

**PERKEMBANGAN PEMBENTUKAN  
PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN:**

**Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia  
(Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum)**

Hak cipta pada penulis  
Hak penerbitan pada penerbit  
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun  
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

**Kutipan Pasal 72 :**

Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

**PERKEMBANGAN PEMBENTUKAN  
PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN:**

**Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia  
(Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum)**

**Dr. Lita Tyesta ALW, S.H., M.Hum.**



**PUSAKA MEDIA**

Perpustakaan Nasional RI:  
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

**PERKEMBANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: KAJIAN  
NORMATIF DELEGATED LEGISLATION DI INDONESIA**

(Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum)

**Penulis:**

Dr. Lita Tyesta ALW,S.H.,M.Hum.

**Editor:**

Irfan Nur Rachman

**Cover:**

Aprohan

**Tata Letak:**

Hendra Putra

viii + 149 hal : 15,5 x 23 cm  
Cetakan, Maret 2020

**ISBN: 978-623-7560-60-9**

Penerbit

**PUSAKA MEDIA**

**Anggota IKAPI**

**No. 008/LPU/2020**

**Alamat**

Jl. Endro Suratmin, Pandawa Raya. No. 100  
Korpri Jaya Sukarame Bandarlampung  
082282148711

email : [cspusakamedia@yahoo.com](mailto:cspusakamedia@yahoo.com)

Website : [www.pusakamedia.com](http://www.pusakamedia.com)

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

# KATA PENGANTAR

## **Bismillahirohmanirrahim,**

Tahun 2011, tepatnya bulan Agustus, Presiden RI menandatangani *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Undang-Undang ini sekaligus menggantikan *Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* yang diundangkan tujuh tahun sebelumnya.

Kedudukan kedua undang-undang yang disebutkan diatas memang sangat strategis dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, dibandingkan Undang-Undang lain yang manapun. Nyaris tidak satupun undang-undang yang lahir sesudahnya tidak dipengaruhi oleh kedua undang-undang itu, baik bentuk, susunan, maupun tata cara pengundangannya.

Bagi profesi *legal drafter*, kedua undang-undang tersebut pasti bukan hal asing, karena mempedomani kedua undang-undang itu adalah wajib hukumnya. Mencermati kedua undang-undang itu dalam kaitannya dengan *delegated legislation* kiranya menjadi *intellectual exercise* yang menantang bagi Penulis. Hasil pencermatan itulah yang ingin Penulis sampaikan kepada khalayak pembaca.

Fenomena *delegated legislation* memang tidak lahir dengan serta merta dalam sistem peraturan perundang-undangan di berbagai belahan dunia, tidak terkecuali Indonesia. Kompleksitas permasalahan yang terus meningkat adalah salah satu penyebabnya. Legislator kian menghadapi kesulitan manakala suatu undang-undang tidak mampu lagi mengakomodasikan perkembangan di masyarakat. Seringkali, suatu undang-undang atau peraturan terpaksa “berumur pendek” karena benar-benar tidak mampu lagi memenuhi tuntutan perkembangan zaman dan kebutuhan

masyarakat. Undang-undang itu segera harus direvisi, bahkan harus diganti dengan undang-undang yang baru.

Buku sederhana ini merupakan hasil revisi dari buku sebelumnya yang Penulis susun. Tujuan revisi atas buku ini didasarkan adanya perubahan beberapa Undang-Undang yang sebelumnya menjadi objek kajian. Penulis sangat berharap bahwa buku ini tidak semata-mata hanya sebagai bagian dari *intellectual exercise* selama ini, namun lebih dari itu. Buku ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi kalangan profesi *legal drafter* maupun para penstudi Hukum Tata Negara pada umumnya, lebih khusus penstudi Perancangan Hukum. Penulis berharap buku ini berkontribusi dalam menambah literatur ilmiah tentang peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dalam menulis buku ini, Penulis banyak berhutang budi pada berbagai pihak. Kepada Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S. dan Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., Penulis banyak berhutang pemikiran dan ide-ide saat menyelesaikan studi di PDIH FH Universitas Diponegoro. Kepada rekan-rekan sejawat di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Penulis banyak berhutang diskusi dan masukan-masukan. Kepada Dr. Irfan Nur Rachman, S.H., M.H., Peneliti Mahkamah Konstitusi yang telah menyunting buku ini. Kepada keluarga, Penulis banyak berhutang waktu karena terlewatinya saat-saat kebersamaan. Untuk itu semua, Penulis hanya bisa menyampaikan terimakasih yang tak terhingga.

Kepada pihak Penerbit, Penulis ingin menyampaikan terimakasih secara khusus atas kesediaannya menerbitkan buku ini.

Semarang, Maret 2020.

Penulis.

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I KONSEP DAN TEORI NEGARA HUKUM .....</b>	<b>1</b>
A. Pendahuluan .....	1
B. Teori Negara Hukum.....	2
C. Teori Negara Hukum Indonesi.....	8
<b>BAB II SEJARAH PEMBENTUKAN PENGATURAN PERATURAN     PERUNDANG-UNDANGAN.....</b>	<b>20</b>
A. Pendahuluan .....	20
B. Periode Demokrasi Liberal (17 Agustus 1945-1949).....	21
C. Periode Republik Indonesia Serikat (1949-1950).....	23
D. Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950 .....	25
E. Periode antara 1959-1965 (Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama).....	29
F. Periode 1966-1998 (Orde Baru).....	34
G. Periode Reformasi (1998-sekarang).....	36
<b>BAB III ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN     PERUNDANG-UNDANGAN.....</b>	<b>48</b>
A. Pendahuluan .....	48
B. Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan - Kerangka Konseptual Gert-Jan Veerman .....	50
C. Kerangka Konseptual Lon L Fuller .....	67
D. Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan - Kerangka Konseptual Helen Xanthaki .....	72
E. Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan - Kerangka UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011.....	80

<b>BAB IV TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....</b>	<b>84</b>
A. Pendahuluan .....	84
B. Hukum sebagai norma atau kaidah .....	85
C. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan .....	86
<b>BAB V DELEGATED LEGISLATION DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA .....</b>	<b>89</b>
A. Pendahuluan .....	89
B. Tentang <i>Delegated Legislation</i> .....	90
C. <i>Delegated Legislation</i> di Indonesia .....	95
<b>BAB VI PROSEDUR ADMINISTRASI NASKAH DINAS KOMISI PEMILIHAN UMUM .....</b>	<b>129</b>
Naskah Dinas Dalam Bentuk Peraturan Perundang-Undangan....	129
<b>BAB VII PENUTUP .....</b>	<b>139</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>141</b>
<b>INDEKS.....</b>	<b>147</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>149</b>



# 01

## PENDAHULUAN

### KONSEP DAN TEORI NEGARA HUKUM

#### A. Pendahuluan

Munculnya pemikiran tentang negara hukum sebenarnya sudah mulai ada sejak abad ke XIX sampai dengan abad XX. Konsep negara hukum hakikatnya berakar pada teori kedaulatan hukum yang secara prinsip menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi di dalam negara adalah hukum, oleh karena itu seluruh alat kelengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa kecuali.<sup>1</sup>

Hugo Krabbe, seperti dikutip Usep Ranu Wijaya, mengemukakan bahwa : *“negara sebagai pencipta dan penegak hukum didalam segala kegiatan harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam hal ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (impersonal)”*.<sup>2</sup>

Dengan demikian dalam negara hukum, maka hukumlah yang menjadi panglima dalam negara, sehingga yang memerintah sejatinya adalah hukum dan bukan manusia (*the rule of law and not of man*).

---

<sup>1</sup> B. Hestu Cipta Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009, hlm.17

<sup>2</sup> Usep Ranu Wijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, 1983, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 181

## B. Teori Negara Hukum

Negara hukum merupakan suatu sistem yang diatur berdasarkan hukum yang berkeadilan yang tersusun dalam suatu konstitusi, dimana semua orang di negara tersebut tunduk pada hukum yang sama. Di negara hukum setiap orang diperlakukan sama dihadapan hukum dan kewenangan pemerintah dibatasi berdasarkan prinsip distribusi kekuasaan. Dalam hal ini pemerintah tidak bertindak otoriter dan rakyat diberi peran sesuai dengan kemampuan dan peranannya secara demokratis.<sup>3</sup> Konsep negara hukum (*rule of law*) ini muncul sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaannya untuk menindas rakyatnya.

Disamping konsep *rule of law*, maka dikenal pula konsep *rechtsstaat*. Sebenarnya kedua konsep ini tidak berbeda jauh. Konsep *rule of law* lahir dalam suasana sistem hukum Anglo Saxon, sehingga aplikasi konsep ini lebih tertuju pada perbaikan dan peningkatan peranan lembaga-lembaga hukum dan badan-badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak dasar manusia. Sedangkan konsep *rechtsstaat* lahir dari sistem hukum Eropa Kontinental, sehingga konsep tersebut lebih ditujukan pada perbaikan dan pembatasan fungsi eksekutif dan pejabat administrasi agar tidak melanggar hak-hak fundamental dari rakyat.<sup>4</sup>

Dalam Konferensi *South-East Asian and Pacific Conference of Jurist* di Bangkok tahun 1965, telah dirumuskan beberapa prinsip dasar yang harus ada dalam suatu negara hukum (*rule of law*), yaitu:<sup>5</sup>

1. Prinsip perlindungan konstitusional terhadap hak-hak individu secara prosedural dan substansial;
2. Prinsip badan peradilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Prinsip kebebasan untuk menyatakan pendapat;
4. Prinsip pemilihan umum yang bebas;

---

<sup>3</sup> Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, 2009, PT Refika Aditama, Bandung, hlm.3

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 4. Intinya ada *rechtsstaat* yang lebih mengedepankan kepastian hukum dan *rule of law* yang lebih mengedepankan rasa keadilan masyarakat.

<sup>5</sup> Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung, Yapendo, 2006, hlm. 257

5. Prinsip kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi;

6. Prinsip pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).<sup>6</sup>

Sementara itu Frans Magnis Suseno<sup>7</sup> mengemukakan adanya empat tuntutan dasar dalam konsep negara hukum, yaitu: *pertama*, tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat; *kedua*, tuntutan bahwa hukum harus berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara; *ketiga*, harus ada legitimasi demokrasi yaitu bahwa proses pembuatan atau penetapan hukum harus mengikut sertakan dan mendapat persetujuan rakyat; *keempat*, negara hukum merupakan tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat.

Menurut Arief Sidharta<sup>8</sup>, Scheltema, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
2. Berlakunya asas kepastian hukum.  
Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yakni mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku. Beberapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum adalah:
  - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;

---

<sup>6</sup> Konsep negara hukum sudah lama didambakan bahkan sejak jaman Yunani sebagaimana didambakan oleh Plato, seperti juga Emanuel Kant yang telah memaparkan prinsip Negara hukum secara formal, Julius Stahl yang mengajukan negara hukum yang substantif, dan Dicey yang mengemukakan konsep *rule of law*.

<sup>7</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Negara Modern*, Gramedia, Jakarta, 1991, hlm. 295.

<sup>8</sup> B Arief Sidharta, "*Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*", dalam Jentera - Jurnal Hukum, "*Rule of Law*", Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, Edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm. 124-125.

- c. Asas non-retroaktif perundang-undangan : sebelum mengikat undang-undang harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
  - d. Asas peradilan bebas : objektif-imparsial dan adil-manusiawi;
  - e. Asas *non-liquet* : hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan undang-undang tidak jelas atau tidak ada ;
  - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang (UUD).
3. Asas *similia similibus* (Asas Persamaan)

Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus non-diskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karena itu harus dirumuskan secara umum dan abstrak. Dua hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah:

- a. Persamaan kedudukan dihadapan hukum dan pemerintahan;
  - b. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas demokrasi.

Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa tiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting dalam asas demokrasi :

- a. Pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
- c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;

- d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional semua pihak;
  - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan pejabat mengemban fungsi pelayanan masyarakat.

Pemerintah mengemban tugas untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintahan harus terarah kesejahteraan umum. Beberapa hal yang terdapat pada asas ini :

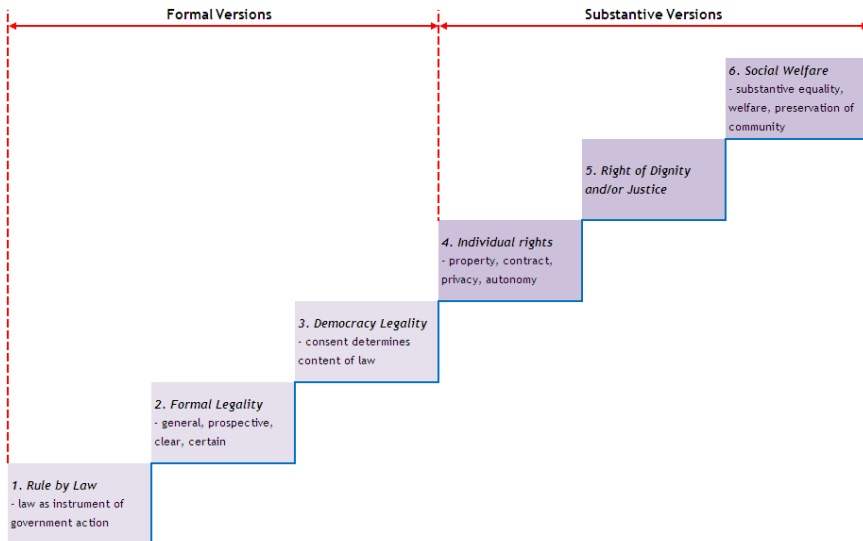
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
- b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
- c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil-guna (*doelmatig*), jadi harus efektif-efisien.

Brian Tamanaha<sup>9</sup> juga telah menyusun formulasi konsep *rule of law* dan membaginya kedalam dua kategori, yaitu *formal* dan *substantive*.

---

<sup>9</sup> Brian Z Tamanaha, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, New York, 2004, hlm. 91.

## Bagan 1-1 : Rumusan Konsep Rule of Law



**Adaptasi dari :** Brian Z Tamanaha, *On the Rule of Law*, Cambridge Univeristy Press, New York, 2004, hal. 91

Masing-masing kategori mempunyai tiga bentuk, sehingga konsep negara hukum atau *rule of law* mempunyai enam bentuk sebagai berikut (lihat Bagan 1-1 : Rumusan Konsep Rule of Law) :

1. *Rule by Law*; dimana hukum hanya difungsikan sebagai “*instrument of government action*”. Hukum hanya dipahami dan difungsikan sebagai alat kekuasaan belaka, tetapi derajat kepastian dan prediktabilitasnya sangat tinggi, serta sangat disukai oleh para penguasa sendiri, baik yang menguasai modal maupun yang menguasai proses-proses pengambilan keputusan politik.
2. *Formal Legality*; yang mencakup ciri-ciri yang bersifat (i) prinsip prospektivitas (*rule written in advance*) dan tidak boleh bersifat retroaktif, (ii) bersifat umum dalam arti berlaku untuk semua orang, (iii) jelas (*clear*), (iv) *public*, dan (v) relatif stabil. Artinya, dalam bentuk yang ‘*formal legality*’ itu, diidealkan bahwa prediktabilitas hukum sangat diutamakan.

3. *Democracy Legality*; Demokrasi yang dinamis diimbangi oleh hukum yang menjamin kepastian. Tetapi, menurut Brian Tamanaha, sebagai “*a procedural mode of legitimation*” demokrasi juga mengandung keterbatasan-keterbatasan yang serupa dengan “*formal legality*”. Seperti dalam “*formal legality*”, rezim demokrasi juga dapat menghasilkan hukum yang buruk dan tidak adil. Karena itu, dalam suatu sistem demokrasi yang berdasar atas hukum dalam arti formal atau *rule of law* dalam arti formal sekalipun, tetap dapat juga timbul ketidakpastian hukum. Jika nilai kepastian dan prediktabilitas itulah yang diutamakan, maka praktek demokrasi itu dapat saja dianggap menjadi lebih buruk daripada rezim otoriter yang lebih menjamin stabilitas dan kepastian.
4. *Individual Rights*; Semua *rule of law* versi *substantive* memasukkan elemen-elemen formal dari *rule of law* tetapi juga menambahkan hal-hal lain. Hal yang paling umum dalam versi *substantive* adalah memasukkan unsur hak-hak individu kedalamnya.
5. *Right of Dignity and/or Justice*; hak untuk mendapatkan kehormatan dan keadilan.
6. *Social Welfare*; *substantive equality, welfare, preservation of community*. Penjelasan terbaik mengenai rumusan ini telah dibuat oleh International Commission of Jurists pada Konferensi 1959<sup>10</sup>,

“ . . . . does indeed safeguard and advance the civil and political rights of the individual in a free society; but it is also concerned with the establishment by the state of social, economic, educational and cultural conditions under which man’s legitimate aspirations and dignity may be realized. Freedom of expression is meaningless to an illiterate; the right to vote may be perverted into an instrument of tyranny exercised by demagogues over an unenlightened electorate; freedom from government

---

<sup>10</sup> Brian Z Tamanaha, *ibid.*, hlm. 112.

*interference must not spell freedom to starve for the poor and destitute*".

(".....melakukan dengan sungguh-sungguh untuk memberikan keamanan dan memajukan hak-hak sipil dan politik dari anggota masyarakat dalam masyarakat yang bebas; tetapi juga memperhatikan pengembangan oleh negara kondisi sosial, ekonomi, pendidikan, dan budaya dimana aspirasi dan kehormatan manusia memperoleh legitimasi. Kebebasan menyatakan pendapat harus diberikan secara penuh; hak untuk memilih bisa jadi dibelokkan pemerintahan tirani oleh para demagog melalui pemilihan yang tidak jujur; bebas dari campur tangan pemerintah tidak berarti membiarkan rakyat menderita kemiskinan dan kemelaratan")

### **C. Teori Negara Hukum Indonesia**

Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie<sup>11</sup>, bahwa dalam rangka merumuskan ide-ide pokok konsepsi negara hukum itu dan juga dalam rangka penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini, dapat dirumuskan kembali adanya tiga-belas prinsip pokok negara hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu:

#### **1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*):**

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.



manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'.

Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensial yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai '*kepala negara*'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

## 2. **Persamaan dalam Hukum (*Equality Before the Law*):**

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

### 3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*):

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*). Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijs ermessen*' yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri '*beleid-regels*' (*policy rules*) ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

### 4. Pembatasan Kekuasaan:

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat '*checks and balances*' dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga

dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

## **5. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen:**

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturann kelembagaan pemerintahan yang bersifat '*independen*', seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpas aspirasi prodemokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

## 6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak:

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai ‘mulut’ undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga ‘mulut’ keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

## 7. Peradilan Tata Usaha Negara:

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara dan dijalandkannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang

berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip '*independent and impartial judiciary*' tersebut di atas.

#### **8. Peradilan Tata Negara (Constitutional Court):**

Disamping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, negara hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun mahkamah konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem '*checks and balances*' antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum modern.

## 9. **Perlindungan Hak Asasi Manusia:**

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu negara hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyandang hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu Negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

## 10. **Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*):**

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara

hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah ‘*absolute rechtsstaat*’, melainkan ‘*demokratische rechtsstaat*’ atau negara hukum yang demokratis. Dalam negara hukum yang nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

#### **11. Berfungsi Mewujudkan Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*):**

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar ‘*rule-driven*’, melainkan ‘*mission driven*’, yang didasarkan atas aturan hukum.

#### **12. Transparansi dan Kontrol Sosial:**

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (*partisipasi langsung*)

dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *'representation in ideas'* dibedakan dari *'representation in presence'*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparat kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

### **13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa**

Khusus mengenai cita negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dan utama Pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan negara hukum modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketigabelas adalah bahwa negara hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-Maha Esaan dan ke-Maha Kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam Pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai ke-Maha Kuasa-an Tuhan Yang Maha Esa itu, dan di pihak lain pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu juga merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang



bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.

Dapat ditambahkan bahwa Indonesia melembagakan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat sekaligus prinsip-prinsip negara hukum dalam segala aspek kehidupan kenegaraan. Negara demokrasi berprinsipkan bahwa sumber legitimasi kekuasaan dalam negara yang dijalankan oleh organ-organnya berasal dari rakyat, sehingga dengan demikian pemerintahan sejatinya berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>12</sup>

Konstitusi Indonesia menganut konsep negara hukum, hal ini tertuang dalam beberapa pasal UUD 1945, yaitu:

1. *Adanya penegasan Indonesia adalah negara hukum*; sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 ayat (3) UUD 1945, yaitu bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Pasal ini mengandung asas legalitas. Artinya bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya harus berdasarkan pada hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hukum harus dijadikan landasan bagi negara dalam menjalankan pemerintahannya;
2. *Adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara,*
  - *lembaga legislatif* (DPR, DPD) yang diatur dalam Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20 A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22 A, Pasal 22B, Pasal 22C, Pasal 22D;
  - *lembaga eksekutif* (Presiden) sebagaimana di atur dalam Pasal 4 ayat (1); dan

---

<sup>12</sup> Lihat Sukarna dalam “*Kekuasaan Kediktatoran Dan Demokrasi*”, Alumni, Bandung, 1981, hlm.16. Istilah demokrasi yang dimaknai sebagai “Pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat” atau “*Government of the people, by the people and for the people*” diperkenalkan pertama kali oleh Presiden Amerika Serikat Abraham Lincon. Dialah yang menjadi ikon bagi perjuangan demokrasi dan gerakan anti rasialisme dan perbudakan di AS. Ketokohnya yang menginspirasi Barack Obama seorang kulit hitam yang untuk pertama kalinya mengajukan diri untuk menjadi Presiden AS pertama dari kalangan kulit hitam.

- *lembaga yudikatif* (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) yang diatur dalam Pasal 24, Pasal 24a, Pasal 24B, Pasal 24C.

Pemisahan ini untuk memberikan jaminan terhadap perlindungan hak-hak asasi manusia karena dengan adanya pemisahan antar lembaga kekuasaan juga dimaksudkan adanya *checks and balances* diantara ketiganya sehingga dapat dihindari adanya kesewenang-wenangan;

3. *Adanya Jaminan HAM*. Konsep ini lahir dari adanya kontrak sosial. Dari kontrak sosial inilah individu-individu dalam ikatan bersama dalam negara menyerahkan hak-hak politik dan sosialnya kepada negara, sehingga negara harus memberikan jaminan kepada hak-hak yang melekat dalam dirinya maupun hak-hak yang melekat dalam kehidupan masyarakat. UUD 1945 mengatur HAM dalam Pasal 28 A sampai dengan Pasal 28 J.
4. *Adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak*; diatur dalam Pasal 24 UUD 1945. Hal ini mengandung makna adanya supremasi hukum yang diletakkan dalam kehidupan ketatanegaraan harus benar-benar terjamin pelaksanaannya. Peradilan yang bebas tidak saja diartikan tidak memihak tetapi lebih dalam konteks proses peradilan dalam rangka penegakan hukum (*law enforcement*).

Melihat beberapa ciri negara hukum yang dianut oleh negara Indonesia sebagaimana diatur dalam UUD 1945 adalah ‘Negara Hukum Pancasila’ yang prismatic sifatnya, karena mengambil sisi-sisi baik dari berbagai konsep negara hukum yang ada, baik konsep yang ada pada unsur *rechtsstaat* maupun unsur-unsur yang ada pada *rule of law* yang disesuaikan dengan nilai-nilai yang hidup di alam Indonesia. Sehingga dalam negara hukum Pancasila ini memadukan antara kepastian hukum dan rasa keadilan.

Bila prinsip-prinsip negara hukum tersebut diatas disandingkan dengan prinsip-prinsip negara hukum Indonesia, maka akan dapat dilihat bahwa prinsip negara hukum Indonesia adalah:

1. prinsip kedaulatan rakyat;
2. prinsip supremasi hukum dan tidak adanya kekuasaan yang sewenang-wenang;
3. prinsip pemisahan kekuasaan;
4. prinsip pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
5. prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka;
6. prinsip pemilihan umum langsung, bebas, rahasia, adil, dan jujur;
7. prinsip pemberhentian jabatan dalam masa jabatan;
8. prinsip jaminan Hak Asasi Manusia; dan
9. prinsip jaminan kesejahteraan sosial; serta
10. pengakuan dan penghargaan terhadap nilai-nilai agama, budaya, moral, akhlak mulia, dan hukum adat berikut hak-hak tradisionalnya dalam pembentukan hukum, penyelenggaraan hukum, dan penegakan hukum.

Memperhatikan beberapa prinsip negara hukum (Indonesia) dalam UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut baik prinsip negara hukum *rechtsstaat* maupun *the rule of law*.

-----

## II

# SEJARAH PEMBENTUKAN PENGATURAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

### A. Pendahuluan

Perbincangan tentang demokrasi dan demokratisasi masih sangat relevan sampai saat ini, walaupun reformasi sudah terjadi di negeri ini tidak berarti persoalan negara dan bangsa sudah selesai. Bahkan dengan adanya perubahan UUD 1945 dalam perjalanan untuk mewujudkan masyarakat yang lebih demokratis masih terus berlangsung dengan suhu politik yang cukup hangat.

