TEORI PERUNDANG-UNDANGAN

(Kilas Sejarah Penyusunan Kitab Kutaramanawadharmasastra Kerajaan Majapahit oleh MAHAPATIH GAJAH MADA)

TEORI PERUNDANG-UNDANGAN

(Kilas Sejarah Penyusunan Kitab Kutaramanawadharmasastra Kerajaan Majapahit oleh MAHAPATIH GAJAH MADA)

DR. TANTI KIRANA UTAMI, S.H., M.H.

DAMERA PRESS

Judul Buku:
TEORI PERUNDANG-UNDANGAN
(KILAS SEJARAH PENYUSUNAN KITAB
KUTARAMANAWADHARMASASTRA KERAJAAN
MAJAPAHIT OLEH MAHAPATIH GAJAH MADA)

Penulis:
DR. TANTI KIRANA UTAMI, S.H., M.H.

Editor:
Sri Murni

Desain Sampul:
Tim Penerbit

Penata Isi:
Pandu Dwinarsa

Edisi Pertama: Juni 2023

Jumlah Halaman:
x + 136 halaman | 15 x 23 cm

Diterbitkan Oleh:
Damera Press
Jl.Pagujaten Raya No 9, Pasar Minggu
Pejaten Timur, Jakarta Selatan
Telp: 081513178398
Email: damerapress@gmail.com
www.damerapress.co.id

ANGGOTA IKAPI

ISBN:
978-623-8262-24-3

HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG
Dilarang memperbanyak isi buku ini, baik sebagian maupun seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa seizin penerbit.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena hanya dengan petunjuk dan kehendak-Nya, penulis dapat menyelesaikan Buku dengan judul " TEORI PERUNDANG-UNDANGAN (Kilas Sejarah Penyusunan Kitab Kutaramanawadharmasastra Kerajaan Majapahit oleh MAHAPATIH GAJAH MADA)

Buku ini dimaksudkan untuk memudahkan para mahasiswa, akademisi, praktisi dan pembaca pada umumnya dalam memahami pembentukan peraturan perundang-undangan. Di dalam buku ini penulis menguraikan secara singkat sejarah hukum khususnya sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Gambaran umum yang tersebar luas mengenai sosok tokoh Mahapatih Gajah Mada adalah panglima perang yang cerdik, penuh strategi, kejam, dan selalu menjadi pemenang. Karya besar Gajah Mada adalah menyempurnakan KUHP Majapahit Kutaramanawadharmasastra. Hal ini menunjukan bahwa beliau adalah seorang pakar hukum.

Pembahasan dalam buku ini meliputi sejarah peraturan perundang-undangan di Indonesia, Norma Hukum, hierarki peraturan perundang-undangan, Lembaga-lembaga, jenis

peraturan, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, materi muatan dan pengundangan, pengujian peraturan perundang-undangan dan metode omnibus. Penulis menyadari di dalam penulisan buku ini masih banyak kekurangan dan kelemahan karena itu diharapkan saran dan kritik yang membangun untuk perbaikan penulisan selanjutnya.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada pimpinan Universitas Suryakancanca dan pimpinan Fakultas Hukum, rekan sejawat dan para Mahasiswa atas do'a dan dukungan yang telah diberikan kepada Penulis selama ini. Selanjutnya, penulis mengucapkan terima kasih Kepada penerbit Damera Press kesediaannya menerbitkan dan menyebarluaskan buku ini.

Buku ini Penulis persembahkan kepada kedua orang tua, Ibu Halimah (Alm) dan Bapak Opan Supandi (Alm), Susilo Eko Prayitno, SE, pendamping hidup dalam suka dan duka, anak-anak tersayang Batara Cakra Suryanagara & Razan Syatira Daniswara, serta seluruh keluarga.

Harapan penulis, semoga buku ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa, akademisi, praktisi dan pembaca pada umumnya.

Cianjur, Mei 2023

Penulis,

Dr. Tanti Kirana Utami, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR v

DAFTAR ISI vii

BAB I SEJARAH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA 1

A. Konsep Negara Hukum Kerajaan Majapahit 1

B. Kitab Kutaramanawadharmasastra 5

C. Subtansi Kitab Kutaramanadharmasastra .. 8

BAB II HUKUM, ILMU PERUNDANG-UNDANGAN, DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 26

A. Pengertian Hukum, Ilmu Perundang-undangan, dan Peraturan Perundang-undangan 26

B. Dinamika norma hukum 37

C. Isi, sifat dan lingkungan kuasa hukum 44

BAB III HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, LEMBAGA NEGARA DAN JENIS-JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 47
A. Hierarki peraturan perundang-undangan ... 47
B. Lembaga Negara 51
C. Jenis-jenis peraturan di Indonesia..... 56
BAB IV ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 61
A. Pengertian Asas Hukum dan Asas Peraturan Perundang-undangan 61
B. Pengaturan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 65
C. Landasan filosofis, Sosiologis dan Yuridis Peraturan Perundang-undangan 70
BAB V MATERI MUATAN DAN PENGUNDANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN 81
A. Materi muatan peraturan perundang-undangan 81
B. Pengertian, Fungsi dan Landasan Hukum Pengundangan 83
C. Instansi yang melakukan pengundangan 91
BAB VI PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN DAERAH 93
A. Proses pembentukan Undang-Undang 93
B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah..... 110

C. Pembentukan Undang-Undang melalui Metode Omnibus Law 116
DAFTAR PUSTAKA 129
BIODATA PENULIS..... 135

BAB I
SEJARAH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Konsep Negara Hukum Kerajaan Majapahit

Sejarah Majapahit adalah sejarah yang sangat penting bagi sejarah Indonesia. Majapahit merupakan model negara kesatuan Indonesia masa silam.[1] Konsep pemikiran yang berasal dari Barat menyatakan di dalam sistem monarki kerajaan, yang ada hanya kekuasaan raja yang absolut tanpa ada hukum yang jelas, bahwa hukum adalah raja itu sendiri. Berdasarkan asumsi ini selanjutnya diambil kesimpulan bahwa kerajaan diperintah berdasarkan kekuasaan (macthstaat) bukan berdasarkan hukum (recthsstaat). Konsepsi ini tidak tepat bila perspektif Barat digunakan dalam melihat bentuk kerajaan Indonesia tentu sangat berbeda keadaan dan dinamikanya dengan bentuk kerajaan yang ada di Barat, misalnya Kerajaan Majapahit.[2]

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negera hukum. Pada abad ke-14 di Nusantara

---

[1] Irwan Djoko Nugroho, Meluruskan Sejarah Majapahit, Yogyakarta, Ragam Media, 2009, Hlm. 5.

