV	LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS
BAB V	JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
BAB VI	PENUTUP
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Uraian singkat setiap bagian:

A. BAB I PENDAHULUAN

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

1. Latar Belakang, Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Undang-Undang

atau Rancangan Peraturan Daerah tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah suatu Peraturan Perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

2. Identifikasi Masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:
 - a. Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
 - b. Mengapa perlu Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.

- c. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
 - d. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.
3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:
 - a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
 - b. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
 - c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.
 - d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah.

4. Metode Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normative dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundangundangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

B. BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

1. Kajian teoretis.
2. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.
3. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
4. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
5. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

C. BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundangundangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Undang-Undang dan Peraturan Daerah baru

dengan Peraturan Perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Undang-Undang atau Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk.

D. BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

1. Landasan Filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Landasan Sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
3. Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

E. BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- 1) Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- 2) Materi yang akan diatur;
- 3) Ketentuan sanksi; dan
- 4) Ketentuan peralihan.

A. BAB VI PENUTUP

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran.

A. Simpulan

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

B. Saran

Saran memuat antara lain:

- 1) Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Perundangundangan di bawahnya.
- 2) Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Legislasi Nasional/Program Legislasi Daerah.
- 3) Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Daftar pustaka memuat buku, Peraturan Perundangundangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan Naskah Akademik.

LAMPIRAN

RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



BAB VII

RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

A. Bahasa Peraturan Perundang – undangan

Bahasa Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:

- a. Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- b. bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;

- c. objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
- d. membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- e. memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- f. penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan

Contoh:

buku-buku ditulis buku

murid-murid ditulis murid

- g. penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

- Pemerintah

- Wajib Pajak

- Rancangan Peraturan Pemerintah

Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti.

Contoh:

Pasal 5

(1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

Rumusan yang lebih baik:

(1) Permohonan beristri lebih dari seorang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

Tidak menggunakan kata atau frasa yang artinya tidak menentu atau konteksnya dalam kalimat tidak jelas.

Contoh:

Istilah minuman keras mempunyai makna yang kurang jelas dibandingkan dengan istilah minuman beralkohol.

Dalam merumuskan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku.

Contoh kalimat yang tidak baku:

Izin usaha perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut.

Contoh kalimat yang baku:

Perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut izin usahanya.

Untuk memberikan perluasan pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata meliputi.

Contoh:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 58

(3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:

- a. nama dan alamat percetakan perusahaan yang melakukan pencetakan blanko;
- b. jumlah blanko yang dicetak; dan
- c. jumlah dokumen yang diterbitkan

Untuk mempersempit pengertian kata atau istilah yang sudah diketahui umum tanpa membuat definisi baru, gunakan kata tidak meliputi.

Contoh:

Anak buah kapal tidak meliputi koki magang.

Tidak memberikan arti kepada kata atau frasa yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari.

Contoh:

Pertanian meliputi pula perkebunan, peternakan, dan perikanan.

Rumusan yang baik:

Pertanian meliputi perkebunan.

Di dalam Peraturan Perundang-undangan yang sama, tidak menggunakan:

- a. beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu pengertian yang sama.

Contoh:

Istilah gaji, upah, atau pendapatan dapat menyatakan pengertian penghasilan. Jika untuk menyatakan penghasilan, dalam suatu pasal telah digunakan kata gaji maka dalam pasal-pasal selanjutnya jangan menggunakan kata upah atau pendapatan untuk menyatakan pengertian penghasilan.

- b. satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda.

Contoh:

Istilah penangkapan tidak digunakan untuk meliputi pengertian penahanan atau pengamanan karena pengertian penahanan tidak sama dengan pengertian pengamanan.

Jika membuat pengacuan ke pasal atau ayat lain, tidak boleh menggunakan frasa tanpa mengurangi, dengan tidak mengurangi, atau tanpa menyimpang dari. Untuk menghindari perubahan nama kementerian, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada urusan pemerintahan dimaksud.

Contoh:

Menteri adalah Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

Penyerapan kata, frasa, atau istilah bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan jika:

- a. mempunyai konotasi yang cocok;
- b. lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia;
- c. mempunyai corak internasional;
- d. lebih mempermudah tercapainya kesepakatan; atau
- e. lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.

Contoh:

1. devaluasi (penurunan nilai uang)
2. devisa (alat pembayaran luar negeri)

Penggunaan kata, frasa, atau istilah bahasa asing hanya digunakan di dalam penjelasan Peraturan Perundang-undangan. Kata, frasa, atau istilah bahasa asing itu didahului oleh padanannya dalam Bahasa Indonesia, ditulis miring, dan diletakkan diantara tanda baca kurung().

Contoh:

1. penghinaan terhadap peradilan (*contempt of court*)
2. penggabungan (*merger*)

B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH

Gunakan kata paling, untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu.