Era globalisasi seperti saat ini, ketika batas negara tidak jelas lagi (*borderless*), keberadaan hukum tertulis (*ius scriptum*) khususnya dalam kajian bidang hukum perundang-undangan, yakni peraturan perundang-undangan, sudah menjadi salah satu kebutuhan dasar manusia (*basic needs*) dalam upaya menggapai keadilan (*justice*), kedamaian (*peaceful*) dan kepastian hukum (*legal certainty*). Mengapa demikian ? Karena kemuktahiran hubungan antar manusia saat ini sudah harus diatur dengan hukum-hukum yang modern. Ciri-ciri hukum yang modern adalah adanya norma-norma hukum yang tertulis, rasional, terencana, universal dan responsif dalam mengadopsi perkembangan kemasyarakatan dan dapat menjamin kepastian hukum.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> I Gde Panca Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 1.

Perjalanan sejarah Indonesia baik sistem demokrasi maupun sistem pembentukan peraturan perundang-undangan ternyata mengalami beragam model sesuai dengan situasi politik hukum yang ada pada saat itu. Oleh karena itu perlu kiranya ditampilkan kembali bagaimana potret perjalanan pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang di dalamnya menyangkut pula masalah sumber hukum, jenis, materi muatan, hierarki, proses dan teknik yang dimulai dari masa Proklamasi Kemerdekaan sampai pada masa reformasi. Dengan diketahuinya perjalanan sejarah, ke depan diharapkan akan tercipta suatu kondisi tertib di bidang peraturan perundang-undangan.

## **B. Periode Demokrasi Liberal (17 Agustus 1945-1949)**

Sejak lahirnya negara Republik Indonesia yang ditandai dengan Proklamasi kemerdekaannya, kemudian diikuti dengan pembentukan undang-undang dasar sebagai landasan hukum tertinggi merupakan tonggak sejarah yang sangat menentukan kehidupan berbangsa dan bernegara. UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi tidak memuat ketentuan yang menghendaki atau memerintahkan dibentuknya undang-undang tentang membentuk, mengundangkan, dan mulai berlakunya undang-undang, peraturan pengganti undang-undang, dan peraturan pemerintah. UUD 1945 hanya mengatur jenis peraturan perundang-undangan berupa,

- Undang-undang (Pasal 5 ayat (1) *juncto* Pasal 20 ayat (1));
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Pasal 22); dan
- Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat(2)).

Oleh karena persoalan pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting, maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang pertama ditetapkan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945, tertanggal 10 Oktober 1945, tentang Pengurusan dan Mulai Berlakunya Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, bahwa yang melakukan pengumuman suatu undang-undang dan peraturan pemerintah adalah Presiden di papan pengumuman di muka gedung Komite Nasional Pusat setelah ditandatangani oleh Sekretaris Negara. Bahkan supaya undang-undang maupun peraturan pemerintah yang di undangkan segera dapat diketahui oleh penduduk, maka pengumuman dilakukan juga dengan cara diumumkan melalui surat kabar, radio, atau alat penyiaran lainnya.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 mengatur bahwa lembaga pembentuk undang-undang dan peraturan pemerintah adalah presiden.

Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 menentukan: “*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang Undang Dasar ini segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional*”.

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam rapatnya tanggal 22 Agustus 1945 di Jakarta antara lain telah menetapkan pembentukan Komite Nasional di seluruh Indonesia. Karena keanggotaan Komite Nasional tersebut sangat luas dan banyak, sehingga tidak dapat diketahui berapa jumlahnya, dan ternyata kekuasaan dan kewenangan Presiden sangat luas, maka dikeluarkanlah Maklumat Wakil Presiden Nomor X, tertanggal 16 Oktober 1945<sup>14</sup>.

Maklumat Wakil Presiden tersebut ternyata mengubah kedudukan Komite Nasional yang semula sebagai pembantu Presiden menjadi Dewan Perwakilan Rakyat, bahkan juga menjadi Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan berubahnya kedudukan Komite Nasional, maka tata cara pembentukan undang-undang yang semula dilakukan oleh Presiden dan ditandatangani serta diumumkan oleh Presiden kemudian dilakukan oleh Presiden

---

<sup>14</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Hukum Perundang-undangan (Perkembangan Pengaturan Tata Cara Pembentukan Perundang-undangan Baik Tingkat Pusat maupun Daerah)*, BPFE-Yogyakarta, 2007, hlm. 2.

dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, ditandatangani oleh Presiden dan diumumkan oleh Sekretaris Negara dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

### **C. Periode Republik Indonesia Serikat (1949-1950)**

UUD 1945 dalam perjalanannya telah digantikan oleh Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949). Dalam Konstitusi RIS 1949 terdapat ketentuan yang menghendaki dan memerintahkan dibentuknya Undang-Undang Federal yang mengatur tentang membentuk, mengundang, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah, yaitu Pasal 143, yang menentukan :

- Ayat (1) : Undang-Undang Federal mengadakan aturan-aturan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan-peraturan Pemerintah.
- Ayat (2) : Pengumuman, terjadi dalam bentuk menurut undang-undang, adalah syarat tunggal untuk kekuatan mengikat.

Sebagai pelaksanaan Pasal 143, pemerintah mengeluarkan Undang-undang Federal Nomor 2 Tahun 1950 Tentang Menetapkan Undang-undang, Lembaran Negara dan Pengumuman.

Undang-Undang Federal Nomor 2 Tahun 1950 mengatur antara lain :

1. Tentang penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat yang memuat pengumuman setiap Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah, sedangkan Berita Negara Republik Indonesia memuat mengenai berbagai hal yang terkait dengan Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah termasuk berbagai surat-surat penting yang perlu disiarkan melalui Berita Negara;

2. Penyelenggara penerbitan baik Lembaran Negara Republik Indonesia maupun Berita Negara diserahkan kepada Menteri Kehakiman;
3. Pemuatan Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah setelah ditandatangani Presiden dan ditandatangani serta Menteri yang bersangkutan kemudian diumumkan oleh Presiden.
4. Memuat bentuk penutup Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah
5. Memuat tata cara mengeluarkan, mengumumkan dan mulai berlakunya Undang-undang Federal dan Peraturan Pemerintah.

Periode ini masih masuk periode demokrasi liberal, dimana berlaku ketentuan Konstitusi Republik Indonesia Serikat pada tanggal 27 Desember 1949. Pada masa ini dapat dijumpai jenis-jenis peraturan perundangan sebagai berikut:

1. Undang-undang yang dibentuk berdasarkan ketentuan dalam Pasal 127 huruf a. Undang-undang ini dibentuk oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat. Undang-undang ini mengatur tentang daerah bagian atau bagiannya hubungan antara RIS dengan daerah-daerah bagian;
2. Undang-undang yang hanya dibentuk pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-undang ini berkenaan dengan hal-hal yang tidak termasuk dalam huruf a (Pasal 127 huruf b);
3. Undang-undang yang dibentuk berdasarkan Pasal 190. meskipun undang-undang ini dibentuk oleh pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat tetapi prosedurnya berbeda dengan pembentukan Undang-undang menurut Pasal 127, huruf g. Undang-undang ini adalah undang-undang tentang perubahan konstitusi RIS.



Selain undang-undang, Konstitusi Sementara RIS mengenal pula peraturan perundang-undangan lain, yaitu:

1. Undang-Undang Darurat (Pasal 139), dan;
2. Peraturan Pemerintah [Pasal 141 ayat (1)]

Dengan demikian pada masa Republik Indonesia Serikat dikenal peraturan perundang-undangan berupa :

1. Konstitusi Sementara RIS
2. Undang-undang/Undang-undang Darurat
3. Peraturan Pemerintah

Dalam kenyataan dikenal berbagai jenis peraturan perundang-undangan lain seperti Peraturan Menteri.

#### **D. Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950**

Periode UUDS 1950 masih bercirikan demokrasi liberal. Adapun pengaturan tentang berbagai jenis peraturan perundangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang (Pasal 89)
2. Undang-undang Darurat (Pasal 96)
3. Peraturan Pemerintah (Pasal 98)
4. Keputusan Presiden (Pasal 98)

Diluar Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dapat dijumpai pula berbagai jenis peraturan perundangan-undangan seperti Peraturan Menteri, Keputusan Menteri. Selain peraturan perundang-undangan tingkat pusat, terdapat juga peraturan perundang-undangan tingkat daerah, misalnya Peraturan Daerah.

Dengan demikian, secara keseluruhan pada masa berlaku Undang-undang Dasar Sementara 1950, terdapat jenis-jenis peraturan perundang-undangan antara lain:

1. Undang-undang Dasar
2. Undang-undang/Undang-undang Darurat
3. Peraturan Pemerintah
4. Keputusan Presiden
5. Peraturan Menteri
6. Keputusan Menteri
7. Peraturan-peraturan tingkat Daerah

Pada tahun 1950 Republik Indonesia sebagai salah satu dari negara bagian Republik Indonesia Serikat mengeluarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam Pasal 1 dinyatakan, bahwa jenis peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat adalah:

1. Undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Menteri

Pasal 2 menyatakan, tingkat kekuatan peraturan perundang-undangan pemerintah pusat, ialah menurut urutannya sebagaimana diatur dalam Pasal 1. Dengan demikian secara keseluruhan, peraturan perundang-undangan dan tata urutannya adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
3. Peraturan Pemerintah; dan
4. Peraturan Menteri<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Lihat Maria Farida Indrati S dalam, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, 2007, hlm 70-71. Bahwa menurutnya dengan menyimpulkan Pasal 1 dan Pasal 2 UU Nomor 1 Tahun 1950 menyatakan bahwa Peraturan Menteri

Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan di bawah Keputusan Presiden) secara hierarkis dapat dimengerti, oleh karena UUD Sementara 1950 menganut sistem Parlementer, sehingga Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

Hal ini sesuai dengan pendapat Moh. Mahfud MD, bahwa karakter produk hukum berkembang seiring dengan perkembangan konfigurasi politik.<sup>16</sup>

Satu hal yang perlu dicatat bahwa meskipun yang berlaku adalah UUD 1945, tetapi tidak ada pengaturan tentang Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundangan. Demikian juga sama sekali tidak diatur tentang pengaturan perundang-undangan tingkat daerah.

Selain jenis-jenis peraturan perundang-undangan tersebut, berdasarkan Pasal Aturan Peralihan UUD 1945 pada saat itu masih dikenal dan berlaku pula berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman Hindia-Belanda.<sup>17</sup> Jadi sejak Proklamasi tahun 1945, Pemerintah tidak serta merta menyusun peraturan yang mengatur pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, tetapi masih menggunakan aturan masa Belanda, yaitu *Algemeene Bepalingen van wetgeving voor Indonesie* (AB stb. 1847: 23).

Ketentuan dalam UUDS 1950 mengatur juga tentang membentuk, mengundang, dan mulai berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan pemerintah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 100 UUDS, yang menentukan :

---

merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah.

<sup>16</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Hukum Politik, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, 2006, hlm. 74.

<sup>17</sup> C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Penertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, Penerbit Rineka Cipta, 2008, hlm. 37-38.

Ayat (1) : Undang-undang mengadakan aturan-aturan tentang membentuk, mengundangkan, dan mulai berlakunya undang-undang dan peraturan-peraturan Pemerintah;

Ayat (2) : Pengundangan, terjadi dalam bentuk menurut undang-undang, adalah syarat tunggal untuk kekuatan mengikat.

Ketentuan Pasal 100 ayat (1) UUDS 1950 tersebut, selama berlakunya UUDS 1950, belum dapat dilaksanakan. Maka untuk mengisi kekosongan pengaturan tata cara membentuk, mengundangkan dan mulai berlakunya, berdasarkan aturan peralihan Pasal 142 UUDS 1950, UU Federal Nomor 2 Tahun 1950 masih dinyatakan berlaku.

Sesuai dengan namanya, UUD Sementara dibuat memang bersifat sementara karena dikemudian hari akan dibentuk suatu UUD RI yang bersifat tetap. Namun demikian dalam perjalanannya ternyata Badan Konstituante yang diberi tanggung jawab untuk membentuk suatu UUD yang bersifat tetap setelah mengadakan sidang sampai tiga kali tidak dapat melaksanakan tugasnya sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena itulah kemudian Pemerintah mengeluarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 1959 Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang Tentang Kembali Kepada Undang Undang Dasar 1945, yang tujuannya adalah untuk kembali melaksanakan UUD RI 1945. Alasan kembali ke UUD RI 1945, karena UUD RI 1945 merupakan “dokumen historis”, cukup demokratis dan sesuai dengan kepribadian bangsa, lebih menjamin terlaksananya demokrasi terpimpin, menjamin kestabilan pemerintahan<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Lihat Putusan Dewan Menteri Mengenai Pelaksanaan Demokrasi Terpimpin Dalam rangka Kembali Ke Undang Undang Dasar 1945 pada sidangnya tertanggal 19 Februari 1959. Rumusannya berisi tentang UUD 1945, Prosedur kembali ke UUD 1945, dan tentang masuknya golongan Fungsional ke dalam Dewan Perwakilan Rakyat.

## **E. Periode antara 1959-1965 (Demokrasi Terpimpin atau Orde Lama)**

Setelah Dekrit Presiden sampai Tahun 1966, jenis peraturan perundangan selain seperti apa yang diatur dalam Undang-undang Dasar 1945, juga diatur dalam surat Presiden kepada DPRGR tertanggal 20 Agustus 1959 No. 2262/KH/1959 tentang bentuk peraturan-peraturan negara, yaitu:

1. Penetapan Presiden, untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan perang tanggal 5 Juli 1959 tentang “kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945”;
2. Peraturan Presiden, yaitu peraturan:
  - yang didasarkan Pasal 4 ayat (1); atau
  - untuk melaksanakan Penetapan Presiden
3. Peraturan Pemerintah, untuk melaksanakan suatu peraturan presiden;
4. Keputusan Presiden, untuk melaksanakan/meresmikan pengangkatan-pengangkatan;
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri, yang dibuat di kementerian-kementerian untuk mengatur sesuatu hal dan untuk melakukan/meresmikan pengangkatan-pengangkatan.

Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden merupakan produk legislatif yang didasarkan atas hukum darurat yang dikeluarkan oleh Presiden pada keadaan darurat tanpa persetujuan badan legislatif. Maka dalam rangka pemurnian pelaksanaan UUD 1945, Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966, jo No. XXXIX/MPRS/1968 menetapkan antara lain bahwa:

1. Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang isi dan tujuannya sesuai dengan hati nurani rakyat dituangkan dalam undang-undang.
2. Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang tidak memenuhi ketentuan tersebut di atas dinyatakan tidak berlaku,

sedang akibat pernyataan tidak berlaku diatur selanjutnya dengan perundang-undangan.

3. Pelaksanaan Peninjauan Kembali Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden seperti termaksud di atas ditugaskan kepada Pemerintah bersama DPRGR.

Peninjauan kembali produk-produk legislatif sebagaimana ditugaskan oleh Ketetapan MPRS tersebut telah diselesaikan oleh pemerintah bersama DPRGR dan hasilnya, untuk Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden telah dituangkan dalam 2 buah Undang-undang yaitu:

1. Undang-Undang No. 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Republik Indonesia
2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan berbagai Penpres dan Perpres sebagai undang-undang.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun Surat Presiden (20 Agustus 1959), maka jenis Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Sementara)
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Penetapan Presiden
4. Peraturan Pemerintah/Peraturan Presiden
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan Menteri, dan
7. Keputusan Menteri

Berbagai peraturan perundang-undangan dibuat pada masa mulai dari Proklamasi tahun 1945 sampai tahun 1966, tata hukum di Indonesia belum mengenal hierarki peraturan perundang-undangan sehingga selain memunculkan berbagai peraturan yang tumpang tindih karena memang belum adanya aturan hierarki, juga

memunculkan kekacauan di bidang materi muatan, kerancuan dalam penetapan sumber hukum keberadaan peraturan perundang-undangan, kerancuan dalam penetapan fungsi peraturan perundang-undangan, dan kerancuan dalam hal kewenangan karena semua jenis peraturan perundang-undangan dibuat oleh Presiden.

Demokrasi yang ada saat itu adalah demokrasi terpimpin, dimana adanya penyerahan penetapan keputusan tentang masalah-masalah politik kepada pimpinan jika musyawarah mufakat tidak tercapai. Voting dalam pengambilan keputusan tidak diperbolehkan, melainkan harus diserahkan pada pimpinan. Dari sinilah dapat dikemukakan bahwa konfigurasi politik saat itu, yaitu konfigurasi politik otoriter dengan aktor utama Bung Karno. Dalam kedudukannya yang amat kuat itulah Bung Karno mengeluarkan berbagai penetapan peraturan perundang-undangan, yang secara teori dalam ilmu hukum tidak boleh dikeluarkan.<sup>19</sup>

Untuk mengatasi kekisruhan dan kesimpang siuran dalam sistem peraturan perundang-undangan antara kurun waktu tahun 1959-1966, maka pada tanggal 9 Juni 1966 Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong telah mengeluarkan memorandum-memorandum sebagai berikut :

1. Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia;
2. Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia dan pembagian Susunan Kekuasaan di dalam negara Republik Indonesia;
3. Skema Susunan Kekuasaan di dalam Negara Republik Indonesia.

Pada sidang umum 1966, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menerima baik memorandum tersebut dan menetapkannya dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966.

---

<sup>19</sup> Moh.Mahfud MD, *Konfigurasi Politik dan Hukum pada Era Orde Lama dan Orde Baru*, dalam buku *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Penerbit Senat Mahasiswa Syariah IAIN Sunan Kalijogo dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm.22-23.

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966, jenis Peraturan Perundang-undangan beserta tata urutan adalah:

- Undang Undang Dasar (UUD);
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat/Sementara (Tap MPR/S);
- Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- Peraturan Pemerintah;
- Keputusan Presiden;
- Peraturan Pelaksana lainnya.

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 sebetulnya belum sempurna karena hanya mengatur peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat saja, sementara peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak diatur. Namun demikian ketetapan ini merupakan tonggak sejarah untuk mengatur tata hukum Indonesia menjadi lebih tertib. Dalam perjalanannya sebetulnya kekurang sempurnaan akan disempurnakan di masa datang. Tetapi baik pada saat berlakunya Ketetapan No. IV/MPR/1973 maupun Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978, ternyata Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dinyatakan masih tetap berlaku dan perlu disempurnakan.

Menurut Bagir Manan<sup>20</sup>, ada beberapa kekurangan dari Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966, sehingga memerlukan penyempurnaan, yaitu :

1. Ketetapan ini hanya mengatur susunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Peraturan daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah tidak dimasukkan.

---

<sup>20</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 210-211.



Kemungkinan pertimbangannya, karena daerah otonom yang membuat peraturan daerah, secara hukum tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan pusat. Daerah otonom merupakan lingkungan subyek hukum yang berdiri sendiri bukan bagian hierarkis dari pemerintah pusat. Pandangan ini ada benarnya, tetapi ada pencampuradukan antara sistem peraturan perundang-undangan dengan sistem organisasi pemerintahan. Sebagai peraturan perundang-undangan, peraturan daerah adalah sub sistem dari sistem tertib peraturan perundang-undangan, karena itu harus tunduk dan mengikuti tertib peraturan perundang-undangan. Sebagai bagian dari sistem tertib peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tunduk pada salah satu asas umum yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kecuali peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengatur sesuatu diluar wewenangnya. Dengan demikian, peraturan daerah mestinya dimasukan dalam sistem tertib peraturan perundang-undangan secara integral.

2. Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, ketetapan ini memasukan pula keputusan-keputusan yang tidak tergolong peraturan perundang-undangan, seperti “Instruksi Presiden”.
3. Dalam praktik, Ketetapan MPR tidak selamanya berbentuk peraturan perundang-undangan. Selama ini ada ketetapan tentang pengangkatan presiden dan ketetapan pengangkatan wakil presiden. Ketetapan semacam ini bukan merupakan peraturan perundang-undangan, karena mengatur sesuatu yang konkrit dan individu (*einmalig*).
4. Keputusan Presiden, ada keputusan presiden yang bukan peraturan perundang-undangan seperti keputusan mengenai pengangkatan suatu jabatan. Keputusan semacam ini adalah “*beschikking*” bukan peraturan perundang-undangan.

Pada periode ini ternyata pengaturan mengenai proses pembentukan perundang-undangan belum ada kepastian, dan kesegaraman. Maka untuk mengisi kekosongan pengaturan

mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, pada saat itu didasarkan pada Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945, UU Federal Nomor 2 Tahun 1950 masih langsung berlaku, dengan penyesuaian seperlunya.

Dengan demikian pada periode ini yang ditandai keluarnya Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 merupakan tonggak sejarah di bidang pengaturan perundang-undangan karena dengan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 itulah untuk pertama kalinya lahir *Tertib Hukum Republik Indonesia*.

#### **F. Periode 1966-1998 (Orde Baru)**

Pada masa orde baru telah dikeluarkan pula berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimaksud, yaitu :

1. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah. Maksud dikeluarkannya instruksi ini untuk menciptakan tertib hukum dan peningkatan koordinasi, integrasi dan sinkronisasi penyelenggaraan tugas pemerintahan, khususnya dalam rangka mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah<sup>21</sup>. Prakarsa penyusunan RUU dapat berasal dari berbagai lembaga pemerintah, seperti departemen, maupun lembaga non departemen, dengan cara melakukan koordinasi secara teknis antar lembaga atau instansi pemerintah, dan kemudian disetujui oleh presiden ;
2. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang. Kepres ini secara substansial mengatur mengenai mekanisme penyusunan

---

<sup>21</sup> Koesnanto, Menimbang Inpres Nomor 15 Tahun 1970 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.

Rancangan Undang-Undang di lingkungan pemerintah. Setiap menteri, atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen, dapat mengambil prakarsa untuk mengatur masalah yang menyangkut bidang tugasnya. Prakarsa RUU wajib dimintakan persetujuan terlebih dahulu kepada presiden dengan disertai penjelasan selengkapnya mengenai konsepsi pengaturan, yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok-pokok pikiran; lingkup atau obyek yang akan diatur; dan jangkauan serta arah pengaturan.<sup>22</sup> Kemudian dalam rangka harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, penyusunan Rancangan Undang-Undang dikonsultasikan terlebih dahulu dengan Menteri Kehakiman dan menteri serta pimpinan lembaga lain yang terkait. Dalam hal tertentu, pemrakarsa<sup>23</sup> bersama dengan menteri kehakiman dapat menyusun Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang yang pelaksanaannya dapat ditunjuk perguruan tinggi atau pihak lainnya, yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah Akademik yang dimaksud dijadikan sebagai bahan dalam pembahasan pada forum konsultasi. Terhadap Rancangan Undang-Undang yang telah dianggap sempurna, langkah berikutnya adalah menyampaikan Rancangan Undang-Undang yang dimaksud ke Dewan Perwakilan Rakyat, untuk dilakukan pembahasan, yang didahului dengan penyampaian Amanat Presiden (AMPRES). Kepres ini juga mengatur tentang mekanisme pembahasan Rancangan undang-Undang yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>24</sup>

3. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden. Kepres ini mengatur

---

<sup>22</sup> Pasal 1 dan Pasal 2 Kepres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang, lihat juga Erni Setyowati dkk, Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 21-27.

<sup>23</sup> Pasal 3, Pasal 3, dan Pasal 5 Kepres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang

<sup>24</sup> Pasal 21-25 Kepres Nomor 188 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang.

masalah teknik secara rinci serta bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden. Dengan adanya Kepres ini, maka secara teknis maupun bentuk, ketiga jenis peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan keputusan presiden menjadi seragam, sehingga diharapkan akan tercapai tertib di bidang teknis dan bentuk.

Di masa orde baru konfigurasi politiknya menurut Moh. Mahfud MD, sebetulnya masih konfigurasi politik otoriter, hanya di masa orde baru dilakukan secara pelan-pelan melalui proses penciptaan UU yang dapat membenarkannya. Orde baru di bawah Soeharto membangun konfigurasi politik melalui penggunaan atribusi kewenangan kepada Presiden untuk membuat UU bersama DPR, dan melalui kewenangan inilah dengan kekuatan yang dimiliki di DPR, Presiden berhasil melahirkan UU bidang politik yang mengkonsentrasikan kekuasaan di tangan Presiden. Dengan demikian apa yang dibangun pada masa orba secara formal konstitusional adalah sah, meskipun secara substansi konstitusional sering menjadi perdebatan karena tidak demokratis.<sup>25</sup>

## G. Periode Reformasi (1998-sekarang)

Pada masa reformasi telah dikeluarkan Tap MPR No. III/MPR/2000 *tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan* dengan tujuan antara lain adalah perlunya mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusun peraturan perundang-undang Republik Indonesia, karena aturan sebelumnya yaitu, Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR, Tata Urutan Peraturan Perundangan serta Skema Kelembagaan Negara dalam pelaksanaannya telah

---

<sup>25</sup> Moch Mahfud, *ibid*, hlm.26-27.