[2] Ilham Yuli Isdiyanto, Dekonstruksi Pemahaman Pancasila, Menggali Jati Diri Hukum Indonesia, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2020, Hlm. 105.

sudah ada sistem hukum yang berkualitas yaitu di Kerajaan Majapahit pada masa Hayam Wuruk dan Gajah Mada. Masa majapahit, dinamika sastra berkembang sangat baik, bahkan agama juga berkembang secara aktif. Berdasarkan nalar ini seharusnya banyak catatan dari dalam negeri khususnya sekitar wilayah Majapahit lama yang dapat menjadi bukti sejarah atas kejayaan imperium lama.[3]

Salah satu kitab hukum yang sangat terkenal adalah *Kitab Kutaramanawadharmasastra,* yakni sebuah kitab perundang-undangan Majapahit yang telah dikodifikasi dari hukum pidana dan hukum perdata di Majapahit.

Sumber-sumber sejarah yang memberi keterangan mengenai masalah hukum terutama prasasti dan karya sastra. Dari isi prasasti prasastinya dapat diketahui bahwa masalah paling umum adalah pajak tanah dan sengketa hak waris tanah. Selebihnya adalah masalah kewarganegaraan yang juga dikaitkan dengan kewajiban membayar pajak dan utang piutang. Adanya kecenderungan masalah hak waris tanah baru muncul sesudah abad ke-10 dan terutama pada abad ke-14. Beberapa prasasti memuat sedikit keterangan tentang prosedur penyelesaian sengketa, misalnya dengan lebih dulu mengirim surat panggilan kepada pihak-pihak yang bersengketa (wurudu kidul). Disebutkan prasasti dari masa Majapahit (Bendosari dan Parung) memuat keterangan bahwa permasalahan hendaknya dapat diselesaikan menurut ketentuan yang termuat dalam kitab hukum, pendapat umum (adat), kasus-kasus serupa yang terjadi sebelumnya,

---

[3] (Nurul Huda, Tokoh Antagonis Darmo Gandhul: Tragedi Sosial Historis dan Keagamaan di Penghujung Kekuasaan Majapahit, Yogyakarta, Pura Pustaka Yogyakarta, 2005, Hlm. 74)

isi kitab kutaramanawa dan kebiasaan pejabat kehakiman yang ahli sejak dulu kala. Supratikno Rahardjo juga menegaskan bahwa ada hal penting yang wajib diketahui perihal sistem hukum di zaman Majapahit.[4]

1. Kitab-kitab hukum tertulis yang bersifat nasional (seluruh Majapahit) telah ada:
2. Hukum adat masih dijadikan sebagai sumber aturan tambahan: dan
3. Pengetahuan hukum formal telah dikenal oleh penduduk pedesaan.

Apa yang telah digali oleh Supratikno memang perlu disambut dalam disiplin normatif sehingga menjadi cikal bakal konsepsi hukum Nusantara dikembangkan kelestariannya. Yang menarik dengan Hukum Nasional, yakni *Kutaramanawadharmasastra*.

Sebagai suatu kerajaan besar yang pernah Berjaya di bumi pertiwi, Majapahit bukanlah suatu kerajaan yang berlangsung beitu saja tanpa adanya suatu model perundang-undangan yang jelas dan menjadi tolok ukur atau patokan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, baik bagi raja (selaku kepala pemerintahan) maupun bagi segenap rakyat Majapahit pada masa itu. [5] keputusan hukum pada masa lalu dilakukan berdasarkan kitab hukum tertulis yang bersifat nasional.

Di zaman Majapahit terdapat ragam kitab hukum yang berhubungan dengan keagamaan waktu itu, baik Hindu maupun Buddha sebagai agama besarnya. R. C. Majumdar menyebutkan

---

[4] Supratikno Rahardjo. Peradaban Jawa, cetakan kedua, Jakarta, Komunitas Bambu, 2011, Hlm.108

[5] Prasetya Ramadhan, *Jejak-Jejak Peradaban Majapahit*, Yogyakarta, Araska Publisher, 2020, Hlm. 243.

paling tidak ada 12 (dua belas) macam kitab tersebut di dalam bukunya Swarnadvipa (1938) sebagaimana dikutip oleh Yamin:

1) Sarasamuccaya
2) Syara Jamba
3) Syiwasyasana,
4) Purwadhigama,
5) Purwaghama (berbahasa Bali)
6) Dewagama (Krtopapati)
7) Kutaramanawa
8) Gajah Mada
9) Adigama,
10) Kerta Sima
11) Kerta Sima Subak, dan
12) Paswara.[6]

Kitab Adigama berisi perintah-perintah raja yang dijalankan oleh para Patih ataupun Amangkubumi, yakni sebuah garis-garis kepemerintahan yang pelaksanaanya ada di tangan para Patih. Isinya *Kitab Adigama* juga beberapa memang mirip dengan *Kitab Kutaramanawa,* tetapi tentu ini hal yang wajar dalam suatu perundang-undangan selama tidak bertentangan dalam konsepsi normanya. Jika dikaitkan dengan konteks modern, mungkin kitab ini menyerupai seperti Garis Besar Haluan Negara yang menjadi landasan umum penyelenggaraan pemerintahan. Selanjutnya, Ilham Yuli Isdiyanto menyatakan adanya Kitab Gajah Mada yang diprediksi merupakan hasil yurisprudensi Gajah Mada saat menjadi Amangkubumi yang berwenang memutuskan perkara sebagai

[6] Ilham Yuli Isdiyanto, Dekonstruksi……, *Op.Cit*, Hlm.107. Lihat Muhammad Yamin, Tata Negara Majapahit, Parwa III, Djakarta, Jajasan Prapantja, 1962, Hlm.232.

hakim menggantikan raja.[7]

Intinya, penerapan sistem hukum di masa Majapahit telah sangat maju dengan ditemukannya, beberapa kitab hukum yang mengindikasikan bahwa Majapahit adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan.