Contoh:

... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Contoh untuk Perda:

... dipidana dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:

- a. waktu, gunakan frasa paling singkat atau paling lama untuk menyatakan jangka waktu;

Contoh 1:

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Contoh 2:

Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR dalam waktu paling

lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan DPR diterima.

- b. waktu, gunakan frasa paling lambat atau paling cepat untuk menyatakan batas waktu.

Contoh:

Surat permohonan izin usaha disampaikan kepada dinas perindustrian paling lambat tanggal 22 Juli 2011.

- c. jumlah uang, gunakan frasa paling sedikit atau paling banyak;
- d. jumlah non-uang, gunakan frasa paling rendah dan paling tinggi.

Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali. Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 29

Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, Pihak Pelapor, pejabat, dan pegawainya tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana, atas pelaksanaan kewajiban pelaporan menurut Undang-Undang ini.

Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang
Keimigrasian

Pasal 1

....

38. Penumpang adalah setiap orang yang berada di atas alat angkut, kecuali awak alat angkut.

Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang
Perseroan Terbatas

Pasal 77

(1) Selain penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, RUPS dapat juga dilakukan melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat.

Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata jika, apabila, atau frasa dalam hal.

- a. Kata jika digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kausal (pola karena-maka).

Contoh:

Jika suatu perusahaan melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, izin perusahaan tersebut dapat dicabut.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 41

(3) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.

- b. Kata apabila digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.

Contoh:

Apabila anggota Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti dalam masa jabatannya karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4), yang bersangkutan digantikan oleh anggota pengganti sampai habis masa jabatannya.

- c. Frasa dalam hal digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka).

Contoh:

Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

Pasal 33

(2) Dalam hal sarana hortikultura dalam negeri tidak mencukupi atau tidak tersedia, dapat digunakan sarana hortikultura yang berasal dari luar negeri.

Frasa pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan atau ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

Untuk menyatakan sifat kumulatif, gunakan kata dan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos

Pasal 30

Penyelenggara pos wajib menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan kiriman.

Untuk menyatakan sifat alternatif, gunakan kata atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 19

(1) Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 22

(2) Dalam hal tidak ada korps musik atau genderang dan/atau sangkakala pengibaran atau penurunan bendera negara diiringi dengan lagu kebangsaan oleh seluruh peserta upacara.

Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan frasa dan/atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

Pasal 69

- (1) Pelayanan kesehatan hewan meliputi pelayanan jasa laboratorium veteriner, pelayanan jasa laboratorium pemeriksaan dan pengujian veteriner, pelayanan jasa medik veteriner, dan/atau pelayanan jasa di pusat jasa kesehatan hewan atau pos kesehatan hewan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 31

- (2) Penghormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penghormatan dengan bendera negara;
 - b. penghormatan dengan lagu kebangsaan; dan/atau
 - c. bentuk penghormatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 72

- (1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pasal 313

- (1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.

Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang
Pertambangan Mineral dan Batubara

Pasal 90

Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 28

(2) Penduduk yang tidak mampu melaksanakan pelaporan sendiri terhadap peristiwa kependudukan yang menyangkut dirinya sendiri dapat dibantu oleh instansi pelaksana atau meminta bantuan kepada orang lain.

Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 8

(1) Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 17

(1) Setiap penduduk wajib memiliki NIK.

Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik

Pasal 6

(1) Untuk mendapatkan izin menjadi Akuntan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. memiliki sertifikat tanda lulus ujian profesi akuntan public yang sah;
- b. berpengalaman praktik memberikan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
- c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;

- e. tidak pernah dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin Akuntan Publik;
- f. tidak pernah dipidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- g. menjadi anggota Asosiasi Profesi Akuntan Publik yang ditetapkan oleh Menteri; dan
- h. tidak berada dalam pengampunan.

Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang
Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pasal 135

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Kabupaten Hulu Sungai Utara
Nomor 2 Tahun 2010 tentang Izin Usaha
Perikanan dan Tanda Pencatatan Kegiatan
Perikanan

Pasal 11

(1) Setiap pemegang IUP atau TPKP dilarang:

- a. melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan menggunakan alat terlarang seperti bahan kimia, bahan peledak, obat bius, arus listrik, dan menggunakan alat tangkap dengan ukuran mata jaring kurang 2,5 cm atau alat tangkap dengan ukuran mata bilah kurang dari 1 cm.

C. TEKNIK PENGACUAN

Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun, untuk menghindari pengulangan rumusan digunakan teknik pengacuan. Dan Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan atau Peraturan Perundang-undangan yang lain dengan menggunakan frasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat... .

Contoh 1:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 72

- 1) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dilaksanakan oleh penyidik BNN.