*“Ingat hal ini memang tidak inkonstitusional karena UUD 1945 memang mengatur dalam Pasal 5 ayat (1) bahwa kekuasaan membentuk UU ada pada Presiden. Oleh karena itu ke depan Pasal ini kemudian diamandemen, karena dengan reformasi kita menghendaki bukan pembagian kekuasaan tetapi pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif”*

menimbulkan kekacauan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Sebagai upaya perubahan dari Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 maka, MPR mengeluarkan Tap MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Dasar pertimbangan dikeluarkannya ketetapan tersebut adalah :

*“..... pengalaman perjalanan sejarah bangsa dan dalam menghadapi masa depan yang penuh tantangan, maka bangsa Indonesia telah sampai kepada kesimpulan bahwa dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, supremasi hukum haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh. Kemudian, dengan melihat bahwa negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan atas hukum perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusun peraturan perundang-undangan Republik Indonesia.”<sup>26</sup>*

Di samping itu, dipengaruhi pula oleh :

*“.....untuk dapat mewujudkan supremasi hukum perlu adanya aturan hukum yang merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai tata urutannya...”<sup>27</sup>*

Ketetapan ini dikeluarkan dengan pertimbangan dalam rangka memantapkan perwujudan otonomi daerah, maka perlu menempatkan peraturan daerah dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Salah satu alasan utama yang dijadikan pertimbangan keluarnya ketetapan ini adalah melihat Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 telah menimbulkan kerancuan pengertian sehingga

---

<sup>26</sup> Ksideran menimbang, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>27</sup> *Ibid*, Ksideran Tap MPR Nomor III/MPR/2000.

tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan mengenai sumber hukum, dalam Ketetapan MPR nomor III/MPR/2000 disebutkan bahwa sumber hukum yang dijadikan bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan, terdiri dari sumber hukum tertulis maupun sumber hukum tidak tertulis.

Pancasila merupakan sumber hukum dasar nasional sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah :

1. Undang Undang Dasar 1945 (UUD);
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Tap MPR) ;
3. Undang-Undang (UU);
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah (PP);
6. Keputusan Presiden (Keppres);
7. Peraturan Daerah (Perda).

Dalam perkembangannya keberlakuan ketetapan ini justru menimbulkan berbagai masalah dalam implementasinya. Masalah yang muncul antara lain kedudukan dari Perpu yang berada di bawah Undang-Undang. Apabila ditinjau dari prespektif perundang-undangan ada beberapa catatan kritis terhadap Tap MPR Nomor III/MPR/2000 sebagai akibat dari masih adanya celah (*loophole*)

yang dapat menimbulkan kerancuan. Terdapat inkonsistensi dalam penggunaan istilah untuk arti yang sama. Istilah peraturan perundang-undangan dalam bagian judul, dengan istilah aturan hukum yang terdapat dalam ketentuan Pasal 2 ketetapan ini. Penggunaan beberapa kata yang dapat menimbulkan kesalahpahaman dalam pengertian. Kata-kata urutan, istilah hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, serta istilah hukum dasar tertulis dan hukum dasar nasional, yang dapat membingungkan dan menimbulkan berbagai macam interpretasi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

Selanjutnya ditemukan juga beberapa kelemahan dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000 sebagaimana dikemukakan Bagir Manan,<sup>29</sup> yaitu :

1. Penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) di bawah undang-undang, merupakan kekeliruan yang cukup fatal, karena perpu berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945 mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang (dalam penamaan disebut pengganti, yang bermakna sama), yang ditetapkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa;
2. Pasal 2 Tap MPR Nomor III/MPR/2000, sepintas lalu terkesan bersifat limitatif, seolah-olah jenis peraturan perundang-undangan hanya tujuh buah. Akan tetapi apabila dibaca kalimat pembuka Pasal 2 yang berbunyi: Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya, dan dikaitkan dengan pendapat Bagir Manan, Pasal 4 yang berbunyi: (1) sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. (2) Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang

---

<sup>28</sup> Mahmud Azis, dalam "Kedudukan Keputusan Menteri yang Bersifat Pengaturan (Regeling) Dalam Tap Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (Suatu Telaah Teoritis dan Praktis), Depkeh Dep HAM RI, 2001, hlm. 86

<sup>29</sup> Bagir Manan, op.cit., hlm. 211-212.

dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini, apabila ditafsirkan secara gramatikal, sistematika dan logika hukum, maka jelas bahwa peraturan perundang-undangan dalam Pasal 2 tidak bersifat limitatif. Alasannya adalah bahwa dilihat dari arti istilah peraturan perundang-undangan, yang merupakan keseluruhan aturan tertulis yang dibuat oleh lembaga atau pejabat yang berwenang untuk itu yang isinya mengikat secara umum, kewenangan mana dapat berbentuk kewenangan atributif, dan kewenangan yang berbentuk *delegatif/derivatif*.

3. Tentang kata “keputusan” dalam Pasal 5 ayat (4) yang berbunyi Keputusan Mahkamah Agung, dan seterusnya, juga terlihat rancu, karena Mahkamah Agung sampai saat ini tidak pernah membuat keputusan, yang tepat adalah putusan. Apabila dihubungkan antara ketentuan Pasal 5 ayat (2) dengan Pasal 2 dalam kaitannya dengan kewenangan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dalam hal termasuk Perpu yang terletak di bawah undang-undang, maka tentu akan bertentangan dengan Pasal 22 UUD 1945, yang memberikan kewenangan kepada Presiden dan DPR dalam kaitannya dengan kedudukan Perpu, yang diterima atau ditolak menjadi undang-undang.
4. Pasal 5 ayat (1), MPR diberi kewenangan menguji secara materiil maupun formal suatu UU terhadap UUD 1945 dan Tap MPR. Permasalahan yang muncul, apakah kewenangan ini sama dengan kewenangan yang diberikan kepada lembaga yudikatif (*judicial review*), atau kewenangan ini bersifat politis (*legislative review/political review*). Ketentuan Pasal 5 ayat (1) telah menjadi tidak bermakna manakala dikaitkan dengan Pasal 24 C UUD 1945 yang merupakan hasil amandemen tahun ketiga, yang memberikan kewenangan pengujian UU terhadap UUD kepada Mahkamah Konstitusi.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.



5. Adanya perluasan pemahaman oleh Pasal 6 terhadap ketentuan Pasal 22A UUD 1945, yang hanya mengamanatkan tentang Tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang, tetapi tidak termasuk peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan perda.
6. Pencabutan terhadap Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, tanpa memberi pengecualian, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 7 telah membawa implikasi politis dan yuridis yang luas.

Dalam perjalanannya, Tap MPR III/MPR/2000 mengalami perubahan dengan adanya perubahan pada tahun ketiga amandemen UUD 1945, sebagai akibat berubahnya kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi pemegang kedaulatan rakyat,<sup>31</sup> sehingga semua produk MPRS dan MPR perlu ditata ulang dan perlu ditinjau kembali. Mekanisme penataan tersebut dilakukan dengan Tap MPR No. I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, yaitu meninjau dan menentukan hal-hal yang berhubungan dengan materi dan status hukum setiap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih ada saat itu, serta menetapkan bagaimana eksistensi dari Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR tersebut untuk saat ini dan masa yang akan datang. Peninjauan tersebut juga dilakukan untuk menghindari adanya ketidak pastian hukum yang akan terjadi dengan berlakunya seluruh sistem pemerintahan negara berdasarkan Undang Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah selesainya seluruh perubahan yang dilakukan oleh MPR.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Lihat Pasal 2 ayat (2) UUD 1945 : *Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*. Perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur keluar, seperti menyusun GBHN.

<sup>32</sup> Lihat Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat republik Indonesia Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI, Sekretaris Jenderal MPR RI Tahun 2010.

Salah satu substansi dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 adalah ketetapan yang masih dinyatakan berlaku sampai terbentuknya undang-undang. Adapun salah satu ketetapan yang dimaksud adalah Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 Pasal 6 maupun dalam UUD 1945 Pasal 22A menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Untuk melaksanakan ketentuan kedua pasal tersebut di atas, maka pemerintah telah mengeluarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>33</sup>

Sejalan dengan degradasi kedudukan MPR yang bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara yang melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, munculah politik hukum peraturan perundang-undangan yang antara lain menentukan bahwa MPR tidak dapat lagi mengeluarkan ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*), melainkan hanya dapat mengeluarkan ketetapan dalam bentuk penetapan (*beschikking*), sehingga tidak akan ditemui lagi jenis ketetapan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004.<sup>34</sup>

Amandemen UUD 1945 yang merupakan salah satu tuntutan reformasi telah mendudukan DPR sebagai lembaga legislatif dan Presiden sebagai lembaga eksekutif, yang berarti kewenangan Presiden telah dibatasi di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup> Karena pembentukan undang-undang

---

<sup>33</sup> Sebetulnya dalam ketentuan Pasal 6 dari Tap MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan maupun dalam Pasal 22 A UUD 1945 telah menentukan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

<sup>34</sup> Moh.Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007, hlm.52-53.

<sup>35</sup> Lihat Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

sudah diserahkan kepada DPR, maka dasar pembentukan suatu undang-undang harus didasarkan pada undang-undang pula.

Pada masa reformasi, diundangkannya Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pada dasarnya dimaksudkan untuk membentuk suatu ketentuan yang baku mengenai tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta untuk memenuhi perintah Pasal 22A UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-undang No. 10 Tahun 2004 dimaksudkan sebagai salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Karena merupakan satu-satunya pedoman baku, maka semua peraturan perundang-undangan yang diberlakukan sejak Proklamasi sampai reformasi yang mengatur jenis, materi muatan, proses, teknik, cara pengundangan, cara pembentukan dinyatakan tidak berlaku. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah:

1. AB (stb. 1847:23) mengatur tentang ketentuan umum peraturan perundang-undangan termasuk pembentukannya;
2. UU No. 1 Tahun 1950 tentang jenis dan bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat;
3. UU No. 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan UU Darurat tentang Penerbitan LNRI Serikat dan BNRI Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan mulai berlakunya UU Federal dan PP sebagai UU Federal;
4. PP No. 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya UU dan PP;
5. Keppres No. 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan LN dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;

6. Inpres No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU dan RPP RI;
7. Keppres No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU;
8. Keppres No. 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan bentuk RUU, RPP, dan Rancangan Keppres.

Keluarnya UU No. 10 Tahun 2004 yang merupakan pedoman baku merupakan hasil unifikasi dalam pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, karena semua aturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang tersebar di berbagai peraturan dengan berbagai jenis, oleh politik hukum masa reformasi dikehendaki untuk disatukan dalam suatu undang-undang. Disamping itu dalam Undang-Undang ini terjadi perubahan yang cukup signifikan, yaitu antara lain didefinisikan apa yang dimaksud dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu suatu proses yang cukup panjang mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan. Disamping itu pengaturan mengenai kedudukan Pancasila dan UUD 1945 sebagai sumber hukum, adanya asas pembentukan dan materi muatan, proses pembentukan undang-undang sampai pada proses pengundangan dan teknik pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan yang kemudian diatur dalam lampiran yang tidak terpisahkan dengan UU tersebut.

Pada saat buku ini ditulis, UU No. 10 Tahun 2004 telah mengalami perubahan yaitu dengan diundangkannya UU No. 12 Tahun 2011. Perubahan dari UU No. 10 Tahun 2004 menjadi UU No. 12 Tahun 2011 sebetulnya bukanlah suatu perubahan yang cukup signifikan tetapi keluarnya UU No. 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan dari undang-undang yang digantikannya sebagaimana yang dimaksud dalam Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 bahwa tujuan penggantinya adalah bersifat menyempurnakan. Adapun penyempurnaan sebagaimana yang dimaksud dalam UU

No. 12 Tahun 2011 tersebut, karena adanya beberapa kelemahan yang ada pada UU No. 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:<sup>36</sup>

1. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan;
4. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain:

1. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
3. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. adanya Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

---

<sup>36</sup> Lihat Bagian Penjelasan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .

5. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
6. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran Undang-Undang ini.

Secara umum Undang-Undang ini memuat materi-materi pokok yang disusun secara sistematis sebagai berikut: asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan; jenis, hierarki, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan; perencanaan Peraturan Perundang-undangan; penyusunan Peraturan Perundang-undangan; teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan; pembahasan dan pengesahan Rancangan Undang-Undang; pembahasan dan penetapan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; pengundangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan; partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan ketentuan lain-lain yang memuat mengenai pembentukan Keputusan Presiden dan lembaga negara serta pemerintah lainnya.

Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang ini, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lain yang diakui keberadaannya oleh Undang-Undang ini yaitu, peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Semua jenis peraturan perundang-undangan yang disebutkan sebagaimana di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Selain materi baru tersebut, juga diadakan penyempurnaan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya yang ditempatkan dalam Lampiran II. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan dimaksudkan untuk semakin memperjelas dan memberikan pedoman yang lebih jelas dan pasti yang disertai dengan contoh bagi penyusunan Peraturan Perundang-undangan, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang ada di daerah.

-----

### III

## ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

#### A. Pendahuluan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana di negara lain, terdapat dua asas hukum yang perlu diperhatikan, yaitu asas umum hukum yang khusus memberikan pedoman dan bimbingan bagi “pembentukan” isi peraturan, dan asas hukum lainnya yang memberikan pedoman dan pedoman bagi penuangan peraturan ke dalam bentuk dan susunannya, bagi metode pembentukannya, dan bagi proses serta prosedur pembentukannya. Asas hukum yang terakhir ini dapat disebut asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Kedua asas hukum tersebut berjalan seiring berdampingan memberikan pedoman dan bimbingan serentak dalam setiap kali ada kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan, masing-masing sesuai dengan bidangnya<sup>37</sup>.

Asas hukum, menurut Paton dalam Satjipto Rahardjo merupakan suatu unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum. Bahkan disebutkan sebagai “**jantungnya**” peraturan hukum, karena asas ini merupakan **landasan** yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum pada akhirnya bisa dikembalikan pada asas-asas tersebut. Asas disebut juga *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum ini

---

<sup>37</sup> A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990, hlm. 304-305.



tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya. Oleh karena itu Paton menyebutnya sebagai *ratio legis*, suatu sarana yang membuat hukum itu hidup, tumbuh dan berkembang, dan ia juga menunjukkan, bahwa hukum itu bukan sekedar kumpulan dari peraturan-peraturan belaka. *Ratio legis* adalah usaha untuk mencari makna dari suatu peraturan dengan melihat pada peraturan yang lebih tinggi. Dari penarikan dari tingkatan yang lebih tinggi, maka akan ditemukan pengertian yang lebih luas, lebih umum jangkauannya dari yang semula. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tanpa menemukan *ratio legis* suatu peraturan, maka akan kurang dapat memahami arah-arrah etis dari suatu peraturan. Sebaliknya dengan menemukan *ratio legis*nya, maka akan dapat disusun suatu bangunan tatanan lebih lanjut yang konsisten dengan peraturan yang telah ada sebelumnya<sup>38</sup>.

Selanjutnya akan diuraikan pandangan beberapa ahli tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Para ahli tersebut tidak secara eksplisit menyebut dengan istilah asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian menurut pandangan penulis, hal tersebut dapat diartikan sebagai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan karena didalamnya terkandung makna tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Uraian berbagai pandangan para ahli ini akan memberikan pengayaan secara komprehensif mengenai asas-asas dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

---

<sup>38</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.85-86.

## B. Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan - Kerangka Konseptual Gert-Jan Veerman

Yuliandri<sup>39</sup> memaparkan kerangka konseptual dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dikembangkan oleh Gert-Jan Veerman pada tahun 1991<sup>40</sup> di negara Belanda sehingga dihasilkan undang-undang yang berkualitas. Kerangka konseptual tersebut, yang berlaku dalam konteks negara-negara Eropa, mencakup 6 elemen, yaitu :

1. *Legality (conformity with (higher) law) and realization of general principles of law* - Kesesuaian dengan hukum (yang lebih tinggi) dan perwujudan atas prinsip-prinsip umum hukum;
2. *Effectivity and Efficiency* - Efektivitas dan efisiensi;
3. *Subsidiarity and Proportionality (level of regulation, costs/profits)* - Subsidiaritas dan proporsionalitas (tingkatan peraturan, biaya/manfaat);
4. *Feasibility and Enforceability* - Dapat dipraktekkan dan dapat dilaksanakan;
5. *Attunement with other regulations* - Kecocokan dengan peraturan lainnya
6. *Simplicity, Clarity and Accessibility* - Kesederhanaan, kejelasan, dan dapat diakses.

Untuk memastikan operasionalisasi dari kerangka konseptual tersebut, kemudian kerangka konseptual diatas dikembangkan lebih lanjut dengan indikator-indikator sebagai berikut :

---

<sup>39</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 113-114.

<sup>40</sup> Gert-Jan Veerman, *Lecture for the delegation of the Indonesian Ministry of Environmental Affairs, held at January 12, 2004, at Maastricht University*, diakses dari <http://arno.unimaas.nl/> pada tanggal 22 April 2011.

Dr. Gert-Jan Veerman bekerja pada Kementerian Kehakiman (Departemen Penjaminan Kualitas Legislasi), Profesor di Maastricht University.

Kerangka konseptual tersebut juga diulas oleh N A Florijn dalam *Quality of Legislation: A law and development project*, dalam *Lawmaking for Development - Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, J Arnscheidt, B van Rooij, J M Otto, Leiden University Press, 2008, hlm. 87.

Indikator	Spesifikasi	Keterangan
<b>Legality</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Compatible with international law</i> (Kompatibel dengan hukum internasional)</li> <li>• <i>Compatible with EU-law</i> (Kompatibel dengan hukum Uni Eropa)</li> <li>• <i>Compatible with general principles of law, like equality and legal protection</i> (Kompatibel dengan prinsip-prinsip umum hukum, misalnya kesetaraan dan perlindungan hukum)</li> <li>• <i>Compatible with the Constitution</i> (Kompatibel dengan Konstitusi)</li> <li>• <i>Main clauses and provisions have to be set by a formal law</i> (Pasal-pasal dan ketentuan-ketentuannya disusun dalam hukum formal)</li> <li>• <i>Specify administrative powers</i> (Tentukan kewenangan administratifnya)</li> <li>• <i>Do not forget transition rules</i> (Tidak melupakan aturan peralihan)</li> </ul>	<p>Dalam proses pembentukan hukum, item ini muncul apabila sudah ada gagasan tertentu mengenai kebutuhan, tujuan dan cara-cara.</p>
<b>Effectivity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Formulate clear goals</i> (Rumuskan tujuan dengan jelas)</li> <li>• <i>Determine the relation between goals and means</i> (Tentukan keterkaitan antara tujuan dengan cara-caranya)</li> <li>• <i>Determine target groups</i> (Tentukan kelompok yang menjadi sasaran)</li> <li>• <i>Determine the social playing field of the intended</i></li> </ul>	<p>Definisi permasalahan dan teori yang memadai dalam pendekatan ini sangatlah penting, setidaknya dalam konsep instrumental hukum dan efektivitas (tapi seringkali tidak memungkinkan). Harus ada relasi antara efektifitas dan legitimasi</p>

Indikator	Spesifikasi	Keterangan
	<p><i>regulation</i> (Tentukan kalangan masyarakat dimana peraturan akan diberlakukan)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Do not forget feasibility and enforceability</i> (Jangan melupakan prinsip dapat di praktekkan dan dapat dilaksanakan)</li> <li>• <i>Involve experts</i> (Libatkan para ahli)</li> </ul>	
<b>Efficiency</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Determine the burden of the intended law for the Administration, citizens and for trade and industry</i> (Perhitungkan beban dari peraturan yang dibuat terhadap Administrasi, rakyat, dan industri dan perdagangan)</li> <li>• <i>Choose the alternative with the lowest costs</i> (Pilih alternatif yang ada dengan biaya paling rendah)</li> <li>• <i>Predict desirable and undesirable effects</i> (Prediksi pengaruh yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan)</li> </ul>	<p>Libatkan para ahli dan kekuasaan eksekutif. Gunakan <i>Environmental Effect Test (MET)</i> dan <i>Business Effect Test (BET)</i>.</p> <p>Perhatikan biaya-biaya administratif yang timbul.</p>
<b>Feasibility or Practicability</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Determine the executive bodies and their powers</i> (Tetapkan lembaga pelaksana dan kekuasaannya)</li> <li>• <i>Determine the relation to other bodies</i> (Tetapkan hubungan lembaga pelaksana dengan lembaga yang lainnya)</li> <li>• <i>Confine/limit the amount of moments for decision, also with an eye on legal remedies</i> (Batasi jumlah pengambilan</li> </ul>	

Indikator	Spesifikasi	Keterangan
	keputusan, juga dari sisi perbaikan hukum) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Adjust time for implementation</i> (Sesuaikan waktu untuk pelaksanaannya)</li> <li>• <i>Consider provisions for control</i> (Pertimbangkan rentang pengendaliannya)</li> <li>• <i>Involve the executive powers</i> (Libatkan kekuasaan eksekutif)</li> </ul>	
<b>Enforceability</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Formulate as simple and unambiguous as possible</i> (Rumuskan dengan sederhana dan tidak membingungkan)</li> <li>• <i>Avoid exeptions</i> (Hindari pengecualian)</li> <li>• <i>Choose out of different methods and their legal basis</i> (Pilih metode yang berbeda-beda, beserta basis legalnya)</li> <li>• <i>Involve the Law-Enforcement powers, like police and public prosecution</i> (Libatkan kekuasaan Penegak Hukum, seperti Kepolisian dan Kejaksaan)</li> </ul>	Jangan mengabaikan kemungkinan kontrol yang sebenarnya. Gunakan <i>Compliance-Test</i> (disebut juga T11)
<b>Subsidiarity and Proportionality</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Give room to self regulation</i> (Berikan ruang untuk melakukan pengaturan sendiri)</li> <li>• <i>Study whether existing laws can be used</i> (Pelajari apakah hukum yang ada masih bisa digunakan)</li> <li>• <i>Study whether instruments different from legislation can be used for attaining the goal</i></li> </ul>	Subsidiaritas juga mencakup pembatasan pemerintahan dalam penerapan hukum. Mahkamah Agung harus menjamin adanya kompensasi apabila terjadi pembebanan yang tidak seimbang.

Indikator	Spesifikasi	Keterangan
	<p>(Pelajari apakah instrumen-instrumen dari peraturan yang berbeda dapat digunakan untuk mencapai tujuan)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Explicate the necessity of the regulation</i> (Jelaskan perlu adanya peraturan itu)</li> <li>• <i>Put administrative tasks and powers on a level as low as possible</i> (Bebankan tugas-tugas dan kekuasaan administratif sekecil mungkin)</li> </ul>	
<b>Attunement</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Think of side-effects</i> (Pikirkan efek-sampingnya)</li> <li>• <i>Think of other rules on the same object</i> (Pikirkan peraturan pada obyek yang sama)</li> <li>• <i>Think of comparable, concurring rules</i> (Pikirkan peraturan lain yang mungkin sejenis, dan berulang)</li> <li>• <i>Do not deviate in specific laws from general rules and laws</i> (Jangan membuat penyimpangan hukum terhadap aturan umum dan hukum )</li> </ul>	Perhatikan bahwa peraturan akan beroperasi dilingkungan sosial semi-otonom dengan peraturan yang berulang; efektivitas dan feasibility akan berhunungan dengan indikator ini.
<b>Simplicity, Clarity and Accessibility</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Explicate the regulation and the choices made</i> (Buatlah peraturan dengan jelas beserta pilihan-pilihan yang dibuat)</li> </ul>	

Dari rangkuman dalam tabel diatas, dapat dilihat adanya indikator-indikator yang tidak dirumuskan secara tajam bahkan terkesan tumpang tindih, misalnya indikator *effectivity* dan *feasibility*. Namun, yang dipaparkan diatas adalah sebuah kerangka, tidak lebih dan tidak kurang. Bahkan kadang-kadang terkesan saling berlawanan. Misalnya *proportionality* dan *subsidiarity* dapat ditafsirkan bahwa sebuah peraturan mengarah pada aturan umum, pendelegasian kekuasaan, aturan khusus, dan bisa juga mengarah pada kekuasaan dan peraturan yang lebih khusus yang dapat mengganggu kejelasan dari peraturan<sup>41</sup>. Disamping itu, pendelegasian kekuasaan akan memerlukan tambahan pengawasan sehingga mengakibatkan bertambahnya biaya adminisratif. Sebaliknya, aturan yang jelas pada umumnya dibuat umum dan sederhana sehingga mengarah pada *inequality* dan *uncertainty* dalam pelaksanaannya sehingga mengancam *legality* dan *enforceability*.

*Legality* disatu sisi dan *effectivity* atau *efficiency* disisi lainnya, juga masih dapat disaring lebih lanjut<sup>42</sup>. Meskipun demikian, indikator-indikator diatas dapat dipertimbangkan sebagai alat bantu dalam menyusun peraturan perundang-undangan.