B. Kitab Kutaramanawadharmasastra

Dalam penulisan sejarah Majapahit, perkara perundang-undangan belum terlalu banyak yang meneliti akibatnya, bidang perundang-undangan Majapahit lama terbengkalai. Penelitian perundang-undangan Majapahit dianggap penting untuk pengetahuan sejarah perundang-undangan Majapahit yang ditulis pada abad- 14.

Peraturan-peraturan pada zaman Majapahit, yang diterapkan oleh Gajah Mada, *Nagarakretagama* pupuh 73 memberitahukan bahwa dalam soal pengadilan, Dyah Hayam Wuruk Sri Rajasanagara tidak bertindak serampangan, tetapi patuh mengikuti undang-undang, sehingga adil segala keputusan yang diambilnya, membuat puas semua pihak. Demikianlah pada zaman pemerintahan Dyah Hayam Wuruk telah ada kitab undang-undang, yang dijadikan pegangan dalam pengadilan.

Ada dua piagam yang mencatat nama kitab undang-undang *Kutara Manawa*, yakni piagam Bendasari, tidak bertarikh, dan piagam Trawulan, 1358. Pada piagam Bendasari yang jelas dikeluarkan oleh Sri Rajasanagara, lempengan III baris 5 dan 6 terdapat juga nama kitab perundang-undangan *Kutara Munawa*. Bunyinya seperti berikut:

"*... Ika ta kabeh kutara Manawa adisastra wiwecana tatpara kapwa*

[7] Ibid.

sama-sama sakte kawiwek saning sastra makadi Kutara Manawa …" artinya: "Semua ahli tersebut bertujuan hendak menafsirkan kitab undang-undang Kutara Manawa dan lain-lainnya. Mereka itu cakap menafsirkan makna kitab-kitab undang-undang seperti Kutara Manawa."

Atas dasar uraian diatas, dapat dipastikan bahwa nama kitab perundang-undangan pada zaman Majapahit ialah *Kutara Manawa*. Pada pasal 23 dan 65 kitab undang-undang itu, disebut *Kutara Manawa*. Oleh karena itu, boleh dipastikan bahwa kitab perundang-undangan Majapahit Kutara Manawa itu masih ada hingga sekarang. *Nagarakretagama* menyebut kitab undang-undang *Agama* dalam pupuh 25/2, 73/1.

Kitab perundang-undngan Majapahit yang disebut *agama* atau *Kutara Manawa* seperti adanya sekarang terdiri dari 275 pasal, namun ternyata bahwa di antaranya terdapat pasal-pasal yang sama atau mirip sekali. dalam terjemahannya, hanya disajikan 272 pasal saja[8], karena satu pasal rusan dan yang dua lainnya merupakan ulangan pasal yang sejenis. Pasal-pasal yang mirip diterjemahkan juga, dikumpulkan jadi satu sebagai bahan perbandingan. Kadang-kadang yang berbeda ialah perumusannya saja; yang satu lebih panjang daripada yang lain dan merupakan kelengkapan atau penjelasan dari pasal sejenis yang pendek.

Kitab Perundang-undangan *Agama* atau disebut juga *Kutaramanawadharmasastra* adalah kitab undang-undang hukum pidana (*jenayah*), namun di samping undang-undang hukum pidana terdapat juga undang-undang hukum perdata. Demikianlah pada zaman Majapahit belum ada perincian tegas antara undnag-undang

[8] Slamet Mulyana, Perundang-undangan Majapahit, Djakarta, Bhratara, 1967, Hlm. 11.

hukum pidana dan hukum perdata. Menurut sejarah perundang-undangan, hukum perdata tumbuh dari hukum pidana. Jadi, pencampuran hukum perdata dan hukum pidana dalam Kitab Perundang-undangan *Agama* di atas bukan suatu keganjilan ditinjau dari segi sejarah hukum.

Pengaruh India sangat mempengaruhi pada masa kerajaan Majapahit di segala bidang kehidupan termasuk dalam bidang perundang-undangan. Kitab Kutaramanawadharmasastra merupakan hasil karya MAHAPATIH GAJAH MADA yang merujuk ke dalam subtansi Manawadharmasastra yang disesuaikan dengan kondisi lingkungan di Jawa pada zaman Majapahit. Hal ini dapat dilihat dalam beberapa isi Pasalnya yang menyebutkan Kitab Manawadharmasastra dan Kutaradharmasastra. Misalnya Pasal 109, pasal tersebut diambil dari kitab Manawadharmasastra dan Kutaradharmasastra, yang berbunyi:

"*Kerbau atau sapi gadaian setelah lewat tiga tahun kadaluarsa sama dengan dijual menurut undang-undang Kutara. Menurut undang-undang Manawa, setelah lewat lima tahun. Ikutilah salah satu karena kedua-duanya adalah undang-undang. Tidaklah dibenarkan anggapan bahwa yang satu lebih baik daripada yang lain. Manawasastra adalah ajaran Maharaja Manu, Ketika manusia diciptakan. Beliau seperti Batara Wisnu. Kutarasastra adalah ajaran Begawan Bregu pada zaman Treptayuga, beliau seperti Batara wisnu, dikutif oleh Rama Parasu dan diikuti oleh semua orang bukan buatan zaman sekarang. Ajaran itu telah berlaku sejak zaman purba".*

Selanjutnya, Pasal 110 yang berbunyi:

"Hamba laki-laki/perempuan yang digadaikan, setelah lewat lima tahun kadaluarsa sama dengan dijual. Demikian itu menurut ajaran Kutara. Jika menurut undang-undang Manawa setelah

sepuluh tahun baru lelep atau kadaluarsa".