- 2) Penyidik BNN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNN.

Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan Kabupaten Hulu Sungai Utara

Pasal 5

- 1) Dalam melaksanakan kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a, penyelenggara mengadakan koordinasi dengan instansi vertikal dan lembaga pemerintah nonkementerian.
- 2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkaitan dengan aspek perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan evaluasi penyelenggaraan administrasi kependudukan.

Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal, ayat, atau huruf yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal, ayat demi ayat, atau huruf demi huruf yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frasa sampai dengan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008
tentang Perbankan Syariah

Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar, serta pendirian dan kepemilikan Bank Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011
tentang Informasi Geospasial

Pasal 57

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008
tentang Perbankan Syariah

Pasal 37

(3) ...

f. perusahaan yang di dalamnya terdapat kepentingan dari pihak sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf e.

Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal atau ayat yang berurutan, tetapi ada ayat dalam salah satu pasal yang dikecualikan, pasal atau ayat yang tidak ikut diacu dinyatakan dengan kata kecuali.

Contoh:

- a. Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 12 berlaku juga bagi calon hakim, kecuali Pasal 7 ayat (1).
- b. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (5) berlaku juga bagi tahanan, kecuali ayat (4) huruf a.

Kata pasal ini tidak perlu digunakan jika ayat yang diacu merupakan salah satu ayat dalam pasal yang bersangkutan.

Contoh:

Rumusan yang tidak tepat:

Pasal 8

(1) ...

(2) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1)
Pasal ini berlaku untuk 60 (enam puluh) hari.

Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat yang angkanya lebih kecil.

Contoh:

Pasal 15

(1) ...

(2) ...

(3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1),
Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 12, dan Pasal
13 ayat (3) diajukan kepada Menteri
Pertambangan.

Pengacuan dilakukan dengan mencantumkan secara singkat materi pokok yang diacu.

Contoh:

Izin penambangan batu bara sebagaimana
dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh ...

Pengacuan hanya dapat dilakukan ke Peraturan Perundang-
undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.serta

Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang
Tindak Pidana Pencucian Uang

Pejabat atau pegawai PPATK yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pengacuan dilakukan dengan menyebutkan secara tegas nomor dari pasal atau ayat yang diacu dan tidak menggunakan frasa pasal yang terdahulu atau pasal tersebut di atas. Serta Pengacuan untuk menyatakan berlakunya berbagai ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang tidak disebutkan secara rinci, menggunakan frasa sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Untuk menyatakan peraturan pelaksanaan dari suatu Peraturan Perundang-undangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan, gunakan frasa dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam ... (jenis Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan) ini.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Jika Peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan tersebut, gunakan frasa dinyatakan tetap berlaku, kecuali

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ... , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dinyatakan tetap berlaku, kecuali Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.

Naskah Peraturan Perundang-undangan diketik dengan jenis huruf Bookman Old Style, dengan huruf 12, di atas kertas F4.



BAB VIII

BENTUK RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

A. Bentuk Rancangan Undang-Undang

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

...

(Nama Undang-Undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang:
- a. bahwa ...;
 - b. bahwa ...;
 - c. dan seterusnya ...;

Mengingat: 1. ...;
 2. ...;
 3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG ... (nama Undang-
Undang).

BAB I

Pasal 1

...

BAB II

...

Pasal...

BAB ... (dan seterusnya)

Pasal...

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan

pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR...

B. Bentuk Rancangan Undang-Undang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ...TAHUN...
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG ... MENJADI UNDANG-UNDANG
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang: a. bahwa ...;
 b. bahwa ...;
 c. dan seterusnya ...;

Mengingat: 1. ...;
 2. ...;
 3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PENETAPAN
PERATURAN

PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
NOMOR ...

TAHUN ... TENTANG ... MENJADI UNDANG-UNDANG.

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ... , Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditetapkan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-

Undang ini dengan penempatannya
dalam Lembaran Negara Republik
Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang
hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR...

C. Bentuk Rancangan Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional Yang Tidak Menggunakan Bahasa Indonesia Sebagai Salah Satu Bahasa Resmi

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PENGESAHAN KONVENSI...

(bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan

bahasa Indonesia sebagai terjemahannya)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang: a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat: 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PENGESAHAN KONVENSI ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya).

Pasal 1

- (1) Mengesahkan Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan Reservation (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang...
- (2) Salinan naskah asli Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan Reservation (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang ... dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ..

D. Bentuk Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang

UNDANG – UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PERUBAHAN ATAS UNDANG – UNDANG

NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

(untuk perubahan pertama)

atau

PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG

NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

(untuk perubahan kedua, dan seterusnya)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang: a. bahwa ...;
 b. bahwa ...;
 c. dan seterusnya ...;

Mengingat: 1. ...;
 2. ...;
 3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal ... (bunyi rumusan tergantung keperluan), dan seterusnya.