Selain kerangka konseptual diatas, Gert-Jan Veerman juga menunjuk dokumen *Final Report on The Mandelkern Group on Better Regulation*, yaitu sebuah Kelompok Advisor yang dibentuk oleh Komisi Eropa pada tahun 2000. Dokumen tersebut menyebutkan tujuh prinsip pokok untuk penyusunan peraturan yang baik (*seven core principles for good regulation*), yaitu<sup>43</sup> :

---

<sup>41</sup> Gert-Jan Veerman, *ibid*, hlm. 3

<sup>42</sup> Gert-Jan Veerman, *loc. cit.*

<sup>43</sup> Gert-Jan Veerman, *ibid*, hlm. 4, *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001*, diakses dari [http://ec.europa.eu/governancebetter\\_regulation/](http://ec.europa.eu/governancebetter_regulation/), diakses 20 April 2011.

## 1. **Necessity**

*This principle demands that, before putting a new policy into effect, the public authorities assess whether or not it is necessary to introduce new regulations in order to do this.*

*This would for example involve comparing the relative effectiveness and legitimacy of several instruments of public action (regulation, but also the provision of information for users, financial incentives and contracts between public authorities and economic and social partners) in the light of the aims they wish to achieve.*

### **(1 Kebutuhan**

Prinsip ini menuntut bahwa, sebelum menerapkan berlakunya kebijakan baru, otoritas publik menilai perlu tidaknya untuk memperkenalkan peraturan baru dalam rangka penerapan kebijakan baru tersebut.

Untuk ini akan diperlukan perbandingan efektivitas dan legitimasi beberapa instrumen tindakan publik (peraturan, tetapi juga penyediaan informasi bagi pengguna, insentif finansial, dan perikatan antara otoritas publik dan mitra ekonomi dan sosial) dalam rangka tujuan yang ingin mereka mencapai.)

## 2. **Proportionality**

*Any regulation must strike a balance between the advantages that it provides and the constraints it imposes. The various instruments of regulation (primary and secondary regulation, framework Directives, co-regulation etc.) enable the public authorities to take action in different ways, depending on the aims they wish to achieve. It is the responsibility of the Member States and the Commission, when selecting from the regulatory instruments available to them, to identify those which are most proportionate to the aims they wish to achieve.*



## **(2 Proporsionalitas**

Setiap peraturan harus benar-benar menyeimbangkan antara keuntungan yang diberikan dan kendala yang akan dihadapi. Berbagai instrumen peraturan (regulasi primer dan sekunder, kerangka Instruksi, ko-regulasi, dll.) memungkinkan otoritas publik untuk mengambil tindakan dengan cara yang berbeda, tergantung pada tujuan yang ingin mereka capai. Hal ini adalah tanggung jawab Negara Anggota dan Komisi, ketika memilih dari instrumen pengaturan yang tersedia bagi mereka, untuk mengidentifikasi orang-orang yang paling proporsional kepada tujuan yang mereka ingin capai.)

### **3. Subsidiarity**

*In the context of the EU and of its Treaties, the principle of subsidiarity is intended to ensure that decisions are taken at a level as close as possible to the citizen, whilst checking that any action to be undertaken at European level is justified compared with the options available at national level. That is, in concrete terms, checking that the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by Member States' action in the framework of their national constitutional system and that they can therefore be better achieved by action on the part of the European Union.*

## **(3 Subsidiaritas**

Dalam konteks Uni Eropa dan Perjanjian yang ada, prinsip subsidiaritas ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa keputusan diambil pada tingkat sedekat mungkin dengan warga negara, sementara dilakukan pemeriksaan bahwa tindakan apapun yang akan dilakukan di tingkat Eropa akan mendapatkan justifikasi dibandingkan dengan pilihan yang ada di tingkat nasional. Artinya, secara konkret, memeriksa bahwa tujuan dari tindakan yang diusulkan tidak akan dapat dicapai dengan

tindakan negara-negara anggota dalam kerangka sistem konstitusional nasional mereka dan bahwa mereka itu bisa lebih baik dicapai dengan tindakan sebagai bagian dari Uni Eropa.)

#### **4. Transparency**

*In order to improve the quality of regulation by being more effective in identifying unforeseen effects and taking the points of view of the parties directly concerned into consideration, the drafting of legislation should not be confined within the narrow bounds of the public administration bodies. Participation by and consultation with all parties who are interested or involved prior to the drafting stage is the first requirement of the principle of transparency.*

*This participation should itself satisfy the transparency criteria. It should be organised in such a way as to facilitate broadly based and equitable access to the consultations, the constituent elements of which should be made public.*

#### **(4 Transparansi**

Untuk meningkatkan kualitas peraturan agar menjadi lebih efektif dalam mengidentifikasi efek yang tak terduga dan mengambil sudut pandang dari pihak-pihak yang terlibat langsung yang menjadi pertimbangan, penyusunan undang-undang seharusnya tidak dibatasi secara sempit hanya sebatas lembaga administrasi publik. Partisipasi dan konsultasi dengan semua pihak yang berminat atau terlibat sebelum tahap penyusunan adalah syarat pertama dari prinsip transparansi.

Partisipasi itu sendiri harus memenuhi kriteria transparansi. Hal ini harus diatur sedemikian rupa untuk memfasilitasi akses yang luas dan setara dalam hal konsultasi, unsur utama yang terkandung didalamnya harus diketahui publik.)

## 5. **Accountability**

*The authorities responsible for regulation should give consideration to the question of its applicability.*

*All parties involved should be able to clearly identify the authorities that originated the policies and the regulation applying to them. Where appropriate, they should be able to inform them of difficulties with the implementation of policies or regulation, so that they can be amended.*

### **(5 Akuntabilitas**

Pihak berwenang yang bertanggung jawab atas regulasi harus memberikan pertimbangan mengenai penerapannya.

Semua pihak yang terlibat harus dapat dengan jelas mengidentifikasi otoritas yang menentukan kebijakan dan peraturan yang diberlakukan kepada mereka. Apabila diperlukan, lembaga otoritas itu harus mampu menginformasikan kepada mereka kesulitan-kesulitan dengan adanya kebijakan atau peraturan, sehingga peraturan itu dapat diubah.)

## 6. **Accessibility**

*Consistent, comprehensible regulation, which is accessible to those to whom it is addressed, is essential if it is to be implemented properly.*

*Consideration should be given to accessibility with every piece of regulation, but this should also be done as a general principle so that users are provided with a consistent body of regulations.*

*The principle of accessibility may demand a particular effort of communication on the part of the public authorities involved, for example targeted at those persons who, because of their situation, have difficulty in asserting their rights.*

## **(6 Aksesibilitas**

Peraturan yang konsisten, dapat dipahami, yang dapat diakses oleh mereka menjadi sasaran peraturan, adalah penting jika peraturan ingin diterapkan dengan benar.

Pertimbangan harus diberikan terhadap aksesibilitas dari setiap bagian dari peraturan, tetapi hal ini juga harus diberlakukan sebagai prinsip umum sehingga pengguna dilengkapi dengan peraturan yang konsisten.

Prinsip aksesibilitas mungkin bisa saja menuntut upaya komunikasi tertentu pada bagian dari otoritas publik yang terlibat, misalnya ditargetkan pada orang-orang yang, karena situasi tertentu, mengalami kesulitan dalam menegaskan hak-hak mereka.)

## **7. Simplicity**

*The aim should be to make any regulation simple to use and to understand, as this is an essential prerequisite if citizens are to make effective use of the rights granted to them – regulation should be as detailed as necessary and as simple as possible.*

*Simplicity in regulation is also a major source of savings both for enterprises and the intermediary agencies to which it applies and for the public administrations themselves.*

*The principle of simplicity demands active efforts to combat excessive detail from the very start of the regulation drafting process and when existing texts are revised.*

## **(7 Kesederhanaan**

Tujuan dari pembentukan peraturan harus dapat membuat peraturan apa pun mudah digunakan dan dipahami, karena hal ini merupakan prasyarat penting jika masyarakat harus bisa menggunakan secara efektif atas hak mereka dijamin - peraturan harus rinci sesuai kebutuhan dan sesederhana mungkin.

Kesederhanaan dalam peraturan juga merupakan sumber utama penghematan bagi perusahaan dan lembaga perantara pada mana peraturan diberlakukan dan bagi administrasi publik itu sendiri.

Prinsip kesederhanaan menuntut upaya aktif untuk mengatasi detail yang berlebihan sejak awal proses penyusunan regulasi dan ketika peraturan-peraturan yang ada perlu direvisi.)

Dijelaskan lebih lanjut oleh Gert-Jan Veerman<sup>44</sup>, bahwa OECD pada tahun 1995 juga telah mengembangkan daftar-pertanyaan (*check-list*), untuk memastikan bahwa suatu peraturan yang akan dibentuk telah memadai. Daftar pertanyaan yang dimaksud adalah:

### **1. Is the problem correctly defined ?**

*The problem to be solved should be precisely stated, giving evidence of its nature and magnitude, and explaining why it has arisen (identifying the incentives of affected entities).*

#### **(1. Apakah permasalahan sudah dirumuskan dengan benar ?**

Permasalahan yang akan dipecahkan harus dirumuskan dengan tepat, tunjukkan bukti mengenai sifat permasalahan dan besarnya, dan jelaskan mengapa permasalahan muncul (identifikasi manfaat yang bisa didapat para pihak)

### **2. Is government action justified ?**

*Government intervention should be based on explicit evidence that government action is justified, given the nature of the problem, the likely benefits and costs of action (based on a realistic assessment of government effectiveness), and alternative mechanisms for addressing the problem.*

---

<sup>44</sup> Gert-Jan Veerman, *Loc.Cit*, Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001, diakses dari [http://ec.europa.eu/governancebetter\\_regulation/](http://ec.europa.eu/governancebetter_regulation/), diakses 20 April 2011

## **(2. Apakah tindakan pemerintah ada pembedannya ?**

Intervensi pemerintah harus didasarkan pada bukti eksplisit bahwa tindakan pemerintah ada pembedannya, sesuai dengan sifat permasalahan, peluang untuk mendapatkan manfaat dan biaya dari tindakan yang dilakukan (berdasarkan penilaian atas efektivitas pemerintahan), dan alternatif mekanisme untuk menyelesaikan permasalahan.)

## **3. Is regulation the best form of government action ?**

*Regulators should carry out, early in the regulatory process, an informed comparison of a variety of regulatory and non-regulatory policy instruments, considering relevant issues such as costs, benefits, distributional effects and administrative requirements.*

## **(3. Apakah peraturan merupakan bentuk terbaik dari tindakan pemerintah ?**

Sebagai regulator, pemerintah harus melakukan, diawal proses pembentukan peraturan, perbandingan atas berbagai instrumen kebijakan peraturan dan non-peraturan, mempertimbangkan isu-isu yang relevan seperti biaya, manfaat, efek pemerataan dan persyaratan-persyaratan administratif)

## **4. Is there a legal basis for regulation ?**

*Regulatory processes should be structured so that all regulatory decisions rigorously respect the “rule of law”; that is, responsibility should be explicit for ensuring that all regulations are authorised by higher-level regulations and consistent with treaty obligations, and comply with relevant legal principles such as certainty, proportionality and applicable procedural requirements.*

#### **(4. Apakah peraturan memiliki basis legal ?**

Proses pembentukan peraturan harus terstruktur sehingga semua keputusan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan benar-benar menghormati “*rule of law*”; yaitu, bahwa tanggungjawab harus eksplisit untuk memastikan bahwa semua peraturan sudah sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi dan konsisten dengan kewajiban dalam perjanjian-perjanjian yang sudah dibuat, dan sesuai dengan prinsip-prinsip legal misalnya, kepastian, proporsionalitas dan persyaratan prosedural yang dapat diterapkan)

#### **5. What is the appropriate level (or levels) of government for this action?**

*Regulators should choose the most appropriate level of government to take action, or if multiple levels are involved, should design effective systems of co-ordination between levels of government.*

#### **(5. Pada tingkatan (tingkatan-tingkatan) memadai yang mana pemerintah melakukan tindakan ?**

Regulator harus menentukan tingkatan yang memadai bagi pemerintah untuk melakukan tindakan, dan apabila diperlukan banyak tingkatan, harus dibuat rancangan ko-ordinasi yang efektif diantara berbagai tingkatan pemerintahan)

#### **6. Do the benefits of regulation justify the costs?**

*Regulators should estimate the total expected costs and benefits of each regulatory proposal and of feasible alternatives, and should make the estimates available in accessible format to decision-makers. The costs of government action should be justified by its benefits before action is taken.*

**(6. Apakah manfaat dari peraturan sepadan dengan biayanya ?**

Regulator harus memperkirakan keseluruhan biaya dan manfaat yang diharapkan dari setiap peraturan yang diajukan beserta alternatifnya yang *feasible*, dan perkiraan tersebut harus tersedia dalam bentuk yang mudah diakses untuk pengambil keputusan. Biaya-biaya dari tindakan pemerintah harus memperoleh pembenaran dari manfaatnya sebelum tindakan dilaksanakan.)

**7. Is the distribution of effects across society transparent?**

*To the extent that distributive and equity values are affected by government intervention, regulators should make transparent the distribution of regulatory costs and benefits across social groups.*

**(7. Apakah distribusi pengaruh peraturan di masyarakat transparan ?**

Sejauh bahwa nilai-nilai distributif dan ekuitas dipengaruhi oleh intervensi pemerintah, regulator harus membuat transparan distribusi biaya regulasi dan manfaat kepada seluruh kelompok masyarakat.)

**8. Is the regulation clear, consistent, comprehensible and accessible to users?**

*Regulators should assess whether rules will be understood by likely users, and to that end should take steps to ensure that the text and structure of rules are as clear as possible.*

**(8. Apakah peraturan jelas, konsisten, dipahami dan dapat diakses oleh pengguna ?**

Regulator harus menilai apakah aturan akan dipahami oleh yang akan menggunakan, dan untuk tujuan itu harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa teks dan struktur aturan sejelas mungkin.)



**9. Have all interested parties had the opportunity to present their views?**

*Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government.*

**(9. Apakah semua pihak yang berkepentingan mempunyai kesempatan untuk menyampaikan pandangan mereka ?**

Peraturan harus dikembangkan secara terbuka dan transparan, dengan prosedur yang tepat untuk memperoleh masukan yang efektif dan tepat waktu dari pihak yang berkepentingan misalnya dunia usaha yang terkena dampak dan serikat buruh, kelompok kepentingan lainnya, atau tingkat lain dari pemerintah.)

**10. How will compliance be achieved?**

*Regulators should assess the incentives and institutions through which the regulation will take effect, and should design responsive implementation strategies that make the best use of them.*

**(10. Bagaimana kepatuhan akan dicapai ?**

Regulator harus membuat penilaian mengenai insentif dan lembaga-lembaga pada mana peraturan akan memberikan pengaruhnya, dan harus merancang strategi implementasi yang responsif agar diperoleh upaya terbaik dari mereka.)

Dalam membahas kerangka-kerangka yang dikemukakan tersebut diatas, Gert-Jan Veerman pada bagian akhir memberikan catatan-catatan sebagai berikut <sup>45</sup>:

1. Pertama, meskipun kerangka konseptual diatas nampaknya cukup jelas, namun penyesuaiannya tidak selalu mudah.

---

<sup>45</sup> Gert-Jan Veerman, *ibid.* hlm. 5-6

Misalnya tentang prinsip bahwa peraturan harus jelas dan bisa diakses oleh mereka yang dimaksudkan dalam peraturan, namun tetap saja perlu diperhitungkan kemampuan mereka dalam memahami teks, “. . . . *deal with many persons or other concerned, who have not the ability to understand every text*”.

2. Kedua, kerangka konseptual tersebut harus digunakan sebagai instrumen dan bukan sebagai peraturan yang tidak boleh dilanggar, “. . . . *use this scheme as an instrument not as a unbreakable law*”
3. Ketiga, persoalan utama dalam mengembangkan suatu kebijakan dan merancang suatu peraturan pada dasarnya adalah didasarkan pada ekspektasi (harapan), “. . . . *that developing a policy and drafting a regulation accompanying that policy, are largely based on expectations*”.
4. Keempat, bahwa aspek terpenting dari kualitas hukum adanya justru diluar hukum itu sendiri, yaitu implementasi dan kebijakan yang diformulasikan didalamnya, “. . . . *the most important aspect of the quality of a law exists in fact outside that law: the implementation of the law and the policy formulated therein*”.
5. Terakhir, harus selalu diingat bahwa tidak ada hukum yang sempurna, “. . . . *no rule can be perfect*”. Banyak orang yang terlibat, terlalu banyak peran, dan juga terlalu banyak kepentingan. Juga terdapat perbedaan waktu antara penyiapan dan pemberlakuan hukum.

### C. Kerangka Konseptual Lon L Fuller

Dalam perspektif pembentukan peraturan perundang-undangan, Lon L Fuller dalam salah satu bagian bukunya<sup>46</sup> yang bertajuk *Eight Ways To Fail To Make Law*, mengingatkan bahwa dalam menciptakan dan memelihara aturan-aturan hukum akan dapat menemui kegagalan yang disebabkan oleh hal-hal berikut :

1. “. . . . . a failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on an ad hoc basis”

(kegagalan dalam merancang aturan secara menyeluruh, sehingga setiap permasalahan diputuskan dengan sebuah basis ad-hoc)

2. “. . . . . a failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the rules he is expected to observe ”

(kegagalan dalam menyebarluaskan peraturan yang telah dibuat, sekurang-kurangnya bagi para pihak yang akan disasar, aturan-aturan yang diharapkan akan ditinjau terlebih dahulu)

3. “. . . . . the abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change”

(memberlakukan surut peraturan, karenanya tidak bisa menjadi pedoman, tetapi justru merusak integritas pemberlakuannya di masa yang akan datang, karena telah menempatkan peraturan dibawah ancaman peraturan masa lalu)

4. “. . . . . a failure to make rules understandable”

---

<sup>46</sup> Lon L Fuller, *The Morality of Law*, Yale University, Revised Edition, Virginia, 1969, hlm.39.

Lon Luvois Fuller (1902-1978) tercatat sebagai ahli filsafat hukum, penulis buku *The Morality of Law* pada tahun 1964. Fuller adalah profesor hukum di Harvard University selama beberapa tahun, dan tercatat dalam hukum Amerika atas kontribusinya dalam masalah hukum kontrak. Perdebatannya dengan H.L.A. Hart dalam *Harvard Law Review* (Vol. 71) cukup penting dalam memberikan kerangka mengenai konflik antara *legal positivism* dan *natural law*. Fuller juga banyak memberikan pengaruh penting kepada Ronald Dworkin, yang pernah menjadi salah seorang mahasiswanya di Fakultas Hukum Harvard University.

- (kegagalan dalam membuat peraturan yang bisa dipahami)
5. “. . . . . *the enactment of contradictory rules*”  
(memberlakukan peraturan yang saling bertentangan)
  6. “. . . . . *rules that require conduct beyond the powers of the affected party*”  
(peraturan membebani diluar kemampuan para pihak yang menjadi obyek peraturan)
  7. “. . . . . *introduction such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them*”  
(peraturan seringkali dirubah sehingga tidak bisa dipergunakan sebagai orientasi dalam melakukan tindakan)
  8. “. . . . . *a failure of congruence between the rules as announced and their actual administration*”  
(kegagalan dalam menyelaraskan antara peraturan yang dibuat dengan pelaksanaannya)

Selanjutnya diuraikan oleh Fuller mengenai delapan hal yang dituntut dari hukum dalam kaitannya dengan moralitas<sup>47</sup> yang dapat dijadikan asas dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Apa yang dirumuskan oleh Fuller tersebut adalah prinsip-prinsip :

1. *The Generality of Law*  
(Keumuman dari Hukum)
2. *Promulgation*  
(Penyebarluasan)
3. *Retroactive Laws*  
(Hukum yang Berlaku Surut)
4. *The Clarity of Laws*

---

<sup>47</sup> Fuller, *ibid.* hlm. 46-91

- (Kejelasan Hukum)
5. *Contradictions in Laws*  
(Kontradiksi dalam Hukum)
  6. *Laws Requiring the Impossible*  
(Hukum Mensyaratkan yang Tidak Mungkin)
  7. *Constancy of the Law through Time*  
(Keajegan Hukum Melewati Waktu)
  8. *Congruence between Official Action and Declared Rule*  
(Kesesuaian antara Tindakan dengan Hukum yang Berlaku)

Fuller menyebut delapan hal tersebut sebagai “*the inner morality of law*” dengan argumen bahwa terdapat hubungan integral antara domain hukum dan domain moral. Atas rumusan Fuller tersebut Matthew H Kramer<sup>48</sup> memberikan pendapatnya.

Pertama, “. . . *although some of his lines of argument are muddled or lacking in rigor, his overall distillation of the essential properties of law is an admirable achievement. With an array of modifications in matters of detail, his account of the principles of legality will provide the structure for my own exposition of the rule of law as a general phenomenon*”.

(“. . . . meskipun beberapa argumennya membingungkan dan kurang terinci, namun perumusannya tentang sifat-sifat esensial dari hukum adalah prestasi yang mengagumkan. Dengan beberapa modifikasi dalam hal detil, perumusannya tentang prinsip-prinsip legalitas akan menyediakan struktur bagi uraian saya sendiri tentang *rule of law* sebagai fenomena umum”)

---

<sup>48</sup> Matthew H Kramer, *Objectivity and The Rule of Law*, Cambridge University Press, New York, 2007, hlm. 103-104. Matthew Henry Kramer adalah Professor of Legal & Political Philosophy, Cambridge University, Fellow and Director of Studies in Law, Churchill College (Cambridge), Director of Cambridge Forum for Legal & Political Philosophy

Kedua, “. . . . notwithstanding that Fuller’s insistence on the inherently moral character of law’s essential features was misconceived, his exploration of the ties between law and morality will often inform my account of the rule of law as a liberal-democratic ideal”.

(“. . . . meskipun penekanan Fuller dalam hal karakter moral yang inheren dari hukum telah disalahpahami, namun eksplorasinya mengenai ikatan antara hukum dengan moralitas akan menjadi panduan bagi saya tentang *rule of law* sebagai bentuk ideal dari demokrasi liberal”)

Kramer selanjutnya mengelaborasi rumusan delapan prinsip yang dikembangkan Fuller berangkat dari pemahaman bahwa *rule of law* bukan semata-mata sebagai cara yang lazim dalam pemerintahan (*governance*), tetapi bahwa *rule of law* juga sebagai nilai-nilai moral yang diidealkan. Dengan menyandarkan pada rumusan Fuller tersebut, Kramer menyebutkan bahwa, suatu sistem pemerintahan memenuhi kualifikasi sebagai rezim hukum hanya jika, (. . . . a system of governance qualifies as a legal regime only if. . . .),<sup>49</sup>

**1. it operates through general norms;**

(hukum bekerja melalui norma-norma umum)

**2. its norms are promulgated to the people whose conduct is to be authoritatively assessed by reference to them;**

(norma-norma hukum disebarluaskan kepada masyarakat dimana hukum diberlakukan)

**3. its norms are prospective rather than retrospective;**

(norma-norma hukum bersifat prospektif dan bukan retrospektif)

---

<sup>49</sup> Matthew H Kramer, *ibid.*, hlm. 104-142

- 4. *the authoritative formulations of its norms are understandable (at least by people with juristic expertise) rather than opaquely unintelligible;***

(rumusan norma-norma yang diperintahkan gamblang dipahami, (sekurang-kurangnya oleh mereka yang memiliki keahlian hukum) dan bukannya rumusan yang sukar dimengerti)

- 5. *its norms are logically consistent with one another, and the obligations imposed by those norms can be jointly fulfilled;***

(norma-norma hukum secara logis konsisten antara satu dengan lainnya, sehingga kewajiban yang dibebankan oleh hukum dapat dipenuhi secara bersamaan)

- 6. *its norms do not require things that are starkly beyond the capabilities of the people who are subject to the norms;***

(norma-norma hukum tidak mensyaratkan hal-hal yang sama sekali diluar kemampuan manusia dimana hukum diterapkan)

- 7. *the contents of its norms, instead of being transformed sweepingly and very frequently, remain mostly unchanged for periods of time long enough to induce familiarity;***

(isi dari norma-norma hukum, tidak dirubah/diganti berulang-ulang dan sering, tetapi diharapkan bisa bertahan dalam waktu yang cukup lama agar bisa cukup dipahami);

- 8. *its norms are generally effectuated in accordance with what they prescribe, so that the formulations of the norms (the laws on the books) are congruent with the ways in which they are implemented (the laws in practice).***

(norma-norma hukum diberlakukan sesuai dengan apa yang dijelaskan, sehingga rumusannya/hukum yang tertulis sesuai dengan apa yang dijalankan/hukum yang dipraktekkan).

#### **D. Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan - Kerangka Konseptual Helen Xanthaki**

Helen Xanthaki<sup>50</sup> dari Sir William Dale Centre for Legislative Studies at the Institute for Advanced Legal Studies of the School of Advanced Study of the University of London, memaparkan tentang kerangka konseptual fungsional yang dapat dijadikan acuan dalam *legislative drafting*.