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Kitab Kutaramanawadharmasastra merupakan kitab hukum yang berlaku dan digunakan pada zaman pemerintahan Prabu Rajasanagara/ Prabu Hayam Wuruk dengan merujuk ke dalam berbagai kitab perundang-undangan India yang disesuaikan dengan kondisi masyarakat pada masa itu untuk mengatur kehidupan manusia.

C. Subtansi Kitab Kutaramanadharmasastra.

Mahapatih Gajah Mada menambahkan bab-bab dalam Kutaramanawadharmasashtra (Kitab Perundang-undangan Agama) yang semula limabelas menjadi Sembilanbelas. Susunan Kitab Perundang-undangan *Agama* seperti adanya dalam bahasa Jawa kuno tidak tersusun rapi disebabkan beberapa faktor. Gajah Mada mendapatkan pasal-pasal di dalam Kutaramanawa Dharmanasashtra sangat padat dimasukkan ke dalam bab-bab yang berjumlah limabelas. Setelah membagi undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra menjadi Sembilan belas bab.

Untuk memperoleh gambaran tentang hal-hal yang dijadikan undang-undang, maka susunan diatur kembali dalam berbagai bab. Hasil usaha penyusunan kembali itu seperti berikut:

Bab I: Ketentuan umum mengenai denda
Bab II: Delapan macam pembunuhan, disebut *astadusta*
Bab III: Perlakuan terhadap hamba, disebut *kawula*
Bab IV: Delapan macam pencurian, disebut *astacorah*
Bab V: Paksaan atau *sahasa*
Bab VI: Jual-beli atau *adol-tuku*
Bab VII: Gadai atau *sanda*
Bab VIII: Utang-piutang atau *ahutang-apihutang*
Bab IX: Titipan

Bab X: Mahar atau *tukon*
Bab XI: Perkawinan atau *kawarangan*
Bab XII: Mesum *atau paradara*
Bab XIII: Warisan atau *drewe kaliliran*
Bab XIV: Caci-maki atau *wakparusya*
Bab XV: Menyakiti atau *dandaparusya*
Bab XVI: Kelalaian atau *kagelehan*
Bab XVII: Perkelahian atau *atukaran*
Bab XVIII: Tanah atau *bhumi*
Bab XIX: Fitnah atau *dwilatek*

Sebelum penulis menguraikan penyempurnaan Kitab Kutaramanawadharmasastra di Majapahit. Perlu diketahui bahwa pembentukan hukum di kerajaan sudah di mulai pada masa Kerajaan Kalingga Abad ke-6 dan runtuh pada abad ke-7. Proses Penyempurnaan undang-undang hukum kalingga dharmasashtra menjadi purwadigama dharmasasthra yang dilakukan Sri Prabhu Seminingrat Jayawisynuwarddhana beserta putera mahkota Sri Kertanegara telah memberikan keseimbangan dalam usaha-usaha penataan aturan, keamanan, ketentraman, keadilan, dan pengayoman bagi seluruh kawula Singhasari dan Nusa Pra Nusa Nusantara. Bahkan saat Sri Prabhu Kertanegara Wikramotunggadewa memasukan pasal-pasal tambahan yang diambil dari kitab undang-undang KutaraDharmasashtra dan ManawaDharmasashtra, yaitu undang-undang hukum yang ditetapkan Maharesi Brigu dan Maharaja Manu. Namun seiring runtuhnya kekuasaan Sri Prabhu Kertanegara Wikramotunggadewa akibat pengkhianatan Sri Jayakatwang, Purwadigama Dharmasashtra yang baru disempurnakan dengan beberapa pasal tambahan dari Kutaradhamasashtra dan Manawadharmasashtra,

terbukti tidak mampu mengawal tegaknya kekuasaan hukum di Singhasari.[9] Keamanan dan ketentram-damaian, telah tercabut dari Nusa pra Nusa Nusantara di mana negeri-negeri yang tersebar di Samudera raya yang sudah disatukan oleh Singhasari dengan hukum, dengan cepat saling memisahkan diri satu sama lain. Raja-raja kecil berkuasa tanpa kendali. Perundang-undangan yang digantungkan kepada kutaramanawadharmasashtra, telah terlepas dan bergerak liar mengikuti kebiasaan-kebiasaan yang terperangkap dalam mitologi masa silam dimana raja-raja adalah titisan dewa, [10]sehingga raja-raja beserta seluruh keluarganya terbebas dari hukum manusia dan alam raya.

Sampai saat Sri Maharaja Kertarajasa Jayawarddhana naik tahta Wilwatikta, penegakan hukum yang adil untuk siapa saja di antara manusia belum ditegakkan seadil-adilnya kepada siapa saja, terutama karena Sri Maharaja Wilwatikta masih membutuhkan dukungan dari raja-raja kecil yang tersebar di daerah yang terpisah-pisah, yang sering kali raja-raja itu dalam menjalankan kekuasaannya tidak didampingi undang-undang Kutaramanawadharmasashtra.

Gajah Mada yang sudah mengetahui kondisi tersebut di atas lebih termotivasi untuk menyempurnakan perundang-undangan Kutaramanawadharmasastra. Beliau menyadari untuk menyelamatkan wilayah Nusa Pra Nusa Nusantara dengan menyempurnakan tatanan hukum Kutaramanawadharmasashtra adalah keniscayaan meskipun akan timbul pro dan kontra dan kebencian akibat keberadaan sebuah undang-undang yang lebih

---

[9] Agus Sunyoto, *Mahapatih Mangkubhumi Majapahit PU Gajah Mada*, Malang, Penerbit Pustaka Pesantren Nusantara, 2019, Hlm. 236.

[10] Ibid.

tinggi dalam menegakan keadilan.[11]

Gajah Mada menyempurnakan penetapan hukuman atas bab-bab beserta pasal-pasalnya masing-masing, yaitu sebagai berikut:

1. Perihal penetapan hukum yang disebut pidana.

   Hukuman pidana dibagi menjadi dua kelompok.

   a. Pidana pokok, meliputi;
      1) Pidana Mati;
      2) Pidana Potong Anggota Tubuh;
      3) Denda;
      4) *Panglisyawa* atau *patukusyawa.*
   b. Pidana tambahan , meliputi:
      1) Tebusan;
      2) Penyitaan;
      3) *Patibajampi*.