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya,
memerintahkan pengundangan
Undang-Undang ini dengan
penempatannya dalam Lembaran
Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang
hukum),

tanda tangan

NAMA

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR...

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

A. Hamid S. Attamimi, Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang, Kompas, 17 Februari 1988.

A.V Dicey, An Introduction To Study Of Law Of The Constitution, Mac. Milan & Co, London, 1959.

Amiroeddin Syarif, Perundang-Undangan Dasar, Jenis, Dan Teknik Membuatnya, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1997.

Azhary, Negara Hukum (Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini), Kencana, Jakarta, 2003.

Aziz Syamsuddin, Proses & teknik Penyusunan Undang-undang, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Yogyakarta, FH-UII Press, 2007.

Barda Nawawi Arief, Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.

Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 1999.

Deddy Ismatullah, *Gagasan Pemerintahan Dalam Konstitusi Madinah Ditinjau Dari Prinsip-Prinsip Negara*, Disertasi, PPS Unpad, Bandung, 2003.

George Sabini, *A History Of Political Theory*, George G. Harrap & CO.ltd, London, 1995. Juga Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Kencana, Jakarta, 2005.

Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta, 2010.

Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.

Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.

Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar Dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undang 1 Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta, Kanisius, 2007.

Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Negara dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002.

Ni'matul Huda, Negara Hukum dan Demokrasi dan Judicial Review,
UII Press, Yogyakarta, 2005.

Padmo Wahjono, Negara Indonesia atas Hukum, Ghalia Indonesia,
Jakarta 1983.

Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia,
Bina Ilmu, Surabaya, 1987.

Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, Perihal Kaidah Hukum,
Alumni, Bandung 1982.

Purnadi Purbacaraka, Perihal Kaidah Hukum, Bandung, Opset
Alumni, 1979.

S.F Marbun dan Moh. Mahfud MD, Pokok-Pokok Hukum
Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, 1987.

Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia,
Alumni, Bandung, 1992.

Sudargo Gautama, Pengertian Negara Hukum, Alumni, Bandung,
1983.

Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar),
(Liberty, Yogyakarta, 2006.

Sudikno Mertokusumo, Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar),
Liberty, Yogyakarta, 2006.

Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991.

Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2010.

Tulisan Ilmiah:

David Aprizon Putra, Nadia Veronika, Pancasila Law State As An Instrument Of Indonesian Legal Politics: Efforts To Achieve A Just Indonesian Legal State, Pancasila and Law Review Volume 3 Nomor 2, 2022 (FH UNILA : Lampung)

David Aprizon Putra, Tinjauan Yuridis Terhadap Eksistensi Pengaturan Mengenai Lingkungan Hidup Di Dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Konstitusi Kelima Republik Perancis, Al-Imarah Volume 4 Nomor 1, 2019 (UIN Fatmawati : Bengkulu).

Fais Yonas Bo'a, Pancasila Sebagai Sumber Hukum dalam Sistem Hukum Nasional, Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 1, 2018 (Mahkamah Konstitusi : Jakarta).

Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia, Makalah. PDF Created with desk PDF Writer-Trial:<http://www.docudesk.com>, yang diunduh pada hari Selasa 15 Agustus 2017 Pukul 20.14WIB.

Jimly Asshiddiqie, Telaah Akademis Atas Perubahan UUD 1945, Jurnal Demokrasi & HAM Vol 1. No. 4 September-November 2001.

Jimly Asshiddiqie, The Idea of the State of Indonesian Law, Papers. PDF Created with desk PDF Writer-Trial:<http://www.docudesk.com>.

Mochtar Kusumaatmadja, Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kinidan Masa yang akan Datang, Makalah, Jakarta, 1995.

Padmo Wahjono, Indonesia Negara Yang Berdasarkan Hukum, Pidato Pengukuhan Guru Besar FHUI, Jakarta, 17 November 1979.

Philippe Nonet and Philip Selznick, Law and Society Transition: Toward Responsive Law, dalam Satya Arinanto, "Politik Hukum 2", Kumpulan Makalah Kuliah Politik Hukum, Progrm Pascasarjana FH UI, 2001 (Universitas Indonesia : Jakarta).

Rian Sapiro, Pembentukan Karakter Anti Korupsi Berlandaskan Ideologi Pancasila, Jurnal Pancasila Volume 3 Nomor 1, 2022 (Universitas Gadjah Mada : Yogyakarta).

Robert.A.Kagan, Introduction to Transaction Edition, dalam Philippe Nonet dan Philip Selznick, Law and Society in Transition Towards Responsive Law, 2001 (New Jersey:Transcation Publishers).

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kamus:

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Bahasa Indonesia, Jakarta, 2008.