Diuraikan bahwa, “*In the search for the higher functionality concept in legislative drafting, one cannot avoid to explore the higher values, the virtues, promoted in the field : efficacy, effectiveness, efficiency, clarity, precision, unambiguity, plain language and gender neutral language*“

(Dalam pencarian konsep fungsional yang lebih tinggi dalam *legislative drafting*, seseorang tidak dapat dihalangi untuk menggali nilai-nilai yang lebih tinggi, yaitu kebajikan (*virtues*), sebagaimana yang telah berkembang di lapangan : efikasi, keefektivan, efisiensi, kejelasan, ketepatan, tidak adanya ambiguitas, bahasa yang lugas dan bahasa yang netral gender).

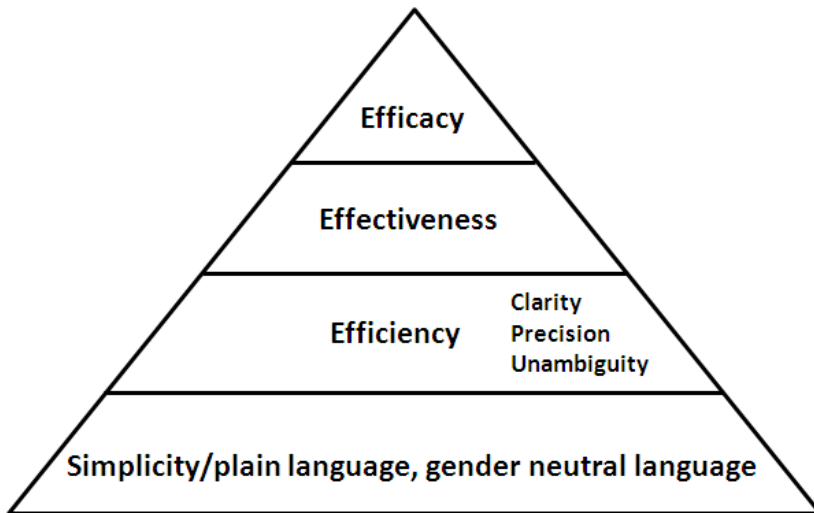
Kerangka konseptual fungsional tersebut diperlihatkan dalam bagan berikut :

---

<sup>50</sup> Helen Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions : The Functionality Test*, dalam *Drafting Legislation, A Modern Approach*, Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (Ed.), Ashgate Publishing Limited, Burlington, 2008, hlm. 17.



### Bagan 3-1 : Hirarki kebajikan (*virtues*) yang dituju oleh *drafter*



(Sumber : Helen Xanthaki, *On Transferability of Legislative Solutions :*

*The Functionality Test*, 2008, hal. 17)

#### 1. Efikasi (*Efficacy*)<sup>51</sup>

Efikasi dapat didefinisikan sebagai kemampuan untuk menghasilkan sesuai yang diinginkan atau dimaksudkan. Efikasi juga dapat didefinisikan sebagai tingkat yang dicapai oleh *drafter* dalam menyusun suatu peraturan. Efikasi bisa dihubungkan dengan kualitas dalam legislasi. Oleh karenanya, efikasi dapat dikatakan tercapai apabila suatu peraturan tidak bertentangan dengan norma lainnya yang manapun dari suatu peraturan yang setingkat atau lebih tinggi atau apabila suatu peraturan tidak mengandung cacad didalamnya. Dengan kata lain, efikasi menggambarkan tingkat kualitas suatu peraturan sedemikian rupa sehingga tidak perlu dilakukan uji ke mahkamah konstitusi untuk dilakukan *judicial review*.

<sup>51</sup> Helen Xanthaki, *ibid*, hlm. 4.

Sebaliknya dapat pula dikenali adanya lima tipe inefikasi (*inefficacy*) yang menunjukkan adanya “kegagalan” pada suatu peraturan, yaitu :

- a. *failure of communication of the law’s message*  
(kegagalan dalam mengkomunikasikan pesan suatu peraturan);
- b. *failure to enlist supportive action to the law*  
(kegagalan dalam mengenali dukungan-dukungan yang diperlukan untuk pelaksanaannya);
- c. *failure to forestall avoidance of the action required by the law*; (kegagalan untuk melakukan tindakan pencegahan atas perlawanan terhadap peraturan);
- d. *failure of enforcement*  
(kegagalan dalam penegakannya);
- e. *failure of the law’s moral obligations*  
(kegagalan dalam memenuhi kewajiban moral dari peraturan).

## 2. Keefektivan (*Effectiveness*)<sup>52</sup>

Kualitas legislasi umumnya lebih menekankan pada keefektivan ketimbang efikasi. Keefektivan dapat dilihat sebagai kontribusi drafter terhadap efikasi dari peraturan yang dibuatnya. Sudah umum diterima bahwa tujuan seorang drafter haruslah efektif dan efisien, efektif artinya bahwa norma-norma hukum yang dituangkan dalam peraturan menghasilkan pengaruh, tidak menjadi tulisan yang mati (*dead letter*), dan efisien berarti menghasilkan pengaruh sesuai yang diinginkan, tidak menimbulkan efek yang merugikan dan harus menjadi

---

<sup>52</sup> Helen Xanthaki, *ibid*, hlm. 5.

pembimbing dalam tindakan dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

Keefektivan juga dapat didefinisikan sebagai tingkat sikap yang bisa diamati dan perilaku dari sasaran peraturan berkaitan dengan sikap dan perilaku yang dicita-citakan oleh pembuat peraturan.

Dengan demikian keefektivan merefleksikan hubungan antara efek yang dihasilkan oleh peraturan dan tujuan diloloskannya suatu peraturan. Artinya, keefektivan adalah efikasi dari pembuat peraturan.

Lebih lanjut dipaparkan oleh Xanthaki bahwa secara umum dapat dibedakan model-model pendekatan yang berkembang dalam kaitannya dengan keefektivan ini, yaitu model *positivist* dan *socio-legal*. Pendekatan *positivist* adalah menghubungkan keefektivan dengan dengan implementasi dan pemenuhannya. Sedangkan pendekatan *socio-legal* adalah menghubungkan keefektivan dengan dicapainya reformasi didalam masyarakat.

### 3. Efisiensi (*Efficiency*)<sup>53</sup>

Efisiensi didefinisikan sebagai bekerja secara produktif dengan pemborosan atau biaya minimum. Dalam hubungannya legislasi adalah sejauh mana praktik-terbaik (*best practices*) dalam proses penyusunan peraturan.

Efisiensi dalam legislasi berarti berurusan dengan biayanya (misalnya, biaya langsung pelaksanaan dan pemenuhan norma-norma hukum; faktor-faktor non-material; dan semua efek negatif dari legislasi) dan sejauh mana tujuan peraturan dapat dicapai. Efisiensi sering dipersepsikan secara mendua yaitu anggapan normatif bahwa peraturan seharusnya efisien dan anggapan deskriptif bahwa kenyataannya peraturan itu sebenarnya efisien.

---

<sup>53</sup> Helen Xanthaki, *ibid*, hlm. 7.

Kriteria efisiensi dalam legislasi dipinjam dari teori efisiensi dalam ekonomi yang juga memasukkan efisiensi produktif, optimalisasi Pareto, superioritas Pareto, efisiensi Kaldor-Hicks, dan maksimisasi kesejahteraan Posner.

Efisiensi produksi terjadi apabila ekonomi beroperasi sampai batas kemungkinan produksi. Oleh karenanya, efisiensi produktif dalam hubungannya dengan legislasi terjadi apabila pilihan legislasi dapat dicapai dengan biaya serendah mungkin dibandingkan alternatif lain yang tersedia.

Apabila prinsip superioritas Pareto diterapkan dalam legislative drafting, artinya membandingkan dua pilihan legislasi dan memilih salah satu diantaranya dengan mempertimbangkan bahwa pilihan itulah yang akan memberikan kesejahteraan meskipun hanya satu orang tanpa mengganggu kesejahteraan satu orangpun.

Optimalisasi Pareto, awalnya dinilai sebagai kriteria yang valid, dibandingkan dengan seluruh pilihan legislasi dan ditentukan pilihan kepada yang terbaik diantara yang ada. Skenario Kaldor-Hicks, solusi legislatif dinilai efisien apabila manfaat yang diperoleh dapat seluruhnya mengkompensasi kerugian dari penerapan suatu peraturan. Maksimisasi kesejahteraan Posner mengarahkan pada pilihan peraturan yang akan memaksimalkan kesejahteraan seluruh masyarakat, tidak peduli siapa yang akan diuntungkan dengan adanya peraturan itu.

#### **4. Kejelasan, ketepatan, tidak adanya ambiguitas (*Clarity, precision, unambiguity*)<sup>54</sup>**

Dokumen peraturan hendaknya ditulis dengan bahasa yang baku, yaitu bahasa yang pada saat ini digunakan dan pada saat ini dipahami. Kejelasan (*clearness*) dapat didefinisikan sebagai suatu keadaan atau kualitas yang jelas mudah ditangkap dan

---

<sup>54</sup> Helen Xanthaki, *ibid* , hlm. 9.

dimengerti. Kejelasan tergantung pada pemilihan kata, penyusunannya dan pembentukan kalimat. Kejelasan dalam bahasa hukum adalah tercapainya pemahaman dan transparansi dari peraturan. Ambiguitas didefinisikan sebagai ketidakmenentuan atau ketidakpastian arti. Ambiguitas muncul ketika kata-kata dapat diinterpretasikan dalam lebih dari satu arti.

Ambiguitas semantik muncul apabila satu kata memiliki arti lebih dari satu dan dibuat definisinya sehingga orang bisa saja tidak setuju dengan pengertian itu. Ambiguitas sintaksis adalah akibat adanya ketidakjelasan struktur kalimat atau penempatan frase-frase atau klausa-klausa.

Apabila suatu peraturan dirancang dalam bahasa yang luas dan umum, maka akan memunculkan peluang interpretasi yang berbeda dan tidak bisa dihindari munculnya berbagai pertanyaan.

Dalam konteks bahasan ini, *Chief Parliamentary Counsel to the Government in Ireland* memperingatkan akan terjadinya ‘*overdrafting*’<sup>55</sup>:

*“Precision in drafting is a worthy goal, but can be taken too far. It is frequently unnecessary to name every single thing you are forbidding or requiring. An overzealous attempt at precision may result in redundancy and verbosity. Drafting too precisely may create unintended loopholes.”*

(Presisi/ketepatan dalam merancang peraturan perundang-undangan adalah tujuan yang tepat, tetapi bisa melenceng terlalu jauh. Terlalu sering melakukan hal yang tidak perlu untuk menyebutkan segala hal yang dilarang atau diperintahkan. Upaya berlebihan untuk mencapai presisi ini bisa mengesankan berlebih-lebihan dan bertele-tele. Penyusunan yang terlalu presisi justru dapat membuka celah yang tidak diinginkan)

---

<sup>55</sup> Helen Xanthaki, *ibid*, hlm. 10.

Lebih lanjut juga diperingatkan akan munculnya “ketidakjelasan” (*vagueness*) :

*“Just as overdrafting can affect a provision in unforeseen ways, underdrafting is equally dangerous. Although it is often necessary or desirable to create a general or broad legislative standard or directive, beware of language that is so indefinite that it is meaningless or begs a challenge in court as invalid for vagueness.”*

(Sama seperti *overdrafting* yang bisa memengaruhi penyusunan peraturan perundang-undangan dengan cara-cara yang tidak terduga, *underdrafting* sama berbahayanya. Meskipun sering diperlukan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang bersifat umum atau luas, perlu kehati-hatian dengan keterbatasan bahasa yang tidak jelas maknanya atau menimbulkan sengketa di pengadilan dan dianggap sebagai ‘invalid atau tidak jelas’.)

Mengapa diperlukan kejelasan (*clarity*) dan ketepatan (*precision*)? *Pertama*, tanpa kejelasan, ketepatan, dan konsistensi maka peraturan menjadi tidak bisa diprediksi (*lacks predictability*). *Kedua*, pemerintahan demokratis sedang berupaya keras mencari cara transformasi agar hukum dipahami dan dipatuhi oleh masyarakat. *Ketiga*, demokrasi menuntut kejelasan dan ketepatan : hukum menuntut agar penegak hukum agar hukum dipahami dan diterapkan. *Keempat*, terjadinya biaya tinggi berkaitan dengan penegakan hukum apabila teks hukum tidak dapat diakses, dikarenakan pembacaan dan pengartiannya yang membingungkan.

## 5. Bahasa yang lugas (*Plain language*)<sup>56</sup>

Alat lain untuk mencapai (*clarity*), ketepatan (*precision*), dan tidak adanya ambiguitas (*unambiguity*) adalah bahasa yang lugas (*plain language*). Bahasa yang lugas berkembang sebagai reaksi terhadap ketidaklengkapan, tidak dekatnya, dan kompleksitas

---

<sup>56</sup> Helen Xanthaki , *ibid*, hlm. 12.

dari bahasa hukum tradisional. Bahasa yang lugas dijelaskan sebagai bahasa yang jelas (*clear*), mengekspresikan secara langsung (*straightforward expression*), menggunakan kata-kata hanya sebanyak yang diperlukan. Bahasa seperti ini menghindari bahasa yang tidak dikenal, perbendaharaan kata yang berlebihan, dan struktur kalimat yang berbelit-belit.

Teks bahasa yang lugas adalah cara agar pihak yang dituju dapat membaca, memahami dan dapat melakukan tindakan begitu teks selesai dibaca. Dokumen dengan bahasa yang lugas menggunakan kata-kata dengan ekonomis dan pada tingkat yang dapat dipahami. Struktur kalimatnya ketat.

Upaya untuk menuju bahasa yang lugas dalam hukum telah memperlihatkan kemajuan yang berarti. *Pertama*, bahasa yang lugas dapat memperlihatkan adanya kesalahan dalam perancangan peraturan : dalam upaya menyederhanakan teks, drafter akan mengenali terjadinya kesalahan sintaksis dalam pemilihan kata-kata. *Kedua*, upaya menuju bahasa yang lugas telah menghasilkan efisiensi sehingga teks hukum menjadi lebih mudah dan lebih cepat dibaca. Sehingga keragu-raguan berkurang. *Ketiga*, bahasa yang lugas memberikan kontribusi terhadap kejelasan (*clarity*) sehingga berdampak kepada efektivitas suatu peraturan. *Keempat*, memberikan dampak positif kepada demokrasi dan *rule of law*.

## 6. Bahasa yang netral gender (*Gender neutral language*)<sup>57</sup>

Bahasa yang netral gender dapat dilihat sebagai alat (*tool*) untuk menuju ketelitian (*accuracy*), karena dimaksudkan untuk mengkhususkan gender dalam penggunaan kata ganti (*pronoun*) pada saat menyusun peraturan.

Bahasa yang netral gender menjadi sebuah ketentuan formal bagi *drafter* di Inggris. Dalam hirarki tujuan kebijakan yang telah diuraikan, cukup jelas letak penggunaan bahasa yang netral

---

<sup>57</sup> Helen Xanthaki, *ibid*, hlm. 15.

gender. Kedudukannya sejajar dengan penggunaan bahasa yang lugas sebagai alat (*tool*) tambahan dalam mencapai ketepatan (*precision*), kejelasan (*clarity*), dan tidak adanya ambiguitas (*unambiguity*). Sehingga tidak terjadi konflik dengan ketiga konsep yang lainnya. Meskipun demikian apabila harus dilakukan pilihan diantaranya, maka ketepatan (*precision*), kejelasan (*clarity*), dan tidak adanya ambiguitas (*unambiguity*) harus didahulukan.

#### **E. Azas-Azas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan – Kerangka UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011**

Di Indonesia, azas-azas pembentukan peraturan perundang-undangan secara normatif telah tertuang di dalam ketentuan Undang-Undang, yaitu UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang tersebut dibedakan antara asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, dan asas-asas materi muatan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua hal tersebut menjadi landasan baku bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan di Indonesia, oleh karena itu perancang peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas tersebut. Adapun asas-asas yang dimaksud adalah sebagai berikut.<sup>58</sup>

##### **a. Asas Pembentukan Peraturan**

- 1) *Asas kejelasan tujuan*: bahwa setiap pembentuk peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- 2) *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*: setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau pejabat pembentuk peraturan perundang-

---

<sup>58</sup> Lihat Penjelasan Pasal 5 dan Pasal 6 UU Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, lihat juga Penjelasan Pasal 5 dan 6 UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan., sebagai pengganti UU Nomor 10 Tahun 2004. Materi mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan maupun asas materi muatan isinya sama tidak mengalami perubahan.



undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga atau pejabat yang tidak berwenang;

- 3) *Asas kesesuaian antar jenis dan materi dan muatan* : dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
- 4) *Asas dapat dilaksanakan*: setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;
- 5) *Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan* : setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- 6) *Asas kejelasan rumusan*: setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematikan dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaan;
- 7) *Asas keterbukaan*: setiap peraturan perundang-undangan dalam proses pembentukannya 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.

## **b. Asas Materi Muatan**

1. *Asas pengayoman* : setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketrentaman masyarakat;
2. *Asas kemanusiaan* : setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proposional;
3. *Asas kebangsaan* : setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pruralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
4. *Asas kekeluargaan* : setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. *Asas kenusantaraan* : 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. *Asas Bhineka Tunggal Ika* : setiap 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. *Asas keadilan* : setiap materi peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proposional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;

8. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* : setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, dan status sosial;
9. *Asas ketertiban dan kepastian hukum* : setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
10. *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* : setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Asas-asas di atas adalah sebagaimana yang diatur dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 yang menggantikannya.

-----

# IV

## TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

### A. Pendahuluan

Hukum dan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara hukum adalah sebagai alat agar penguasa dan warga negara dibatasi dan bertindak secara konsisten berdasarkan hukum. Oleh karenanya, hukum harus : diberlakukan kedepan (prospektif), dipahami oleh publik, jelas, tetap dan pasti, dan diterapkan kepada siapapun hukum itu dimaksudkan. Tidak dipenuhinya karakteristik tersebut, maka hukum dinilai tidak memadai<sup>59</sup>. Definisi ini tersebut adalah definisi 'formal' meskipun definisi lain yang lebih luas bisa dibuat, yaitu dengan memasukkan hak-hak dasar, demokrasi dan/atau kriteria tentang keadilan dan hak. Definisi formal tersebut dikemukakan karena paling sering mewakili definisi lain yang ada sebagai *baseline*.

Salah satu fungsi aturan hukum adalah membatasi tindakan penguasa dengan dua cara: (i) mematuhi aturan hukum yang ada, dan (ii) menerapkan batas-batas hukum terhadap kekuasaan pembuat-hukum. Fungsi lain dari aturan hukum adalah untuk memelihara ketertiban, menuntun perilaku dan tata- hubungan diantara warga negara<sup>60</sup>. Dalam menjalankan fungsi ini, hukum adalah sebagai pengatur perilaku sosial.

---

<sup>59</sup> Brian Z Tamanaha, *A Concise Guide to The Rule of Law*, dalam Gianluigi Palombella and Neil Walker, et.al., *Relocating The Rule of Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009, hlm.5.

<sup>60</sup> Brian Z Tamanaha, *Ibid*, hlm. 6.

## B. Hukum sebagai norma atau kaidah

Pada tingkatan yang paling umum, sebagaimana dikemukakan oleh Friedman, sistem hukum memiliki fungsi untuk menyebarkan dan memelihara alokasi nilai-nilai yang benar menurut masyarakat<sup>61</sup> (*the function of of the legal system is to distribute and maintain an allocation of values that society feels to be right*).

Lebih lanjut diuraikan bahwa fungsi dari sistem hukum tersebut adalah<sup>62</sup>:

1. Keadilan (*justice*); dimana kesejahteraan dan penghormatan dialokasikan diantara para warga negara;
2. Penyelesaian sengketa (*settlement of disputes*); menyediakan pranata dan tempat yang bisa dituju oleh para warga negara untuk menyelesaikan konflik dan menuntaskan sengketa mereka;
3. Kontrol sosial (*social control*); penegakan aturan mengenai perilaku yang benar;
4. Penciptaan norma-norma (*create the norms*); bertindak sebagai instrument untuk melakukan perubahan yang tertata, yaitu rekayasa sosial.

Dengan demikian, untuk memenuhi fungsi-fungsi hukum diperlukan norma-norma atau kaidah dalam kehidupan sosial kemasyarakatan. Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 7.

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 17-20

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2010.

Dari segi tujuannya, kaidah hukum atau norma hukum itu tertuju kepada cita kedamaian hidup antar pribadi (*het recht wil de vrede*). Karena itu, sering dikatakan bahwa penegak hukum itu bekerja “to preserve peace”. Dalam kedamaian atau keadaan damai selalu terdapat “*orde en rust*”. “Orde” menyangkut ketertiban dan keamanan, sedangkan “rust” berkenaan dengan ketenteraman dan ketenangan. “Orde” terkait dengan dimensi lahiriah, sedangkan “rust” menyangkut dimensi “batiniah”. Keadaan damai yang menjadi tujuan akhir norma hukum terletak pada keseimbangan antara “rust” dan “orde” itu, yaitu antara dimensi lahiriah dan batiniah yang menghasilkan keseimbangan antara ketertiban dan ketenteraman, antara keamanan dan ketenangan.<sup>64</sup>

Tujuan kedamaian hidup bersama tersebut biasanya dikaitkan pula dengan perumusan tugas kaidah hukum, yaitu untuk mewujudkan kepastian (*certainty*), keadilan (*equity*), dan kebergunaan (*utility*).<sup>65</sup>

### C. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Bagaimana peraturan perundang-undangan terbentuk ? Agar norma atau kaidah yang diuraikan diatas menjadi sesuatu yang *inheren* baik dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan bermasyarakat. Sehingga tujuan kedamaian hidup bersama bisa diwujudkan secara nyata.

Bagaimana seharusnya hukum dibentuk ? Siapa yang harus membentuknya ? Pertanyaan-pertanyaan mendasar ini banyak diajukan oleh banyak pakar hukum. Meskipun sangat penting, karena menyangkut pentingnya secara teoretis maupun praktis, pembahasan sistematis mengenai sumber-sumber hukum belum banyak dibahas secara memuaskan didalam literatur-literatur<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Jimly Asshiddiqie, *ibid*, hlm. 3.

<sup>65</sup> Jimly Asshiddiqie, *loc.cit*.

<sup>66</sup> Francesco Parisi & Vincy Fon, *The Economics of Lawmaking*, Oxford University Press, Inc., New York 2008, hlm. xiii.

Francesco Parisi & Vincy Fon (2009), dalam bukunya *The Economics of Lawmaking*, mengidentifikasi pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu (1) pembentukan hukum melalui legislasi : hukum terkodifikasi (*lawmaking through legislation: codified law*), (2) pembentukan hukum melalui putusan pengadilan : hukum dari putusan pengadilan: (*lawmaking through adjudication: judge-made law*), (3) pembentukan hukum melalui praktik: hukum kebiasaan (*lawmaking through practice: customary law*), dan (4) pembentukan melalui kesepakatan: hukum perjanjian (*lawmaking through agreement: treaty law*)<sup>67</sup>.

1. pembentukan hukum melalui legislasi : hukum terkodifikasi (*lawmaking through legislation : codified law*)

Perhatian negara-negara modern di dunia saat ini telah lebih banyak diberikan kepada sumber-sumber hukum tertulis, meskipun tidak secara keseluruhan. Dengan pembentukan hukum melalui legislasi ini diperoleh optimalisasi hukum dalam hal spesifikasi, ketepatan waktu, dan cakupan keberlakuan wilayah hukum<sup>68</sup>.

2. pembentukan hukum melalui putusan pengadilan : hukum dari putusan pengadilan (*lawmaking through adjudication : judge-made law*)

Pembentukan hukum melalui putusan pengadilan lebih banyak diterapkan di negara yang menganut sistem *common law*. Isu yang mengemuka dalam pembentukan hukum melalui putusan pengadilan adalah efisiensi hukum dibandingkan pembentukan hukum melalui legislasi, evolusi dari hukum karena putusan hakim dalam pengadilan mendasarkannya pada presiden<sup>69</sup>.

3. pembentukan hukum melalui praktik : hukum kebiasaan (*lawmaking through practice : customary law*)

---

<sup>67</sup> Francesco Parisi & Vincy Fon, *ibid*, hlm. xiii.

<sup>68</sup> Francesco Parisi & Vincy Fon, *ibid*, hlm. 3-7.

<sup>69</sup> Francesco Parisi & Vincy Fon, *ibid*, hlm. 78, bandingkan dengan Michael Zander dalam *The Law-Making Process*, 2005, hlm. 215.

Ahli hukum mendefinisikan hukum kebiasaan sebagai praktek-praktek yang muncul diluar batasan hukum pada mana individu, organisasi, atau negara secara spontan mengikuti praktek-praktek interaksi mereka. Sistem hukum kemudian mengadopsi dan memperkuat aturan-aturan yang dipraktekkan oleh aktor-aktor baik individu, kelompok, atau negara<sup>70</sup>.