Penerapan hukuman Pidana maupun denda adalah hak raja yang berkuasa, dimana segala macam hukuman denda hasilnya dimasukkan ke dalam kas Negara.

Dalam tugas menjalankan peran sebagai pemegang kekuasaan tertinggi hukum yang berwenang memberikan hukuman,raja di bantu oleh para pelaksana yang disebut *Adiyaksha*, Upapatti, Panji, Citralekhadanda, *Singamenggala, Singanegara*. Untuk dua jabatan terakhir Singamenggala dan Singanegara.

Selanjutnya, Gajah Mada menetapkan perubahan bagi tugas melaksanakan hukuman mati terhadap terpidana mati dan cara pelaksanaan hukuman mati. Sekalipun terjadi perubahan terhadap cara menghukum mati terpidana mati namun tempat pelaksanaan

[11] *Ibid.*

hukuman mati tetap di *pemanggahan*.[12]

Hukuman berat selain pidana mati adalah hukuman potong anggota badan. Hukuman ini diperuntukkan bagi terdakwa pencurian emas, intan, Kain, barang berharga yang nilainya (uang perak) dengan hukuman potong tangan. Seseorang yang terbukti memegang wanita yang telah bersuami dikenakan hukuman potong tangan. Seseorang yang mencuri kerbau, sapi, kuda yang digunakan sebagai binatang penarik kereta, terutama jika binatang itu milik kerajaan, juga orang yang mencuri roda pedati dijatuhi hukuman pidana potong setengah kaki. Seseorang yang berkedudukan Sudra yang menyakiti brahmana.

Berikutnya hukuman berupa denda yang besar dan kecilnya terperinci berdasarkan:

1. Kasta orang yang berbuat salah dan kepada siapa perbuatan salah itu telah diperbuatnya;
2. Akibat yang diderita oleh orang atau binatang yang terkena;
3. Perincian anggota tubuh yang terkena;
4. Waktu berlakunya perbuatan;
5. Niat orang yang berbuat salah;
6. Jenis barang atau perbuatan yang menjadi obyek perbuatan.

Besaran dari hukuman denda dari yang terkecil sampai yang terbesar adalah: *Satak Rawe* (250), *Samas* (400), *Domas* (800), *Setali* (1000)*, Rwang Tali* (2000), *Patang Tali* (4000), *Salaksa* (10.000), *Rwang Laksa* (20.000), *Patang Laksa* (40.000), *Saketi Nem Laksa* (160.000) dalam hitungan uang perak Ka. Tidak boleh ada hukuman denda yang melebihi jumlah *Saketi Nem Laksa*. Hukuman denda lazimnya dikenakan kepada seseorang yang menyakiti hewan ternak atau

[12] Ibid.

orang dengan menggunakan alat kayu atau batu, yang besar dan kecilnya denda tergantung pada penderitaan hewan atau orang yang terkena. Jika pemukulan, pelemparan, pemerangan yang dilakukan tidak mengakibatkan penderitaan berat, dendanya *Samas* (400). Jika lukanya sedang, dendanya *Setali* (1000). Jika kulitnya lebam seperti akan mengeluarkan darah dedenda *Dua Tali* (2000). Jika lukanya berat sampai mengikis tulang hingga patah, dendanya *Dua Laksa* (20.000). Kemudian, orang yang melakukan tindakan menyakiti itu selain dikenakan denda juga dikenakan kewajiban membayar *Patibajambi.* Tindak kesalahan yang merugikan orang lain diganjar dengan hukuman ganti rugi.

Tidak semua hukuman berat seperti hukuman mati dilaksanakan sesuai amanat undang-undang. Beberapa jenis hukuman mati dapat diganti dengan membayar tebusan uang dalam jumlah yang ditetapkan oleh undang-undang. Seorang pencuri yang mohon hidup, harus membayar uang tebusan sebanyak *Wwalung Tali* (8.000) yang disebut *Patuku Alas*. Namun untuk jenis-jenis hukuman mati akibat perbuatan lain, umumnya tidak dapat ditebus seperti pelaku pelanggaran *Tatayi* seperti membakar rumah dalam keadaan tidak perang, melakukan tenung, menebar fitnah berbahaya, melakukan tindakan membahayakan raja,tidak dapat ditebus karena digolongkan membahayakan Negara dan penduduk negeri. Bahkan untuk tukang tenung, yang dikenakan hukuman mati bukan hanya pelaku melainkan anak dan cucunya pun ikut dihukum mati Bersama.[13]

Hukuman pidana berupa penyitaan barang-barang dikenakan atas barang-barang yang diperoleh dari hasil kejahatan atau

[13] Ibid.

barang-barang yang digunakan untuk menjalankan aksi kejahatan. Penyitaan atas harta milik terhukum ini ditetapkan oleh undang-undang.

Semua jenis tindak pidana dari yang terancam hukuman berat maupun ringan, tidak berlaku terhadap anak-anak yang berusia di bawah sepuluh tahun karena digolongkan belum dewasa. Anak-anak yang belum dapat membedakan baik dan jahat, yang berusia di bawah sepuluh tahun, jika berbuat yang tidak baik, tidak layak dikenakan hukuman (danda) oleh raja.

Di bawah ini penulis uraikan beberapa pasal dalam Kitab Kutaramanawadharmasastra:

Pasal 1 Kutaramanawadharmasastra mengatur mengenai Anak di bawah umur yang berhadapan dengan hukum, bunyinya sebagai berikut; anak yang belum dapat membedakan baik dan jahat, yang sedang berumur sepuluh tahun jika berbuat yang tidak baik, tidak layak dikenakan denda oleh raja yang berkuasa.

Pasal 3 dan Pasal 4 mengatur Astadusta yaitu: Uraian tentang astadusta: 1. Membunuh orang yang tidak berdosa; 2. Menyuruh bunuh orang yang tidak berdosa; 3. Meluikai orang yang tidak berdosa; 4. Makan bersama orang pembunuh; 5. Mengikuti jejak pembunuh; 6. Bersahabat dengan pembunuh; 7. Memberi tempat kepada pembunuh; 8. Memberi pertolongan kepada pembunuh. Itulah yang disebut astadusta. Dari delapan dusta itu tiga yang pertama rebusannya pati; 1. Barangsiapa membunuh orang yang tidak berdosa, dikenakan hukuman mati; 2. Barangsiapa menyuruh bunuh orang yang tidak berdosa, dikenakan hukuman mati; 3. Barangsiapa melukai orang yang tidak berdosa (bersalah), dikenakan hukuman mati. (Pasal 3).

Yang lima lainnya tebusannya uang, yakni 1. Makan bersama pembunuh; 2. Bersahabat dengan pembunuh; 3. Mengikuti jejak pembunuh; 4. Memberi tempat kepada pembunuh; 5. Memberi pertolongan kepada pembunuh. Kelima dusta itu tebusanya uang, tidak dikenakkan hukuman mati oleh raja yang berkuasa. Membunuh orang yang berdosa, dan melukai orang yang tidak berdosa, ketiga dusta itu jika terbukti, tebusannya hukuman mati. Ketiga dusta itu disebut *dusta bertaruh jiwa.* Jika mereka yang bersangkutan mengajukan permohonan hidup kepada raja yang berkuasa, ketiga-tiganya dikenakan denda empat laksa, masing-masing sebagai syarat penghapus doasanya. Adapun barangsiapa makan bersama dengan pembunuh, memberi tempat kepada pembunuh, bersahabat dengan pembunuh, mengikuti jejak pembunuh, dan memberi pertolongan kepada pembunuh, kelima dusta itu dikenakan denda dua laksa, masing-masing oleh raja yang berkuasa, jika kesalahannya telah terbukti dengan kesaksian. (Pasal 4).

Kutaramanawa mengatur hukuman bagi orang yang terbukti melakukan praktik tenung dan mengancam nyawa orang lain. Hal ini diuraikan sedemikian rinci dalam pasal 13.

"Barangsiapa menulis nama orang lain di atas kain orang mati atau diatas peti mati atau di atas dodot yang berbentuk boneka atau barangsiapa menanam boneka tepung yang bertuliskan nama di kuburan, menyangsangkannya di pohon, di tempat sangar atau di jalan silang, orang yang demikian itu sedang menjalankan tenung yang sangat berbahaya. Barangsiapa menuliskan nama orang nama orang di atas tulang, di atas tengkorak dengan arang, darah dan trikatuka dan kemudian merendamnya di dalam air atau menanamnya di tempat penyiksaan, perbuatan itu disebut menenung. Barangsiapa berbuat demikian, dikenakan hukuman

mati oleh Raja yang berkuasa. Apabila perbuatan itu terbukti, anak cucu, ibu bapa, semuanya yang masih tinggal tidak akan dibiarkan hidup demi keselamatan negara. Semua harta miliknya yang terdapat di desa lain jangan di sita. Anak cucu juru tenung itu supaya dikenakan pidana mati semuanya oleh sang prabu karena mereka akan meniru perbatan ibu bapaknya. Segala harta miliknya yang terdapat di tempat lain supaya di sita oleh Raja yang berkuasa di tempat itu. Semua barang titipannya dimanapun supaya dikeluarkan."

Selanjutnya Pasal 14 menjelaskan:

"barangsiapa melakukan pekerjaan mirip dengan pekerjaan juru tenung untuk memperoleh kesenangannya sendiri dengan maksud agar musuhnya berhenti membencinya, berbalik kasih kepadanya agar semua orang cinta kepadanya dan bersahabat dengan dia, maka perbuatan itu disebut ***mitraguna*** (guna guna untuk persahabatan). Apa yang dikerjakan? Menuliskan nama orang di atas tembaga kemudian tembaga itu dipadukan ke dalam batang pohon di halaman candi atau tempat yang dihindari orang, menuliskan nama orang di atas kulit pohon kemudian ditaburi dengan beras kuning. Jika diketahui akan adanya orang yang berbuat demikian, ia akan dikenakan denda delapan tali oleh raja yang berkuasa".

Dalam pasal tersebut dapat dipahami bahwa hukuman bagi orang yang terbukti melakukan praktik tenung atau guna-guna adalah hukuman mati. Di mana pemegang kuasa terhadap hukuman tersebut tidak lain adalah Raja Majapahit. Bahkan, hukuman mati tersebut tidak hanya untuk pelaku tenung, tetapi juga para keturunannya. Dengan kata lain, hukuman bagi pelaku tenung adalah diputus silsilah darahnya. Ketegasan hukuman seperti ini tidak ditemukan di masa kini, di seluruh penjuru dunia manapun.

Praktik mistik semacam itu dianggap hanya takhayul.

Gajah Mada menambahkan bab Caturcorah menjadi Astacorah yang ditetapkan pada pasal 52 Undang-undang Kutaramanawa dharmasashtra, yaitu meliputi perbuatan: 1.Melakukan perbuatan mencuri; 2.Menyuruh mencuri; 3.Memberi makan pencuri; 4.Memberi tempat berlindung pencuri; 5.Bersahabat dengan pencuri; 6.Memberi petunjuk jalan kepada pencuri; 7.Memberi pertolongan kepada pencuri; 8.menyembunyikan pencuri. Itulah Astacorah. Bapak, ibu, anak-anak, sanak-saudara yang tidak ikut mencuri, tidak patut dijatuhi hukuman oleh raja berkuasa. Hanya pelaku Astacorah yang dihukum oleh raja berdasar KUHP Kutaramanawa Dharmasashtra.