4. pembentukan melalui kesepakatan : hukum perjanjian (*lawmaking through agreement: treaty law*)

Perjanjian adalah sumber hukum yang unik dan sulit untuk dianalogikan dengan salah satu sumber hukum yang telah diuraikan sebelumnya. Salah satu ciri penting dari pembentukan hukum ini adalah sifat konsensual nya. Pembentukan hukum melalui perjanjian diatur oleh pengertian tentang keikutsertaan (*privity*). Tidak seperti sumber hukum lainnya yang mampu mengerahkan efeknya pada pihak-pihak yang tidak ikut serta (atau tidak setuju) dalam proses pembentukannya, hukum perjanjian mengikat hanya pada pihak yang tegas setuju untuk terikat oleh itu<sup>71</sup>.

-----

---

<sup>70</sup> Francesco Parisi & Vincy Fon, *ibid*, hlm. 129.

<sup>71</sup> Francesco Parisi & Vincy Fon, *ibid*, hlm. 209, bandingkan dengan Anthony Aust dalam *Modern Treaty Law and Practice*, 2000, hlm. 14.



# V

## DELEGATED LEGISLATION DALAM SISTEM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

### A. Pendahuluan

Terdapat sejumlah lembaga negara yang bersifat independen yang oleh undang-undang diberikan kewenangan legislasi seperti misalnya Bank Indonesia, Komisi Penyiaran Indonesia, Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), Kejaksaan Agung, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), dan lain sebagainya.

Pemberian kewenangan oleh pembentuk undang-undang dan/atau undang-undang kepada pelaksana undang-undang untuk mengatur hal-hal tertentu lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksana yang lebih rendah disebut sebagai proses pendelegasian wewenang legislasi atau '*legislative delegation of rule-making power*'<sup>72</sup>. Legislator utama atau pertama pemberi kewenangan yang biasa disebut '*primary legislator*' atau '*principal legislator*' adalah Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan Pemerintah/Presiden dalam membentuk atau menetapkan peraturan pelaksanaan berupa peraturan pemerintah atau bentuk lainnya dapat disebut sebagai '*delegated legislator*' atau '*secondary legislator*'. Peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang itu disebut sebagai

---

<sup>72</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hlm. 261.

'*delegated legislation*' yang merupakan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang atau '*subordinate legislations*'<sup>73</sup>. Perkataan *legislation* atau setidaknya *subordinate legislation* disebut pula dengan istilah lain yaitu '*regulation*' atau regulasi. Meskipun pada pokoknya kedua istilah ini (legislasi-regulasi) sama-sama berkaitan dengan pengertian serupa, tetapi dalam praktik dunia hukum, peraturan yang dibentuk oleh parlemen bisa dikaitkan dengan legislasi, bukan regulasi. Sedangkan peraturan pelaksana undang-undang lazim dikaitkan dengan istilah regulasi<sup>74</sup>.

Peraturan perundang-undangan pelaksana undang-undang atau yang biasa disebut '*subordinated legislations*' dewasa ini dianggap memegang peranan yang sangat penting dan bahkan cenderung terus berkembang dalam praktik di hampir semua negara hukum modern. Sebabnya ialah bahwa parlemen atau lembaga perwakilan rakyat sebagai lembaga legislatif utama tidak mempunyai cukup banyak waktu untuk secara mendetail memberikan perhatian mengenai segala urusan teknis mengenai materi sesuatu undang-undang. Perumus undang-undang pada umumnya hanya memusatkan perhatian pada kerangka kebijakan dan garis besar kebijakan yang penting-penting sebagai parameter yang esensial dalam menjalankan roda dan fungsi-fungsi pemerintahan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai dengan ditetapkannya undang-undang yang bersangkutan<sup>75</sup>.

## B. Tentang *Delegated Legislation*

Dalam Black's Law Dictionary,<sup>76</sup> *delegated legislation* menunjuk lebih lanjut pada kata *regulation* yang memiliki arti, (1) *The act or process of controlling by rule or restriction* (2) *by-law <the CEO referred to the corporate regulation>* (3) *A rule or order, having legal force, usually issued by an administrative agency.*

<sup>73</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hlm. 262.

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 263. Penjelasan tentang *legislasi* ini lihat juga Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law of Indonesia*, Sweet & Maxwell Asia, Malaysia, 2009. Hlm. 201-202.

<sup>75</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit., hlm. 270.

<sup>76</sup> Bryan A. Garner, Editor in Chief, *Black's Law Dictionary*, West Thomson Reuters, 2009, hlm.1398.

Definisi lain tentang *delegated legislation* adalah ‘.....(also referred to as *secondary legislation* or *subordinate legislation*) is law made by an executive authority under powers given to them by primary legislation in order to implement and administer the requirements of that primary legislation. It is law made by a person or body other than the legislature but with the legislature’s authority’.

(Delegated legislation juga disebut sebagai *secondary legislation* atau *subordinate legislation*), adalah hukum yang dibuat oleh suatu otoritas eksekutif berdasarkan wewenang yang diberikan kepadanya oleh kekuasaan legislatif primer untuk melaksanakan dan mengadministrasikan undang-undang yang dibuat oleh legislatif primer. Hukum ini dibuat oleh orang atau lembaga selain legislator tetapi atas kewenangan dari legislator.)<sup>77</sup>

Dalam sistem hukum di negara Inggris, *delegated legislation*, juga disebut sebagai *secondary legislation*, yaitu legislasi yang dibuat oleh pejabat atau lembaga selain Parlemen.<sup>78</sup> Parlemen, melalui Undang-Undang Parlemen dapat memberikan kewenangan kepada pejabat atau lembaga untuk melakukan legislasi. Suatu Undang-Undang dari Parlemen membuat kerangka atas hukum tertentu dan cenderung hanya memuat garis besar tentang maksud suatu Undang-Undang. Dengan pemberian kewenangan legislasi yang didelegasikan maka dimungkinkan untuk membuat Undang-Undang Parlemen yang lebih rinci oleh pejabat atau lembaga tertentu. Dengan demikian, Parlemen melalui legislasi primer, memberikan kewenangan kepada pihak lain untuk hukum dan aturan melalui apa yang disebut sebagai *delegated legislation*.

Bhagwati Dan Charan (2011), mendefinisikan *delegated legislation* sebagai, “*Legislation by the executive branch or a statutory authority or local or other body under the authority of the competent legislature is called Delegated legislation. It permits the bodies beneath*

---

<sup>77</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Delegated\\_legislation](http://en.wikipedia.org/wiki/Delegated_legislation), diakses 21 April 2011.

<sup>78</sup> <http://www.lawteacher.net/english-legal-system/resources/delegated-legislation.php>, diakses 23 April 2011.

*parliament to pass their own legislation. It is legislation made by a person or body other than Parliament*<sup>79</sup>.

Legislasi yang dilakukan melalui *delegated legislation* harus dibuat sesuai dengan maksud dan tujuan yang dinyatakan dalam Undang-Undang. Fungsi *delegated legislation* adalah memungkinkan pemerintah untuk mengubah suatu undang-undang tanpa harus menunggu disyahnkannya undang-undang baru oleh Parlemen. *Delegated legislation* memainkan peran yang sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. *Pertama*, mencegah terjadinya kelebihan beban dalam jadwal padat Parlemen, karena dengan *delegated legislation* suatu undang-undang dapat dirubah dan/atau dibuat tanpa harus menunggu adanya undang-undang baru yang biasanya memakan waktu sangat lama. *Kedua*, dengan *delegated legislation* memungkinkan suatu peraturan dibuat oleh mereka yang memiliki keahlian relevan dalam bidang yang hendak diatur. *Ketiga*, *delegated legislation* dapat menghadapi situasi darurat yang muncul tanpa harus menunggu suatu undang-undang disyahkan oleh parlemen untuk menyelesaikan keadaan tertentu. Terakhir, *delegated legislation* dapat digunakan untuk memecahkan persoalan yang tidak dapat diantisipasi oleh undang-undang yang sedang berlaku. *Delegated legislation* dengan demikian akan mampu mengantisipasi kebutuhan masyarakat yang sangat dinamis<sup>80</sup>.

Meskipun demikian, *delegated legislation* bukannya tanpa kritik dan bukannya tanpa kelemahan. Kelemahan-kelemahan utamanya adalah<sup>81</sup>,

- Menurunnya kadar demokrasi karena *delegated legislation* dilaksanakan oleh orang atau lembaga yang tidak dipilih melalui pemilihan umum;

---

<sup>79</sup> Dan Charan, Bhagwati, *Doctrine Of Permissible Limits Under Delegated Legislation*, 15 Januari 2011, <http://legalservicesindia.com/article/article/doctrine-of-permissible-limits-under-delegated-legislation-497-1.html>, diakses 22 Agustus 2011.

<sup>80</sup> Dan Charan, Bhagwati, *ibid*.

<sup>81</sup> Sunita Zalpuri, *Training Package on Administrative Law*, [http://persmin.nic.in/otraining/UNDPProject/undp\\_modules/Administrative%20Law%20N%20DLM.pdf](http://persmin.nic.in/otraining/UNDPProject/undp_modules/Administrative%20Law%20N%20DLM.pdf)

- *Delegated legislation* menyulitkan pengawasan oleh Parlemen dibandingkan pembentukan undang-undang. Parlemen bisa kehilangan kontrol terhadap undang-undang yang akan mengakibatkan inkonsistensi dalam hukum.
- *Delegated legislation* memiliki publisitas yang tidak memadai karena banyaknya perubahan undang-undang yang akan dilakukan sehingga masyarakat akan kurang mendapat informasi adanya perubahan suatu undang-undang.

Dengan adanya kelemahan-kelemahan itu, maka parlemen harus mengembangkan sistem kontrol yang ketat terhadap *delegated legislation*.

Kontrol terhadap *delegated legislation* bisa dilakukan dengan satu atau lebih cara-cara berikut <sup>82</sup>:

1. **Prosedural**; pembentukan peraturan dilakukan dalam 3 tahap, yaitu (i) konsultasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan, (ii) dilakukan publisitas terhadap peraturan yang diusulkan dilakukan, (iii) adanya publikasi terhadap peraturan yang sudah dibuat
2. **Kontrol oleh parlemen**; dalam mengontrol *delegated legislation* ini parlemen (i) melakukan pengujian terhadap rancangan peraturan yang diajukan, (ii) melakukan penelitian terhadap rancangan peraturan yang diajukan melalui komite yang dibentuk oleh parlemen, (iii) menguji apakah penyusunan peraturan perlu dilakukan, (iv) membatalkan isi peraturan yang diajukan baik sebagian atau seluruhnya.
3. **Judisial**; kontrol judisial terhadap *delegated legislation* dilakukan melalui (i) pengujian konstitusionalitas, dan (ii) pengujian terjadinya penyimpangan dalam melaksanakan kewenangan membentuk peraturan.

---

<sup>82</sup> Sunita Zalpuri, *ibid.*

Fenomena ‘*subordinated legislations*’ sebagai peraturan pelaksana undang-undang ini diakui sangat penting di semua negara. Karena pentingnya, menurut AW Bradley dan KD Ewing<sup>83</sup>, maka berbagai peraturan pelaksana undang-undang itu harus memenuhi empat hal syarat penting, yaitu :

1. *Consultation of Interests*; Konsultasi dengan pihak-pihak terkait dengan materi peraturan yang akan ditetapkan itu;
2. *Control by Parliament*; Semua bentuk peraturan pelaksana undang-undang harus tunduk kepada pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat. Parlemen tidak boleh membiarkan timbulnya peraturan pelaksana undang-undang tanpa pembentuk undang-undang sendiri mengetahui apa yang diatur dalam peraturan pelaksana itu, dan apakah hal itu sudah sesuai dengan atau tidak dengan kewenangan pengaturan yang didelegasikan oleh pembentuk undang-undang;
3. *Publication of Statutory Instruments*; Oleh karena pembentukan peraturan-peraturan pelaksana undang-undang itu tidak melibatkan masyarakat secara resmi sehingga kurang diketahui umum, maka peraturan-peraturan demikian harus dipublikasikan secara resmi dan terbuka;
4. *Challenge in the Courts*; Semua bentuk peraturan pelaksana dapat digugat ke pengadilan melalui prosedur perkara pengujian (*judicial abstract review*). Berlakunya peraturan itu dapat diuji baik mengenai materinya ataupun prosedur pembentukannya.

---

<sup>83</sup> AW Bradley and KD Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 13th Edition, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate, 2003. hlm. 655-661.

### C. *Delegated Legislation* di Indonesia

#### (Studi Kasus : Peraturan Komisi Pemilihan Umum Indonesia)

Apabila *delegated legislation* dipahami sebagai pendelegasian kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka pendelegasian semacam itu dapat dilacak kembali asal usulnya dari UUD 1945 yang mendelegasikan banyak hal untuk diatur dan dituangkan dalam bentuk undang-undang.

Pembentukan undang-undang yang didelegasikan oleh UUD 1945 mencakup 44 ketentuan yang terbagi kedalam 7 kelompok sebagai berikut<sup>84</sup> :

No.	Pembentukan Undang-Undang	Pasal	Keterangan
1.	<b>Diatur dengan undang-undang</b>	Pasal 2 ayat (1) Pasal 6 ayat (2) Pasal 11 ayat (3) Pasal 12 Pasal 15 Pasal 18 ayat (1) Pasal 18B ayat (1) Pasal 19 ayat (2) Pasal 22A Pasal 22C Pasal 22E ayat (6) Pasal 23A Pasal 23C Pasal 23D Pasal 23G ayat (2) Pasal 24A ayat (5) Pasal 24B ayat (4) Pasal 24C ayat (6) Pasal 26 ayat (3) Pasal 30 ayat (5) Pasal 31 ayat (3) Pasal 36C	Secara khusus diperintahkan untuk dibentuk dengan undang-undang tersendiri
2.	<b>Diatur dalam undang-undang, meskipun tidak tersendiri</b>	Pasal 6A ayat (5) Pasal 16 Pasal 17 ayat (4)	Materi yang dimaksudkan disini dapat diatur dalam berbagai

<sup>84</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, op.cit. hlm. 186-188.

No.	Pembentukan Undang-Undang	Pasal	Keterangan
		Pasal 18 ayat (7) Pasal 18A ayat (1) Pasal 18B ayat (2) Pasal 20A ayat (4) Pasal 22B Pasal 22D ayat (4) Pasal 24 ayat (3) Pasal 33 ayat (5) Pasal 34 ayat (4)	undang-undang yang bukan bersifat tersendiri
3.	<b>Ditetapkan dengan undang-undang</b>	Pasal 23 ayat (1) Pasal 23B Pasal 25 Pasal 25A Pasal 28 Pasal 28J ayat (2)	Menentukan tindakan-tindakan tertentu berupa penetapan, pengesahan, atau pemberian yang dilakukan dengan undang-undang
4.	<b>Disahkan dengan undang-undang</b>	Pasal 26 ayat (1)	
5.	<b>Diberikan oleh undang-undang</b>	Pasal 24A ayat (1)	
6.	<b>Diatur berdasarkan undang-undang</b>	Pasal 18A ayat (2)	Pengaturannya dapat saja dituangkan dalam bentuk peraturan yang lebih rendah, misalnya Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden asalkan itu dilakukan berdasarkan undang-undang.
7.	<b>Dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan</b>	Pasal 28I ayat (5)	Bukan hanya dijamin, atau diatur dalam undang-undang tetapi juga dalam peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang

Sumber : Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2010.



Pendelegasian dari UUD 1945 untuk mengatur lebih lanjut suatu hal kedalam undang-undang menunjukkan bahwa prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi sangatlah penting kedudukannya dalam sistem pemikiran tentang ketatanegaraan kita.

Karena pentingnya prinsip kedaulatan rakyat itu, maka sumber norma yang terkandung dalam segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat untuk umum haruslah berasal dari atau atas persetujuan dari rakyat sendiri sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia. Untuk mengatur atau menentukan aturan dan menetapkan hukum negara yang akan mengikat dan membebani rakyat, haruslah didasarkan atas persetujuan rakyat sendiri. Negara atau pemerintah tidak berhak mengatur warga negaranya kecuali atas dasar kewenangan yang secara eksplisit diberikan oleh rakyat sendiri melalui perantaraan wakil-wakil mereka yang duduk di lembaga parlemen. Oleh karena itulah, maka yang disebut sebagai legislator adalah cabang kekuasaan legislatif yang biasa disebut dengan parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Peraturan yang dibuat oleh lembaga legislatif itulah yang dinamakan sebagai undang-undang<sup>85</sup>.

Setelah amandemen UUD 1945, telah terjadi pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang, dimana sebelumnya Presiden juga memegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang, maka setelah amandemen UUD 1945 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menjadi *satu-satunya* pemegang kekuasaan dalam membentuk undang-undang. Amandemen UUD 1945 dalam hal kekuasaan membentuk undang-undang itu adalah pada Pasal 5 dan Pasal 20 UUD 1945, yaitu sebagai berikut :

<b>Sebelum perubahan</b>	<b>Setelah perubahan</b>
--------------------------	--------------------------

<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, ibid. hlm. 261

<p><b><u>Pasal 5</u></b></p> <p>(1) Presiden <i>memegang kekuasaan membentuk undang-undang</i> dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.</p>	<p><b><u>Pasal 5</u></b></p> <p>(1) Presiden <i>berhak mengajukan rancangan undang-undang</i> kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *</p> <p>(2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.</p> <p>* Amandemen Pertama</p>
<p><b><u>Pasal 20</u></b></p> <p>(1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p>	<p><b><u>Pasal 20</u></b></p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*</p> <p>(2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*</p> <p>(3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*</p> <p>(4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi</p>

	<p>undang-undang.*</p> <p>(5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**</p> <p>* Amandemen Pertama</p> <p>* * Amandemen Kedua</p>
--	---

Bagaimana pengaturan lebih lanjut suatu undang-undang kedalam peraturan-peraturan dibawahnya ? Pijakan untuk menjawab hal ini dapat kita cermati pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 telah menetapkan *jenis dan hierarki* peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

- (1) *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*
  - a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
  - b. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
  - c. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
  - d. *Peraturan Pemerintah;*
  - e. *Peraturan Presiden;*

- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
  - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Selanjutnya, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 8 juga telah menetapkan jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1), yaitu :

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Uraian selanjutnya akan membahas kedudukan lembaga KPU, kedudukan peraturan KPU, dan pembentukan peraturan perundang-undangan **khususnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah**. Fokus pembahasan mengenai masalah ini adalah :

1. Kedudukan KPU dengan adanya perubahan yang mendasar dalam struktur ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945;

2. Kedudukan peraturan KPU sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang sifatnya mengatur (*regeling*). Dari penelaahan ini akan dapat diketahui kekuatan mengikat dari peraturan-peraturan KPU, mengingat bahwa pelaksanaan peraturan KPU bersinggungan dengan lembaga-negara lainnya, partai politik peserta pemilu, pemilih, dan lain sebagainya; dan
3. Pembentukan peraturan KPU dari sudut pandang teknis pembentukan peraturan yang dalam dunia hukum lazim disebut sebagai *legislation drafting*. Peraturan KPU adalah produk legislasi pelaksana undang-undang yang disebut pula dengan istilah "*regulation*" atau regulasi.

### C.1. Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga negara khusus yang bersifat independen<sup>86</sup> dengan kedudukan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar<sup>87</sup> dimana kewenangannya diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang<sup>88</sup>.

Bagan 5-1 berikut memperlihatkan hirarki dan saling hubungan antara kedudukan KPU dan kewenangan legislasinya berkaitan dengan penyelenggaraan pemilukada.

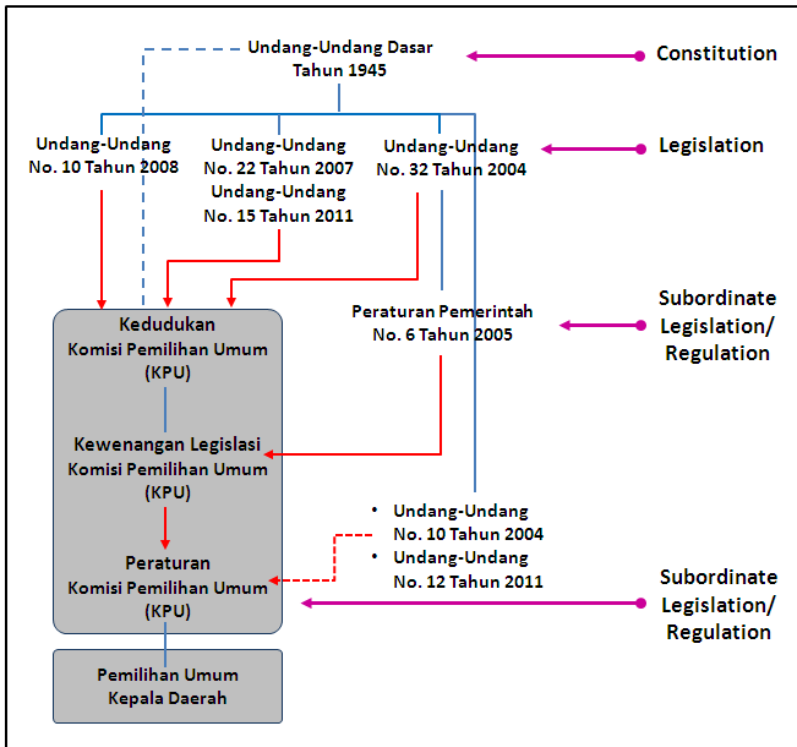
#### **Bagan 5-1 : Hirarki dan saling hubungan antara kedudukan KPU dan kewenangan legislasinya**

---

<sup>86</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Kenegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan Pada : Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, Denpasar, 14-18 Juli 2003

<sup>87</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22E ayat (5), *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*

<sup>88</sup> Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 1. Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 ini telah diganti dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana kedudukan KPU diatur pula pada Pasal 1. Frase *Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah* pada Undang-Undang No. 22 tahun 2007 telah dirubah menjadi *Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota* pada Undang-Undang No. 15 Tahun 2011.



**Keterangan :**

- **Undang-Undang Dasar Tahun 1945**; adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen;
- **Undang-Undang No. 10 Tahun 2008**; adalah Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- **Undang-Undang No. 22 Tahun 2007**; adalah Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- **Undang-Undang No. 15 Tahun 2011**; adalah Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- **Undang-Undang No. 32 Tahun 2004**; adalah Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

- **Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005**; adalah Peraturan Pemerintah tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- **Undang-Undang No. 10 Tahun 2004**; adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masih digunakan mengingat aturan pelaksana masih diberlakukan;
- **Undang-Undang No. 12 Tahun 2011**; adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.
- **Constitution**; Konstitusi atau lazim disebut Undang-Undang Dasar;
- **Legislation**; lazim disebut sebagai undang-undang, yaitu peraturan tertulis yang dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang (*legislator*);
- **Subordinate Legislation/Regulation**; peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang. Istilah *subordinate legislation* disebut pula dengan istilah lain yaitu *regulation* atau regulasi.

Dari bagan tersebut dapat dilihat bahwa kedudukan KPU dinyatakan dan diatur dalam :

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang telah diganti dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; dan
- d. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

## a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Terdapat dua ayat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berhubungan dengan pelebagaan pemilihan umum, yaitu dalam Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) yang berbunyi :

- Ayat (5) *Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri* (Amandemen ketiga UUD 1945);
- Ayat (6) *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang* (Amandemen ketiga UUD 1945).

UUD 1945 tidak menyebut secara eksplisit mengenai kelembagaan penyelenggara Pemilu, baik nama lembaga maupun kewenangannya. Nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.<sup>89</sup>

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang tentang Pemilihan Umum untuk lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Dalam Pasal 22E UUD 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Itu sebabnya dalam rumusan Pasal 22E UUD 1945 itu, perkataan komisi pemilihan umum ditulis huruf kecil. Artinya, komisi pemilihan umum yang disebut dalam Pasal 22E itu bukanlah nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu. Dengan demikian, sebenarnya, undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga penyelenggara pemilu itu, misalnya, dengan

---

<sup>89</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm.234.

Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm.201.



sebutan Badan Pemilihan Umum atau Komisi Pemilihan Pusat dan Komisi Pemilihan Daerah, dan sebagainya.<sup>90</sup>

## **b. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008**

Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 1 angka 6, KPU adalah penyelenggara Pemilu. Dalam konsep penyelenggaraan itu tercakup pengertian pelaksanaan dan pengawasan. Sebagai penyelenggara maka cakupan fungsinya adalah sebagai *policy maker* dan *regulator*.<sup>91</sup>

Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan bahwa KPU adalah penyelenggara Pemilu dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termasuk didalamnya adalah penyelenggara pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 6. dan 7. yaitu :

Angka 6. *Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.*

Angka 7. *Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, selanjutnya disebut KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, adalah penyelenggara Pemilu di provinsi dan kabupaten/kota.*

Dari ketentuan yang ada dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tersebut dapat disimpulkan bahwa KPU memperoleh mandat untuk menyelenggarakan pemilu baik di tingkat pusat maupun tingkat

---

<sup>90</sup> *Ibid*, hlm. 235.