Pasal 53 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra tegas menetapkan Hukuman bagi orang yang terbukti melakukan perbuatan mencuri dan menyuruh mencuri dengan hukuman mati. Anak-anak dan isteri serta harta milik pencuri dimasukkan ke dalam kekayaan Negara dan anak-anak serta isteri pencuri di tempatkan di dapur raja untuk dijual atau di bagi-bagi oleh raja berkuasa. Anak-anak dan isteri orang yang menyuruh mencuri tetap di rumah tetapi di kenakan denda *salaksa* (10.000) oleh raja. Pasal 54 undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra menetapkan bahwa barang siapa memberi tempat kepada pencuri, memberi makan pencuri, jika terbukti dikenakkan denda *rwang laksa* (20.000) oleh raja berkuasa. Anak-anak dan isterinya tidak dikenakkan denda. Barang siapa meyembunyikan pencuri atau menjaga pencuri dengan bersaksi bahwa ia bukan pencuri, jika kemudian terbukti bahwa ia mencuri, atau membawa pencuri ke tempat yang jauh dikenakkan denda *patang laksa* (40.000). Barang siapa melindungi pencuri, tinggal diam meskipun tahu ada pencuri, karena telah lama

bersahabat dengan pencuri, dikenakkan denda *selaksa* (10.000) oleh raja berkuasa.

Pasal 55 Undang-undang Kutaramana Dharmasashtra menetapkan : seorang pencuri yang tertangkap tangan dalam pencurian yang dilakukannya, dikenakan pidana mati. Anak-anak dan isterinya, harta milik dan tanahnya diambil-alih oleh raja berkuasa. Jika pencuri itu memiliki hamba sahaya atau kawula laki-laki dan perempuan, hamba sahaya itu tidak diambil-alih oleh raja berkuasa melainkan dibebaskan dari segala utangnya kepada pencuri bersangkutan, dan menjadi orang merdeka. Pasal 56 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra: jika seorang pencuri memohon hidup, dia wajib membayar pembebasan dirinya dngan tebusan wwalung tali (8.000), membayar denda *patang laksa* (40.000) kepada raja berkuasa, dan membayar ganti rugi kepada pihak yang dicuri dengan cara mengembalikan semua milik yang diambilnya dua kali lipat.

Pasal 58 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra berbunyi: barangsiapa memberi perlengkapan kepada pencuri, memberi mantera kepada pencuri, bertindak sebagai guru sebagai pencuri, disebut wulangun. Orang yang disebut wulangun dikenakan denda *nem laksa* (60.000) oleh raja berkuasa. Pasal 59 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra: jika seorang pencuri telah terbukti melarikan diri, harus dikejar dan dibunuh oleh penduduk desa sekali pun mencuri di siang hari. Jika kepala desa mengetahui perkara itu tetapi tinggal diam karena enggan membunnuh pencuri, kepala desa itu dikenakan denda *patang laksa* (40.000) oleh raja berkuasa.

Dengan melandasi pemikiran bahwa undang-undang memiliki peran sebagai wahana Pendidikan dalam membina dan

mengembangkan watak dan sifat berani, perkasa, pantang menyerah, dan tak kenal takut, ditetapkan pasal-pasal pelanggaran tindakan corah dalam berat dan ringannya hukuman tergantung pada waktu dan keadaan di mana pelanggaran corah itu dilakukan. Maksudnya, pelaku perbuatan corah yang menjalankan kejahatannya pada malam hari akan menerima hukuman lebih berat dibandingkan pelaku perbuatan corah yang menjalankan kejahatannya pada siang hari. Sebab hanya makhluk berjiwa kerdil yang penakut yang melakukan aksi kejahatan pada malam hari agar tidak diketahui orang. [14]

Pasal 62 undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra menetapkan: barangsiapa mencuri binatang berukuran besar yang disebut *mahisa* atau *lembu*, dikenakan denda *rwang laksa* (20.000) oleh raja berkuasa; barangsiapa mencuri binatang berukuran sedang yang disebut *wedhus*, *hangsa*, itik dikenakan denda *selaksa* (10.000); barangsaiapa mencuri binatang sudra yag hina disebut *celeng*, *celen wanwa, swana, hayam,*atau apa pun peliharaan petani dikenakan denda *limang tali* (5.000). Denda dihaturkan kepada raja yang berkuasa, sedangkan binatang hasil curian dikembalikan kepada pemiliknya dua kali lipat.

Jika pencurian dilakukan pada malam hari, pencuri dikenakan pidana mati oleh raja berkuasa. Pasal 67 undang-undang Kutaramanawan Dharmasahtra: barangsiapa mencuri padi lebih dari sepuluh *tenah* dikenakan pidana mati oleh raja berkuasa. Jika hanya sepuluh *tenah* yang dicuri, dikenakan denda sebelas kali kali lipat oleh raja berkuasa, sedang padi yang dicuri harus dikembalikan dua kali lipat kepada pemiliknya. Jika pencurian dilakukan pada

[14] Agus Sunyoto, Ibid.

malam hari,pencuri dikenakan hukuman mati.

Barangsiapa mengambil milik orang tanpa hak, supaya diperingatkan, bahwa barang yang diambil secara haram itu, akan hilang dalam waktu enam bulan. Jika belum hilang dalam waktu enam bulan, diperingatkan, bahwa barang itu akan hilang dalam enam tahun. Segala modal milik orang yang mengambil tanpa hak itu akan turut hilang. Ingat-ingatlah akan ajaran sastra: jangan sekali-kali mengambil uang secara haram. (Pasal 86).

Barangsiapa sengaja merampas kerbau atau sapi milik orang lain, dikenakan denda dua laksa. Barangsiapa merampas hamba orang, dendanya dua laksa. Denda itu dihaturkan kepada raja yang berkuasa. Pendapatan dari kerbau, sapi, dan segala yang dirampas, terutaa hamba, dikembalikan kepada pemiliknya dua kali lipat. (Pasal 87.)

Barangsiapa menebang pohon orang lain tanpa izin pemiliknya, dikenakan denda empat *tali* oleh raja yang berkuasa. Jika hal itu terjadi pada waktu malam, dikenakan pidana mati oleh raja yang berkuasa; pohon yang ditebang dikembalikan dua kali lipat. (Pasal 92).

Pasal 91 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra menetapkan bahwa barangsiapa karena amarah merusak dinding rumah orang lain, jika hal itu terjadi pada malam hari, dikenakan pidana mati oleh raja berkuasa. Orang itu diperlakukan sama oleh pencuri di waktu malam. Barangsiapa merusak pintu rumah orang lain karena marah, sambal menantang, jika hal itu terjadi siang hari dikenakan denda *patang laksa* (40.000) oleh raja berkuasa; jika hal itu terjadi pada malam hari dikenakan pidana mati oleh raja berkuasa. Itu adalah pencuri.