<sup>91</sup> *Ibid*, hlm. 236.

daerah. Namun demikian, kewenangan legislasi KPU tidak disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang ini.

**c. Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, yang telah diganti dengan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011.**

Kedudukan Komisi Pemilihan Umum terkait dengan pemilu kepala daerah dalam kedua Undang-Undang ini dinyatakan dan diatur dalam Pasal 1. Perbandingan pengaturan dalam kedua Undang-Undang tersebut adalah sebagai berikut :

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu	Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
<p><b><u>Pasal 1</u></b></p> <p>4. <i>Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah</i> adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p> <p>5. Penyelenggara Pemilihan Umum adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat.</p> <p>6. Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disebut KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu</p>	<p><b><u>Pasal 1</u></b></p> <p>4. <i>Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota</i> adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p> <p>5. Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang <i>terdiri atas</i> Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.</p> <p>6. Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu</p>

yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.	yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu.
---	---

Dari kedua Undang-Undang dapat disimpulkan bahwa, Penyelenggara pemilu kepala daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) adalah Komisi Pemilihan Umum, meskipun kemudian dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 penyelenggara pemilu tersebut dirinci lebih lanjut, yaitu terdiri dari *Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu.*

#### **d. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004**

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pemberlakuannya telah mengalami beberapa kali perubahan, yaitu ;

1. Dirubah melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan ini adalah dimaksudkan untuk melakukan pengaturan tentang penundaan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang No. 8 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang.
3. Dilakukan perubahan kedua melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan kedua ini adalah dimaksudkan untuk melakukan pengaturan mengenai pengisian kekosongan jabatan wakil kepala daerah yang

*menggantikan kepala daerah yang meninggal dunia, mengundurkan diri, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus-menerus dalam masa jabatannya<sup>92</sup>;*

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu diantaranya diatur dalam :

### **Pasal 1**

- Angka 21. *Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003<sup>93</sup> yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.*
- Angka 22. *Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut PPK, PPS, dan KPPS adalah pelaksana pemungutan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan tempat pemungutan suara.*

### **Pasal 57**

- (1) *Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab kepada DPRD.*

### **Pasal 66**

---

<sup>92</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2008, konsideran Menimbang, huruf d. dan huruf e.

<sup>93</sup> Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 adalah Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- (1) Tugas dan wewenang KPUD.

### **Pasal 67**

- (2) Kewajiban KPUD.

Meskipun Undang-Undang ini dimaksudkan untuk mengatur tentang pemerintahan daerah, namun hal-hal yang terkait dengan pemilihan kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah juga diatur dalam Undang-Undang ini<sup>94</sup>.

#### **e. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005. Kedudukan KPU sebagai penyelenggara diantaranya diatur dalam:

### **Pasal 1**

6. *Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi dan KPU kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 untuk menyelenggarakan pemilihan di provinsi dan/atau kabupaten/kota.*
7. *Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara yang selanjutnya*

---

<sup>94</sup> Implikasi dari penerapan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 ini telah memunculkan wacana yang kian meluas, yaitu aspirasi untuk memisahkan rejim pemerintahan daerah dengan rejim pemilihan umum. Apabila ditelaah lebih lanjut, 64 dari 240 pasal dalam Undang-Undang ini memang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah. (Lihat *Bagian Kedelapan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*, Pasal 56 sampai dengan Pasal 119).

*disebut PPK, PPS, dan KPPS adalah pelaksana pemungutan suara dalam pemilihan pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan dan tempat pemungutan suara.*

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 1 ayat (5) bahwa, “Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” dan ketentuan Pasal 11 bahwa, “Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya”, maka Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 ini telah mengatur secara rinci tentang pelaksanaan pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah, sebagaimana dimaksud dalam kedua pasal dari Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.

#### **f. Perkembangan Kedudukan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Penyelenggara Pemilihan Umum**

Undang-Undang terkait dengan Pemilu dan penyelenggara Pemilu merupakan undang-undang yang acapkali diubah setiap lima tahun sekali. Hal ini menjadi indikasi bahwa proses demokrasi yang dimanifestasikan dalam Pemilu terus mengalami perkembangan dan perbaikan seiring dengan dinamika politik yang begitu cepat berubah, sehingga undang-undang yang dibuat perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan perubahan tersebut. Beberapa Undang-Undang terkait dengan Pemilu dan kedudukan KPU sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, telah menyederhanakan, menyelaraskan, dan menggabungkan Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang .

Pada prinsipnya kedudukan KPU diatur dalam UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar tertinggi yang menjadi acuan bagi peraturan-peraturan dibawahnya. Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menyatakan, "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri." Berdasarkan ketentuan ini, KPU merupakan satu-satunya penyelenggara pemilihan umum. Hal ini ditegaskan pula dalam undang-undang tentang Pemilu, Undang-Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu, dan Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah sebagai *delegated legislation* dari ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945 tentang Pemerintahan Daerah.

Namun dalam perkembangannya, terutama pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Saat ini terdapat beberapa lembaga negara yang dapat dikategorikan sebagai penyelenggara Pemilu sebagaimana ditegaskan oleh MK dalam putusannya dimaksud, yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, hal. 111-112.

Dalam konteks ini, Putusan MK telah mengubah desain kelembagaan penyelenggara pemilihan umum. Pada awalnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mengatur kelembagaan Bawaslu sebagai subordinasi KPU. Hal ini didasarkan pada beberapa indikator, yaitu:<sup>96</sup>

1. Proses seleksi anggota Bawaslu dilakukan oleh Tim Seleksi yang dibentuk oleh KPU;
2. Penetapan calon anggota Bawaslu yang akan diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebanyak 3 (tiga) kali jumlah anggota Bawaslu yang dibutuhkan dilakukan oleh KPU;
3. Calon anggota Panwaslu Provinsi diusulkan oleh KPU Provinsi kepada Bawaslu;
4. Calon anggota Panwaslu Kabupaten/Kota diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Provinsi;
5. Calon anggota Panwaslu Kecamatan diusulkan oleh KPU Kabupaten/Kota kepada Panwaslu Kabupaten/Kota.

Desain kelembagaan penyelenggara Pemilu yang memosisikan Bawaslu sebagai subordinasi KPU didasarkan pada pemahaman terhadap Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang memaknai frasa “komisi pemilihan umum” sebagai kelembagaan penyelenggara Pemilu dan bukan sebagai fungsi penyelenggara Pemilu.<sup>97</sup> Oleh karenanya, dalam mengadili perkara yang diajukan oleh anggota Bawaslu periode 2008-2013, MK melakukan *judicial interpretation*<sup>98</sup> terhadap Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Menurut MK kalimat “suatu komisi pemilihan umum” dalam UUD 1945 tidak merujuk pada sebuah nama institusi, tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Oleh karena itu Bawaslu sebagai lembaga pengawas

---

<sup>96</sup> Saldi Isra dan Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm.133.

<sup>97</sup> *Ibid*, hlm.134.

<sup>98</sup> *Judicial interpretation* seringkali dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan keberadaan MK sebagai penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*).



pemilihan dan DKPP sebagai pengawas perilaku penyelenggara Pemilu harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilihan umum. Berikut pendapat MK selengkapnya.<sup>99</sup>

“...Kalimat “*suatu komisi pemilihan umum*” dalam UUD 1945 tidak merujuk kepada sebuah nama institusi, akan tetapi menunjuk pada fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Dengan demikian, menurut Mahkamah, fungsi penyelenggaraan pemilihan umum tidak hanya dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), akan tetapi termasuk juga lembaga pengawas pemilihan umum dalam hal ini Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”

“...Bahkan, Dewan Kehormatan yang mengawasi perilaku penyelenggara Pemilu pun harus diartikan sebagai lembaga yang merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilihan umum. Dengan demikian, jaminan kemandirian penyelenggara pemilu menjadi nyata dan jelas;”

Oleh karenanya saat ini terdapat tiga lembaga yang berfungsi sebagai penyelenggara pemilihan umum, yaitu KPU, Bawaslu, dan DKPP yang memiliki kedudukan yang sejajar satu dengan lainnya.

Kebijakan penguatan kelembagaan lembaga penyelenggara Pemilu kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam undang-undang ini, kedudukan ketiga lembaga dimaksud diperkuat dan diperjelas tugas dan fungsinya serta disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum dalam penyelenggara Pemilu. Penguatan kelembagaan

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

dimaksudkan untuk menciptakan penyelenggaraan Pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis.<sup>100</sup>

## C.2. Kedudukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

KPU adalah lembaga eksekutif yang bersifat independen dan diberi kewenangan regulatif oleh undang-undang. Kewenangan semacam itu juga bisa diberikan kepada lembaga eksekutif independen lain, misalnya Komisi Penyiaran Indonesia, Bank Sentral, dan lain sebagainya. Produk regulatif lembaga-lembaga yang diberi kewenangan regulatif tersebut sebaiknya disebut peraturan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan undang-undang.

Bentuk-bentuk peraturan pelaksanaan undang-undang di berbagai negara berbeda-beda, tergantung kebutuhan sesuai dinamika perkembangan hukum di masing-masing negara. Di Inggris dikenal adanya (i) *rules*, (ii) *orders*, (iii) *regulations*, dan (iv) *warrants* yang dulunya disebut “*statutory rules*” sejak 1964 disebut sebagai “*statutory instruments*”. Di India, peraturan pelaksanaan undang-undang itu, terdiri atas : (i) *rules*, (ii) *regulations*, (iii) *orders and notifications*, dan (iv) *Bye-laws*<sup>101</sup>.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Pasal 8 ayat 3 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, menyebutkan tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah meliputi:<sup>102</sup>

Angka 1. *menyusun dan menetapkan pedoman tata cara penyelenggaraan sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;*

---

<sup>100</sup> Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>101</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, ibid. hlm. 271

<sup>102</sup> Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pasal 8 ayat 3.

Angka 6. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dari ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 Pasal 8 ayat 3 tersebut dapat disimpulkan bahwa KPU harus menjalankan fungsi pelaksanaan sekaligus pengawasan termasuk didalamnya adalah sebagai regulator dalam penyelenggaraan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Artinya, KPU memang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menyusun regulasi yang dalam hal ini adalah peraturan pelaksana dari undang-undang sebagai *subordinate legislation/ regulation*.

Peraturan KPU adalah peraturan pelaksana undang-undang yang bersifat fungsional-nonhierarkis yang keberadaannya didasarkan atas prinsip delegasi atau sub-delegasi (*legislative delegation of rule-making power*)<sup>103</sup>. Selain Peraturan KPU, peraturan pelaksana undang-undang yang termasuk dalam kelompok tersebut adalah :

- Peraturan Mahkamah Agung (PERMA)
- Peraturan Menteri Keuangan (PMK)
- Peraturan bank Indonesia (PBI)
- Peraturan daerah Khusus (Perdapus) dan Qanun
- Peraturan Menteri tertentu
- Peraturan Direktur Jenderal tertentu.

Selanjutnya, Peraturan KPU dapat ditelusuri kedudukannya dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan telah diganti dengan *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* meskipun tidak secara eksplisit disebutkan

---

<sup>103</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sistem*  
<http://www.jimly.com/makalah/>  
diakses 26 September 2011

*Ketatanegaraan Pasca Reformasi,*  
namafile/42/SISTEM\_KETATANEGARAAN.doc,

dalam Pasal 7 ayat (1) mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Meskipun tidak terkait langsung dengan kewenangan legislasi KPU, namun kedua Undang-Undang tersebut akan dan telah menjadi landasan penting dalam menentukan kedudukan Peraturan KPU. Berbagai ketentuan yang perlu dicermati dari kedua Undang-Undang<sup>104</sup> ini diperlihatkan dalam tabel berikut :

<b>Undang-Undang No. 10 Tahun 2004</b>	<b>Undang-Undang No. 12 Tahun 2011</b>
<p><b><u>Pasal 1 angka 2</u></b></p> <p>Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.</p>	<p><b><u>Pasal 1 angka 2</u></b></p> <p>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 Perundangundangan.</p>
<p><b><u>Pasal 4</u></b></p> <p>Peraturan Perundang-undangan yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang ini meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya</p>	<p><b><u>Pasal 4</u></b></p> <p>Peraturan Perundang-undangan yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang ini meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya</p>
<p><b><u>Pasal 7 ayat (1)</u></b></p> <p>Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</li> <li>b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;</li> </ol>	<p><b><u>Pasal 7 ayat (1)</u></b></p> <p>Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;</li> <li>b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;</li> <li>c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-</li> </ol>

<sup>104</sup> Naskah Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 diunduh dari situs DPR RI, <http://www.dpr.go.id/id/uu-dan-ruu/undang-undang/>

<b>Undang-Undang No. 10 Tahun 2004</b>	<b>Undang-Undang No. 12 Tahun 2011</b>
<p>c. Peraturan Pemerintah; d. Peraturan Presiden; e. Peraturan Daerah.</p>	<p>Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.</p>
<p><b><u>Pasal 7 ayat (4)</u></b></p> <p>Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.</p>	<p><b><u>Pasal 8</u></b></p> <p>Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.</p>
<p><b><u>Pasal 54</u></b></p> <p>Teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah,</p>	<p><b><u>Pasal 97</u></b></p> <p>Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan</p>

<b>Undang-Undang No. 10 Tahun 2004</b>	<b>Undang-Undang No. 12 Tahun 2011</b>
<p>Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan kepala badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat harus berpedoman pada teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini.</p>	<p>Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat.</p>
<p><b><u>Pasal 56</u></b> Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dibaca peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.</p>	<p><b><u>Pasal 100</u></b> Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.</p>

Dari ketentuan-ketentuan diatas, dapat disimpulkan bahwa,

1. Peraturan KPU adalah termasuk peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara (independen) atau pejabat yang berwenang dan oleh karenanya mengikat secara umum karena terkait dengan kewenangan KPU untuk membentuk peraturan;
2. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 maupun Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tidak secara eksplisit menentukan kedudukan Peraturan KPU dalam hirarki peraturan perundang-undangan meskipun peraturan KPU tetap diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat;

Sebagai catatan, patut disimak pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa, *“Peraturan KPU, seperti juga Peraturan BI (PBI), memang tidak disebut dalam UU No. 10/2004 dan UU 12/2011, tetapi kedudukannya sebagai peraturan pelaksana UU setara dg PP. Karena itu sekarang ditegaskan harus dimuat atau diundangkan dalam Lembaran Negara.”*<sup>105</sup>

3. Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 15/2019). Materi undang-undang ini merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya terkait dengan pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>105</sup> <http://jimly.com/tanyajawab?page=19>, diakses 26 September 2011 (kutipan tersebut sesuai dengan teks aslinya).

Di sisi lain, pada perhelatan akbar Pemilu 2019 terdapat beberapa kebijakan dari pembentuk undang-undang untuk menggabungkan peraturan terkait pemilihan. Kebijakan ini ditempuh dengan menyederhanakan, menyelaraskan, dan menggabungkan Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Disingkat UU 7/2017). Praktis saat ini hanya ada satu peraturan yang mengatur tentang Pemilu, yaitu UU 7/2017.

Sementara itu, aturan tentang pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU 10/2016) serta aturan tentang tindak lanjut pengisian keanggotaan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang (Selanjutnya disingkat UU 23/2014). Di dalam kedua undang-undang ini diatur pula Peraturan KPU sebagai *delegate legislation* dari kedua undang-undang tersebut.

Secara umum, Peraturan KPU merupakan *delegate legislation* dari UU 7/2017. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 75 UU 7/2017 yang menyatakan, "Untuk menyelenggarakan Pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, KPU membentuk Peraturan KPU dan Keputusan KPU". Selain itu UU 7/2017 tidak mungkin mengatur secara rinci ihwal hal-hal yang diperlukan dalam



penyelenggaraan Pemilu karena memang materi muatan aturan tersebut bukanlah materi muatan undang-undang, melainkan materi muatan peraturan di bawah undang-undang, tepatnya materi muatan Peraturan KPU.

Penegasan Peraturan KPU sebagai *delegate legislation* diatur pula dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 yang menyatakan,

“Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi:

- a. Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat **yang keputusannya bersifat mengikat**;
- b. ...dst;
- c. ...dst;
- d. ...dst;
- e. ...dst;
- f. ...dst.”

Namun dalam perjalanannya, Pasal 9 huruf a UU 10/2016 dipermasalahkan konstusionalitasnya oleh para Komisioner KPU masa jabatan 2012-2017 melalui pengajuan pengujian ketentuan *a quo* ke Mahkamah Konstitusi. Penyebabnya terkait dengan redaksi Pasal 9 huruf a UU 10/2016 yang mewajibkan KPU untuk melakukan konsultasi dengan pemerintah dan DPR pada saat menyusun Peraturan KPU. Hal ini dinilai oleh para komisioner yang bertindak sebagai Pemohon dalam pengajuan konstusionalitas aturan dimaksud adalah tidak tepat karena aturan ini berpotensi mengancam kemandirian KPU sebagai lembaga negara.<sup>106</sup> Pada akhirnya melalui Putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016, Mahkamah Konstitusi menyatakan frasa “yang keputusannya bersifat mengikat” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 bertentangan dengan UUD 1945

---

<sup>106</sup> Kapaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, “Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2017: Konsistensi pada Konstitusi dan Ideologi Negara, Jakarta, 2018, hal. 26.

dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan perkataan lain, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 sepanjang frasa “yang keputusannya bersifat mengikat”. Oleh karena itu bunyi Pasal 9 huruf a UU 10/2016 menjadi,

“Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan meliputi:

- a. Menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat.”

Dengan begitu, penyusunan dan penetapan Peraturan KPU dilakukan setelah adanya konsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat. Sebelum adanya putusan MK sifat keputusan hasil rapat dengar pendapat mengikat KPU. Namun pasca adanya putusan MK dimaksud, keputusan hasil rapat dengar pendapat tidak mengikat KPU, karena sebagai lembaga negara yang mandiri, KPU tidak dapat diintervensi dalam membentuk peraturannya. Berikut pendapat MK selengkapnya.<sup>107</sup>

“...Sepanjang hasil konsultasi tersebut tidak dipaksakan kepada KPU sebagai institusi yang berwenang membentuk peraturan, norma yang mengatur keberadaan konsultasi sebagai salah satu tahapan pembentukan peraturan KPU tidak dapat dikategorikan bertentangan dengan Pasal 22e ayat (5) UUD 1945. Namun ketika hasil konsultasi dikategorikan sebagai sesuatu yang wajib dan mengikat KPU, maka sifat memaksa dan mengikat dari hasil konsultasi itulah yang mesti dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.”

Mahkamah Konstitusi juga menegaskan bahwa konsultasi dengan DPR dan Pemerintah diperlukan dalam rangka menyamakan

---

<sup>107</sup> Putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, hal.78.

pandangan dan pengertian atau interpretasi terhadap norma undang-undang, sehingga memudahkan pelaksanaan fungsi KPU dalam menyusun Peraturan KPU dan pedoman teknis yang menjadi kewenangannya yang dilakukan untuk mewujudkan Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah yang demokratis.<sup>108</sup> perihal konsultasi KPU dengan DPR dan Pemerintah juga ditegaskan kembali dalam Pasal 75 ayat (4) UU 7/2017 yang menyatakan sebagai berikut.

“Dalam hal KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu, KPU wajib berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat.”

Namun ketentuan ini tidak mewajibkan KPU untuk melaksanakan hasil keputusan rapat dengar pendapat dengan DPR dan Pemerintah karena ketentuan yang secara gramatikal ini mirip dengan ketentuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 telah dianulir oleh MK melalui Putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016, sehingga UU 7/2017 yang lahir kemudian telah memperbaiki norma terkait dengan sifat hasil keputusan rapat dengar pendapat yang tidak mengikat KPU. Meskipun yang dibatalkan oleh MK adalah ketentuan dalam UU 10/2016 yang mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah. Namun dikarenakan yang diuji oleh MK adalah norma, maka sudah sepatutnya apabila suatu norma telah dibatalkan MK dan di dalam undang-undang lain terdapat materi norma yang sama bunyinya dengan norma yang telah dibatalkan oleh MK, maka norma tersebut menjadi inkonstitusional (*ergaomnes*)<sup>109</sup>. Dalam penyusunan undang-undang, pembentuk undang-undang sudah seharusnya melakukan harmonisasi vertikal dan horizontal. Harmonisasi vertikal dilakukan antara undang-undang dengan putusan MK dan undang-undang dengan peraturan pelaksanaannya. Harmonisasi horizontal dilakukan antar undang-undang. Dengan demikian akan terjadi harmonisasi antara peraturan dengan putusan MK. UU 7/2017 telah mengakomodir dengan baik putusan MK terkait rapat konsultasi

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Prinsip *ergaomnes* dalam praktik tidak hanya dimaknai bahwa putusan MK itu mengikat semua warga negara dan semua pihak, tetapi juga mengikat suatu norma dalam undang-undang lain yang memiliki bunyi yang sama dengan norma yang telah dibatalkan oleh MK.

antara KPU dengan pembentuk undang-undang dengan tetap menjaga kemandirian KPU sebagai lembaga independen.

### **C.3. Pembentukan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Pembentukan peraturan yang dimaksud dalam bahasan ini adalah proses, prosedur, dan teknis penyusunan dalam membentuk peraturan sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 97, yaitu:

*“Teknik penyusunan dan/atau bentuk yang diatur dalam Undang-Undang ini berlaku secara mutatis mutandis bagi teknik penyusunan dan/atau bentuk Keputusan Presiden, Keputusan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Keputusan Pimpinan DPR, Keputusan Pimpinan DPD, Keputusan Ketua Mahkamah Agung, Keputusan Ketua Mahkamah Konstitusi, Keputusan Ketua Komisi Yudisial, Keputusan Kepala Badan Pemeriksa Keuangan, Keputusan Gubernur Bank Indonesia, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Badan, Keputusan Kepala Lembaga, atau Keputusan Ketua Komisi yang setingkat, Keputusan Pimpinan DPRD Provinsi, Keputusan Gubernur, Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota, Keputusan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Desa atau yang setingkat”.*

Peraturan KPU sebagai *delegated legislation* maka dalam pembentukannya harus mendasarkan pada ketentuan-ketentuan tertentu yang harus dipedomani. Pedoman utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentu saja adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 97 sebagaimana disebutkan di atas.

Peraturan-peraturan yang telah disusun oleh KPU terkait dengan penyelenggaraan pemilukada adalah sebagai berikut<sup>110</sup> :

---

<sup>110</sup> Dari [http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6297&Itemid=13](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=6297&Itemid=13), diakses 27 September 2011.

No.	Nomor Peraturan KPU	Deskripsi Peraturan KPU
1.	Nomor 18 Tahun 2010	Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 06 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
2.	Nomor 17 Tahun 2010	Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 66 Tahun 2009 Tentang Penetapan Norma, Standar, Prosedur, dan Kebutuhan Pengadaan serta Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
3.	Nomor 16 Tahun 2010	Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, dan Komisi Pemilihan Umum Provinsi, serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan.
4.	Nomor 15 Tahun 2010	Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 72 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tempat Pemungutan Suara.
5.	Nomor 14 Tahun 2010	Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
6.	Nomor 13 Tahun 2010	Pedoman Teknis Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
7.	Nomor 12 Tahun 2010	Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
8.	Nomor 11 Tahun 2010	Pedoman Pelaksanaan Sosialisasi Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

No.	Nomor Peraturan KPU	Deskripsi Peraturan KPU
9.	Nomor 10 Tahun 2010	Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 63 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
10.	Nomor 09 Tahun 2010	Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
11.	Nomor 07 Tahun 2010	Pedoman Audit Laporan Dana Kampanye Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
12.	Nomor 06 Tahun 2010	Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
13.	Nomor 61 Tahun 2009	Pedoman Teknis Penetapan Jumlah dan Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Induk dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang Dibentuk Setelah Pemilihan Umum Tahun 2009.
14.	Nomor 62 Tahun 2009	Pedoman Penyusunan Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
15.	Nomor 63 Tahun 2009	Pedoman Penyusunan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara

No.	Nomor Peraturan KPU	Deskripsi Peraturan KPU
		Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
16.	Nomor 64 Tahun 2009	Pedoman Pemantau dan Tata Cara Pemantauan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
17.	Nomor 65 Tahun 2009	Pedoman Pelaksanaan Sosialisasi dan Penyampaian Informasi Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
18.	Nomor 66 Tahun 2009	Penetapan Norma, Standar, Prosedur dan Kebutuhan Pengadaan Serta Pendistribusian Perlengkapan Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
19.	Nomor 67 Tahun 2009	Pedoman Tata Cara Pemutakhiran Data dan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
20.	Nomor 68 Tahun 2009	Pedoman Tata Cara Pencalonan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
21.	Nomor 69 Tahun 2009	Pedoman Teknis Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
22.	Nomor 72 Tahun 2009	Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah di Tempat Pemungutan Suara.
23.	Nomor 73 Tahun 2009	Pedoman Tata Cara Pelaksanaan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Oleh Panitia Pemilihan Kecamatan, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, serta Penetapan Calon Terpilih, Pengesahan Pengangkatan, dan Pelantikan.
24.	Nomor 13 Tahun 2007	Pedoman Pelaksanaan Seleksi dan Penetapan Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota

Selanjutnya, KPU telah sendiri menyusun pedoman teknis penyusunan Peraturan KPU, yaitu Peraturan KPU No. 9 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas Komisi Pemilihan Umum Umum yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 43 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 04 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas Komisi Pemilihan Umum. Peraturan KPU ini dimaksudkan untuk melaksanakan tertib administrasi dan penyeragaman sistem administrasi perkantoran dalam rangka mendukung penyelenggaraan fungsi administrasi kesekretariatan sebagaimana dinyatakan dalam konsiderans huruf f. Ketentuan tentang pembentukan Peraturan KPU dalam Peraturan KPU No. 9 Tahun 2009



## **BAB VI**

# **PROSEDUR ADMINISTRASI NASKAH DINAS KOMISI PEMILIHAN UMUM**

### **A. Naskah Dinas Dalam Bentuk Peraturan Perundang-Undangan**

#### **1. Peraturan Komisi Pemilihan Umum**

- a. Konsep awal peraturan disiapkan berdasarkan perintah ketentuan undang-undang dan atau berdasarkan keputusan rapat pleno Komisi Pemilihan Umum karena adanya kebutuhan untuk pengaturan lebih lanjut ketentuan undang-undang.
- b. Konsep awal peraturan disiapkan oleh Biro Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum berdasarkan tugas pokok dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam susunan organisasi Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum, atas perintah tertulis Ketua Komisi Pemilihan Umum dan atau Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum hasil rapat pleno Komisi Pemilihan Umum.
- c. Biro Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum menyampaikan konsep awal peraturan kepada Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum yang dilampiri naskah akademis, untuk kemudian oleh Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum dimintakan saran/pendapat/pertimbangan kepada Biro terkait Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum.
- d. Biro terkait Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum wajib menyampaikan saran/pendapat/ pertimbangan terhadap

konsep awal peraturan kepada Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum, yang kemudian saran/pendapat/pertimbangan tersebut disampaikan kepada biro yang menyiapkan konsep awal peraturan.

- e. Biro yang menyiapkan konsep awal peraturan mengadakan perbaikan/penyempurnaan berdasarkan saran/pendapat/pertimbangan, yang kemudian disampaikan kembali kepada Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum.
- f. Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum menyampaikan konsep awal peraturan tersebut kepada Biro Hukum Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum untuk mendapat saran/pendapat/pertimbangan dari sudut penyusunan peraturan perundangundangan berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- g. Biro Hukum Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum menyampaikan saran/pendapat/pertimbangan hukum penyusunan peraturan perundang-undangan kepada Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum.
- h. Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum menyampaikan konsep peraturan kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum untuk dijadikan bahan rapat pleno Komisi Pemilihan Umum, dengan ketentuan konsep peraturan tersebut terlebih dahulu 1 (satu) rangkap dibubuhi paraf biro-biro terkait pada stempel koordinasi dalam 3 (tiga) rangkap.
- i. Berdasarkan hasil rapat pleno Komisi Pemilihan Umum:
  - 1) apabila terdapat koreksi terhadap konsep peraturan tersebut, dikembalikan kepada Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum untuk dilakukan perbaikan/penyempurnaan; dan
  - 2) apabila tidak terdapat koreksi/disetujui, konsep peraturan tersebut terlebih dahulu pada rangkap yang dibubuhi paraf biro-biro terkait, dibubuhi paraf oleh Sekretaris Jenderal

Komisi Pemilihan Umum dan anggota-anggota Komisi Pemilihan Umum sebagai bukti persetujuan, dan selanjutnya ditandatangani oleh Ketua Komisi Pemilihan Umum.

- j. Terhadap konsep peraturan Komisi Pemilihan Umum yang terdapat koreksi rapat pleno Komisi Pemilihan Umum, setelah diadakan perbaikan/penyempurnaan, kemudian oleh Sekretaris Jenderal disampaikan kembali kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum sesuai dengan ketentuan huruf i angka 2).
- k. Terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang telah ditandatangani oleh Ketua Komisi Pemilihan Umum, oleh Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum disampaikan kepada Biro Hukum Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum untuk diadakan proses otentifikasi. Proses otentifikasi adalah pembuatan salinan Peraturan Komisi Pemilihan Umum sesuai dengan aslinya tanpa tanda tangan Ketua Komisi Pemilihan Umum. Biro Hukum Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum menyampaikan Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang telah diotentifikasi kepada Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum, dan selanjutnya Sekretaris Jenderal Komisi Pemilihan Umum menyampaikan kepada biro terkait untuk proses penomoran peraturan dan dibubuhi cap dinas Komisi Pemilihan Umum.
- l. Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang ditandatangani oleh Ketua Komisi Pemilihan Umum disimpan oleh biro terkait dan rangkap Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang dibubuhi paraf oleh biro-biro terkait, Sekretaris Jenderal, dan anggota-anggota Komisi Pemilihan Umum disimpan oleh biro penyusun konsep awal.
- m. Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang diotentifikasi oleh Biro Hukum Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum oleh biro terkait disampaikan kepada Ketua, Anggota Komisi Pemilihan Umum, Sekretaris Jenderal, Provinsi, Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota, lembaga/instansi terkait, dan pihak yang berkepentingan.

- n. Biro penyusun konsep peraturan wajib menyimpan konsep pertama sampai dengan konsep terakhir.

Sumber : Peraturan KPU No. 9 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas Komisi Pemilihan Umum Umum yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 43 tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 04 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas Komisi Pemilihan Umum

Seiring dengan waktu dan sebagai wujud perbaikan sistem persuratan, KPU menerbitkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2015 tentang Tata Naskah Dinas Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh dan Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota (Peraturan KPU No.17/2015) sebagai penyempurna aturan lama. Akan tetapi pada Peraturan KPU No.17/2015 tidak diuraikan secara jelas proses pembentukan Peraturan KPU sebagaimana diuraikan pada peraturan lama.

Dalam pada itu, pembentukan undang-undang terkait Pemilu dan pemilihan kepala daerah acapkali dibentuk dan diperbarui setiap lima tahun sekali atau menjelang pelaksanaan Pemilu atau pemilihan kepala daerah. Praktis apabila perubahan dilakukan terhadap undang-undang Pemilu maupun pemilihan kepala daerah, akan berdampak pula pada perubahan Peraturan KPU sebagai *delegate legislation*. Berikut ini beberapa Peraturan KPU yang dibuat menjelang momentum Pemilu atau pemilihan kepala daerah.

No.	Nomor Peraturan KPU	Deskripsi Peraturan KPU
1.	Nomor 19 Tahun 2019	Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 2 Tahun 2017 Tentang Pemutakhiran Data Dan Penyusunan Daftar Pemilih Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.
2.	Nomor 18 Tahun 2019	Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.
3.	Nomor 17 Tahun 2019	Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2019 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi Dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.
4.	Nomor 16 Tahun 2019	Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Tahapan, Program Dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Wali Kota Dan Wakil Wali Kota Tahun 2020.
5.	Nomor 15 Tahun 2019	Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota Tahun 2020.
6.	Nomor 14 Tahun 2019	Perubahan Kelima atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019

No.	Nomor Peraturan KPU	Deskripsi Peraturan KPU
7.	Nomor 13 Tahun 2019	Jadwal Retensi Arsip Kepegawaian dan Keuangan Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota
8.	Nomor 12 Tahun 2019	Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 12 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Luar Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum
9.	Nomor 11 Tahun 2019	Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum
10.	Nomor 10 Tahun 2019	Perubahan Keempat atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019
11.	Nomor 9 Tahun 2019	Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum
12.	Nomor 8 Tahun 2019	Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum, Komisi Pemilihan Umum Provinsi, dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota
13.	Nomor 7 Tahun 2019	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019
14.	Nomor 6 Tahun 2019	Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 6 Tahun 2017 tentang Penggantian Antarwaktu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Prwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota
15.	Nomor 5 Tahun 2019	Penetapan Pasangan Calon Terpilih, Penetapan Perolehan Kursi, dan Penetapan Calon Terpilih

No.	Nomor Peraturan KPU	Deskripsi Peraturan KPU
		Dalam Pemilihan Umum
16.	Nomor 4 Tahun 2019	Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Penetapan Hasil Pemilihan Umum
17.	Nomor 3 Tahun 2019	Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilihan Umum
18.	Nomor 2 Tahun 2019	Perubahan Ketiga Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2018 tentang Seleksi Anggota Komisi Pemilihan Umum Provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota
19.	Nomor 1 Tahun 2019	Pengamanan Surat Suara di Percetakan dan Pendistribusian ke Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota Dalam Pemilihan Umum

Pada bagian lain, di dalam Pasal 75 ayat (4) UU 7/2017 terdapat pengaturan yang mewajibkan KPU untuk berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah tatkala KPU membentuk Peraturan KPU yang berkaitan dengan pelaksanaan tahapan Pemilu. Akan tetapi, hasil konsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat tidak mengikat KPU sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016. Rapat dengar pendapat yang diselenggarakan semata-mata adalah forum untuk menyamakan pandangan dan pengertian atau interpretasi terhadap norma Undang-Undang. Selain itu, kedudukan KPU dan pembentuk undang-undang dalam konsultasi di forum dengan pendapat adalah setara, sebagaimana pendapat MK dalam putusannya yang menyatakan,

“...frasa setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dan alam forum dengan pendapat” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 tidaklah bertentangan dengan prinsip kemandirian KPU sebab konsultasi demikian, menurut penalaran yang wajar, dibutuhkan bagi pelaksanaan fungsi KPU, *in casu*

dalam menyusun peraturan KPU dan pedoman teknis yang menjadi kewenangannya, guna mencapai tujuan terselenggaranya Pemilu dan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Konsultasi dimaksud merupakan kebutuhan karena norma Undang-Undang (yang merupakan produk bersama antara DPR dan Presiden) tidak selamanya memuat rumusan yang jelas yang mencerminkan maksud pembentuknya yang dapat menimbulkan kesulitan pada pihak KPU untuk mengimplementasikannya dalam praktik melalui kewenangan yang diberikan kepada KPU dalam merumuskan peraturan KPU dan pedoman teknis yang diturunkan dari norma undang-undang. Oleh karena itu kesamaan pandangan dan pengertian atau interpretasi terhadap norma Undang-Undang demikian antara KPU dan pembentuk undang-undang merupakan keniscayaan. Namun, dalam kaitan ini penting ditekankan bahwa kedudukan KPU dengan pembentuk undang-undang dalam konsultasi di forum dengan pendapat itu adalah setara.”

Dengan adanya konsultasi dalam rapat dengar pendapat antara KPU dan pembentuk undang-undang, maka diharapkan adanya keselarasan dan koherensi antara maksud undang-undang dengan peraturan KPU sebagai *delegate legislation*.

Dari berbagai uraian diatas dapat disimpulkan bahwa,

1. Teknik penyusunan dan/atau bentuk peraturan yang diterbitkan oleh KPU harus mengacu kepada Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 97.
2. Undang-Undang ini tidak secara eksplisit mengatur bagaimana teknis penyusunan peraturan sejenis/setingkat dengan Peraturan KPU meskipun sejumlah Peraturan Presiden telah diterbitkan untuk mengatur lebih lanjut pelaksanaan



undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>111</sup>, Peraturan Presiden tersebut antara lain adalah:

- a. Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional;
  - b. Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden;
  - c. Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.
  - d. Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - e. Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional;
3. Dikaikan dengan teori *delegated legislation*, Peraturan KPU ini masih menyisakan persoalan-persoalan yang cukup rumit untuk dipecahkan, diantaranya adalah :
- a. Terhadap berbagai peraturan yang telah disusun KPU, dengan mengesampingkan urgensi dari peraturan itu sendiri, apakah pedoman penyusunan peraturan semacam itu dapat dibenarkan apabila berpedoman pada peraturan internal yang dibuatnya sendiri, yaitu *Peraturan KPU No. 9 Tahun 2009 tentang Tata Naskah Dinas Komisi Pemilihan Umum*.

---

<sup>111</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2010, hlm.95.  
Peraturan-Peraturan Presiden ini masih mengacu pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2004.

- b. Bagaimana DPR sebagai legislator utama mengembangkan sistem kontrol terhadap berbagai peraturan pelaksana undang-undang, sehingga DPR dapat memastikan bahwa peraturan pelaksana undang-undang sudah disusun sesuai dengan maksud dan tujuan undang-undang. Dengan adanya rapat konsultasi dalam forum rapat dengar pendapat antara KPU pada saat menyusun Peraturan KPU dengan DPR yang telah diakomodasi dalam UU 10/2016 dan UU 7/2017 setidaknya menjadi forum bersama untuk menyelaraskan peraturan KPU sebagai delegate legislation dengan UU Pemilu maupun UU Pemilihan Kepala Daerah.

-----

## VII

# PENUTUP

Sebagaimana telah dituliskan dalam judul, bahwa buku ini akan membahas pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya tentang *delegated legislation* dengan mengambil studi kasus Peraturan Komisi Pemilihan Umum Indonesia. Pembahasannya juga tetap bertumpu pada Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, meskipun telah dilengkapi dengan seperangkat teori terkait dengan *delegated legislation*.

Meskipun pembahasan buku ini mungkin masih belum secara komprehensif membahas berbagai *delegated legislation* yang ada di Indonesia, kiranya buku ini bisa menjadi pengantar untuk melakukan berbagai kajian lebih lanjut mengenai fenomena *delegated legislation* ini. Beberapa hal yang masih memerlukan kajian lebih mendalam mengenai *delegated legislation* ini diantaranya adalah :

- (1) Prosedur penyusunannya yang masih memerlukan penyempurnaan, utamanya kontrol dari DPR terhadap berbagai *delegated legislation* sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang kian berkembang karena tuntutan kebutuhan masyarakat yang kompleksitasnya semakin meningkat. Dengan demikian, prinsip *efficacy* dari suatu undang-undang atau peraturan dapat terpenuhi;

- (2) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dapat mengakomodir berbagai *delegated legislation* yang disusun oleh berbagai lembaga yang memang memiliki kewenangan legislasi atas perintah undang-undang. Terkait masalah ini penulis berniat untuk dapat segera menyelesaikan penulisan buku selanjutnya tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan *berbasis sistem*. Kompleksitas suatu subyek yang akan diatur didalam peraturan pelaksana undang-undang tentu saja akan semakin rinci dibandingkan dengan undang-undang yang ada di atasnya.

Dengan pendekatan sistem semacam itu penulis berharap bahwa suatu peraturan perundang-undangan dapat disusun dengan sekaligus memperhatikan *efficacy*, *effectiveness*, dan *efficiency*-nya.

- (3) Pengundangan *delegated legislation* secara memadai sehingga memiliki kekuatan mengikat yang lebih pasti mengingat implikasinya sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang akan menyangkut berbagai pihak.

Patut disimak pendapat Prof. Jimly Asshiddiqie, bahwa peraturan pelaksana undang-undang semacam itu harus juga dimasukkan dalam lembaran negara sedemikian rupa sehingga memiliki kekuatan mengikat yang lebih pasti.

Sebagai akademisi yang menggeluti *legal drafting* penulis berharap, mudah-mudahan buku yang tersaji dihadapan pembaca ini dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi perkembangan legal drafting di Indonesia.

-----

## Daftar Pustaka

- Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Bandung, Yapendo, 2006.
- A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Universitas Indonesia, 1990.
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- B Hestu Cipta Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, 2009.
- B Arief Sidharta, *Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum*, dalam *Jentera - Jurnal Hukum, Rule of Law*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta, Edisi 3 Tahun II, November 2004.
- Bradley, AW and Ewing, KD, *Constitutional and Administrative Law*, 13th Edition, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate, 2003.
- CST Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*, Penerbit Rineka Cipta, 2008.
- Dan Charan, Bhagwati, *Doctrine Of Permissible Limits Under Delegated Legislation*, 15 Januari 2011, <http://legalservicesindia.com/article/article/doctrine-of-permissible-limits-under-delegated-legislation-497-1.html>, diakses 22 Agustus 2011.
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-prinsip Moral Dasar Negara Modern*, Gramedia, Jakarta, 1991.
- Friedman, Lawrence M, *The Legal System, A Social Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.

- Florijn, N A, *Quality of Legislation: A law and development project*, dalam *Lawmaking for Development - Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects*, J Arnscheidt, B van Rooij, J M Otto, Leiden University Press, 2008.
- Fuller, Lon L, *The Morality of Law*, Yale University, Revised Edition, Virginia, 1969.
- Garner, Bryan A, Editor in Chief, *Black's Law Dictionary*, West Thomson Reuters, 2009.
- I Gde Panca Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Isra, Saldi dan Fahmi, Khairul, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Jimly Asshiddiqie, *The Constitutional Law of Indonesia*, Sweet & Maxwell Asia, Malaysia, 2009.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- , *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2010.
- , *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafindo, Jakarta, 2010.
- , *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Kramer, Matthew H, *Objectivity and The Rule of Law*, Cambridge University Press, New York, 2007.
- Mahmud Azis, *Kedudukan Keputusan Menteri yang Bersifat Pengaturan (Regeling) Dalam Tap Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan (Suatu Telaah Teoritis dan Praktis)*, Depkeh Dep HAM RI, 2001.
- Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, 2007.

- Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001, diakses dari <http://ec.europa.eu/governancebetterregulation/>, diakses 20 April 2011.
- Moh Mahfud MD, *Konfigurasi Politik dan Hukum pada Era Orde Lama dan Orde Baru*, dalam buku *Wacana Politik Hukum dan Demokrasi Indonesia*, Penerbit Senat Mahasiswa Syariah IAIN Sunan Kalijogo dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- , *Membangun Hukum Politik, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, 2006.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 2007.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, PT Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007
- Parisi, Francesco and Fon, Vincy, *The Economics of Lawmaking*, Oxford University Press, Inc., New York 2008.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Sekretaris Jenderal MPR RI, *Materi Sosialisasi Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Ketetapan MPR RI dan Keputusan MPR RI*, 2010.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Hukum Perundang-undangan (Perkembangan Pengaturan Tata Cara Pembentukan Perundang-undangan Baik Tingkat Pusat maupun Daerah)*, BPFY-Yogyakarta, 2007.
- Sukarna, *Kekuasaan Kediktatoran Dan Demokrasi*, Alumni, Bandung, 1981.
- Tamanaha, Brian Z, *On the Rule of Law, History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, New York, 2004.
- , *A Concise Guide to The Rule of Law*, dalam Gianluigi Palombella and Neil Walker, et.al., *Relocating The Rule of Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.

- Usep Ranu Wijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, 1983, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Veerman, Gert-Jan, *Lecture for the delegation of the Indonesian Ministry of Environmental Affairs, held at January 12, 2004, at Maastricht University*, <http://arno.unimaas.nl/>, diakses 22 April 2011.
- Xanthaki, Helen, *On Transferability of Legislative Solutions : The Functionality Test*, dalam *Drafting Legislation, A Modern Approach*, Constantin Stefanou and Helen Xanthaki (Ed.), Ashgate Publishing Limited, Burlington, 2008.
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Zalpuri, Sunita, *Training Package on Administrative Law*, [http://persmin.nic.in/otraining/UNDPPProject/undp\\_modules/Administrative%20Law%20N%20DLM.pdf](http://persmin.nic.in/otraining/UNDPPProject/undp_modules/Administrative%20Law%20N%20DLM.pdf), diakses 19 Desember 2011.
- Inpres Nomor 15 Tahun 1970 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.
- Kepres Nomor 188 Tahun 1998 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang, lihat juga Erni Setyowati dkk, *Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi*, Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, Jakarta, 2005.
- Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, "Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2017: Konsistensi pada Konstitusi dan Ideologi Negara, Jakarta, 2018.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;



- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-undang.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Delegated\\_legislation](http://en.wikipedia.org/wiki/Delegated_legislation), diakses 21 April 2011.

<http://www.lawteacher.net/english-legal-system/resources/delegated-legislation.php>, diakses 23 April 2011.

[http://www.jimly.com/makalah/namafile/42/SISTEM\\_KETATANEGARAAN.doc](http://www.jimly.com/makalah/namafile/42/SISTEM_KETATANEGARAAN.doc), diakses 26 September 2011.

<http://jimly.com/tanyajawab?page=19>, diakses 26 September 2011.

<http://www.dpr.go.id/id/uu-dan-ruu/undang-undang/>

[http://www.kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6297&Itemid=113](http://www.kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=6297&Itemid=113), diakses 27 September 2011.

-----

# INDEKS

## A

Accessibility, 50, 54, 59  
Accountability, 59  
Ambiguitas, 77  
Asas, 3, 4, 5, 10, 48, 50, 80, 81, 82, 83, 137, 144  
Attunement, 50, 54  
AW Bradley, 94

## B

Bhagwati, 91, 92, 141

## C

Constancy, 69

## D

Delegated legislation, 91, 92, 93  
Dewan Perwakilan Daerah, 46, 100, 102, 103, 105, 106, 108, 111, 117, 120, 134, 144  
Dewan Perwakilan Rakyat, 22, 24, 28, 31, 35, 42, 46, 89, 97, 98, 100, 102, 103, 105, 106, 108, 111, 112, 117, 120, 121, 122, 126, 134, 144

## E

Effectivity, 50, 51  
Efikasi, 73  
Efisiensi, 75, 76  
Enforceability, 50, 53

## F

Feasibility, 50, 52

## G

Gender, 79  
Gert-Jan Veerman, 50, 55, 61, 65

## H

Hak asasi manusia, 4

## I

INDEKS, 147  
Independen, 11, 132, 135

## J

Jimly Asshiddiqie, 8, 85, 86, 89, 90, 95, 96, 97, 101, 104, 114, 115, 119, 140, 142  
Judicial, 112  
Judicial interpretation, 112  
Justice, 7

## K

Kedudukan, 27, 39, 101, 104, 106, 109, 110, 114, 142  
Ketetapan, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 41, 42, 43, 45, 99, 116, 143, 144  
Komisi Ombudsman Nasional, 11  
Komisi Penyiaran Indonesia, 11, 89, 114

Konstitusi RIS, 23

Konsultasi, 94, 136

## L

Legality, 6, 7, 50, 51, 55

Legislasi, 35, 50, 92, 137, 144

## M

142, 143

Mahfud MD, 27, 31, 36, 42, 143

Mahkamah Konstitusi, 18, 40, 46, 89, 100, 104, 111, 112, 117, 121, 123, 124, 135, 144, 145

Majelis Permusyawaratan

Rakyat, 22, 27, 30, 31, 32, 38, 41, 45, 46, 99, 100, 116, 117, 124, 143

Materi muatan, 110

## N

Necessity, 56

Negara hukum, 2, 3, 15

Norma, 85, 125, 127

## O

Orde baru, 36

orders, 114

## P

Pancasila, 16, 18, 38, 44, 82, 106

Paton, 48

Pemilihan, 4, 11, 95, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128,

129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 142, 144, 145, 146

Pengesahan, 103, 109, 125, 127, 137, 145

Peraturan perundang-undangan, 10, 43, 81, 89, 90

Promulgation, 68

Prosedural, 93

Putusan, 28, 41, 111, 112, 121, 122, 123, 135, 143, 145, 146

## R

Rancangan undang-undang, 5

Ratio legis, 49

Rechtsstaat, 2, 8, 14, 143

Regeling, 39, 142

Regulation, 55, 61, 103, 143

## S

Satjipto Rahardjo, 48, 49, 143

Simplicity, 50, 54, 60

Sistem hukum, 88

Subsidiarity, 50, 53, 57

## T

Tata urutan, 39

## U

uncertainty, 55

Undang-undang, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, 34, 35, 43, 107, 145

## W

Welfare Rechtsstaat, 15

## BIODATA PENULIS



Lita Tyesta ALW lahir di Purwokerto pada 26 September 1960. Saat ini Ia mengabdikan diri sebagai pengajar pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang. Penulis menyelesaikan pendidikan tingkat Sarjana hingga tingkat Doktoral pada Universitas Diponegoro, Semarang. Selain aktif mengajar dan menjadi narasumber dalam berbagai forum akademis, Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Diponegoro periode 2006-2011 ini juga aktif menulis di berbagai jurnal dan media. Ia juga acapkali didaulat menjadi Tim Ahli Perancang Peraturan Perundang-Undangan di tingkat daerah serta aktif pula sebagai Tim Penyusun Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah. Ia juga aktif dalam mengikuti berbagai konferensi-konferensi internasional, seperti *Archives as a Defense System of Indonesian Maritime Sovereignty Conference (AMCA Conference)* di Philipina dan *Beginner Voters Participation on 2019 AMCA Conference* di Brunei. Di tengah kesibukannya, ia masih menyempatkan diri aktif sebagai Pembina Racana Pramuka Universitas Diponegoro dan Dewan Pengawas Internal pada Kwartir Daerah Gerakan Pramuka Provinsi Jawa Tengah. Sejak 2019, Penulis bergabung dengan Pokja pada Deputi Hukum, Advokasi dan Pengawasan Regulasi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila yang bertugas mengawasi dan menginventarisasi regulasi yang berpotensi tidak selaras dengan ideologi Pancasila.