Pasal 92 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra: barangsiapa menebang pohon orang lain tanpa ijin pemiliknya, dikenakan denda *patang tali (4000)* oleh raja berkuasa. Jika perkara itu terjadi pada waktu malam hari. Dikenakan pidana mati oleh raja berkuasa.

Pasal 69 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra berbunyi: barangsiapa mencuri emas, intan, kain, di atas nilai *satak* (100), dikenakan pidana mati oleh raja berkuasa. Jika nilai barang yang dicuri di atas *salawe* (25), tangan pencuri dipotong oleh raja berkuasa. Jika nilainya kurang dari *salawe* (25) dikenakan denda sebelas kali lipat oleh raja berkuasa, barang curianya dikembalikan kepada pemiliknya dua kali lipat.

Pasal 71 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra: barangsiapa menculik orang, melarikan perempuan bangsawan yang tinggi kedudukannya, atau mencuri intan permata yang berharga, dikenakan pidana mati oleh raja berkuasa. Pasal 75 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra: barangsiapa mencuri palawija seperti kacang tidak memandang jenis dan macamnya, atau mencuri buah-buahan jenis apa pun, jika dilakukan pada malam hari dikenakan pidana mati oleh raja berskuasa. Jika dilakukan pada siang hari, harus mengembalikan kepada pemiliknya tiga kali lipat.

Nilai-nilai keberanian, kekuatan, keteguhan, keperkasaan, pantang menyerah, tak kenal takut yang ditetapkan dalam kehidupan semua manusia yang tinggal di Nusa Pra Nusa Nusantara tidak hanya tercermin pada kerasnya hukuman bagi pelaku kejahatan pada malam hari, melainkan dikenakan juga kepada para pengecut rendah yang tidak berani berbicara benar karena rasa takut yang mencekamnya. Pasal 84 Undang-undang Kutaramanawa

Dharamsashtra, berbunyi: jika ada sebidang tanah dengan setahu pemiliknya digunakan oleh orang lain, selama duapuluh tahun, sedangkan pemilik tanah itu tetap tinggal diam, segan menuntut, maka hilanglah hak pakai atas tanah itu; demikian pula segala rupa pemberian, yang dirampas oleh orang lain. Akibat perampasan itu, hilanglah hak atas pemberian itu. Meski emas sekalipun, Jika kena rampas orang lain, sedangkan pemilik tinggal diam, tidak menuntut dan karena takutnya tidak berani meminta kembali emas yang di rampas itu, setelah sepuluh tahun, hilanglah hak atas emas tersebut.

Sepintas Pasal 84 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra seperti tidak memberikan perlindungan kepada orang-orang yang lemah dan tidak berdaya. Tetapi alasan utama yang mendasari pasal 84 tersebut bukanlah masalah lemah dan tidak berdayanya orang seorang dalam menghadapi tantangan kehidupan, melainkan nilai-nilai keberanian, ketangguhan, keperkasaan, pantang menyerah, dan keteguhanlah yang menghapuskan perlindungan dan pengayoman kepada orang-orang berjiwa pengecut.[15]

Salah satu tindak kejahatan yang dicatat dalam Kutaramanawa adalah praktik tenung atau guna-guna. Sebuah praktik mistik yang diyakini masih marak di masa kini. Dalam hukum pidana yang berlaku saat ini, praktik guna-guna dianggap tidak ada atau tidak dapat dibuktikan keberadaannya. Oleh karena itu, tidak ada undang-undang yang mengatur tindak pidana yang dilakukan dengan media guna-guna. Namun, tidak demikian di masa Majapahit. Guna-guna, tenung, dan praktik semacam itu dianggap benar terjadi dan

[15] Agus Sunyoto, Ibid.

diterima dalam realita masyarakat. [16]

Kerajaan Majapahit mengatur betul dinamika kehidupan di masyarakat saat itu. Salah satu yang diatur yakni perceraian dan perkawinan yang memiliki peraturan perundang-undangan Kutara Manawa.

Menariknya di masa Kerajaan Majapahit, suami yang menderita sakit tapi tidak sembuh selama tiga tahun, maka istrinya boleh kawin lagi. Hal ini pun tertuang pada "Tafsir Sejarah Negarakretagama" dari Slamet Muljana, sebagaimana dari Kakawin Negarakretagama Kutaramanawa Pasal 193 - 195 yang menyatakan suami yang menderita penyakit gula, merana, ayan, impoten, banci, hingga istrinya tidak suka, suami itu disuruh berobat dan istrinya menunggu selama tiga tahun.

Selama tiga tahun itu pula sang suami tidak kunjung sembuh, maka istrinya tak boleh disalahkan jika nantinya sang istri kawin lagi. Pada hal ini tukon atau sama dengan mahar tidak perlu dikembalikan lagi. Sikap istri ini bisa diibaratkan dengan orang yang menunggu dahan bertunas.

Bahkan ketika suami pergi berlayar hingga 10 tahun maksimalnya. Jika merantau ke desa lain untuk mencari uang, maka itu dibatasi maksimal empat tahun. Begitu pun ketika pergi belajar batasnya enam tahun.Jika suami meninggalkan istrinya tidak untuk belajar, tidak untuk mencari uang untuk menambah kekayaan bersama, maka istrinya boleh menunggu sampai empat tahun lalu. Selanjutnya, istrinya boleh kawin lagi dengan laki-laki lain.

---

[16] Trisna Eka Aditya, https://mojokerto.inews.id/read/119104/hukum-mengirim-tenung-di-zaman-majapahit-bisa-dibunuh-seluruh-keturunannya/2, diakses 2 Januari 2023.

Demikianlah ajaran kitab undang-undang Manawa, sedangkan kitab undang-undang Kutara mengatur batas waktu menunggu itu hanya tiga tahun. Selebihnya istrinya boleh kawin lagi dengan laki-laki lain. Suaminya tidak berhak untuk menyalahkannya. Dalam hal ini perceraian itu disebut *pinisah ing hyang*, atau istilahnya diceraikan oleh dewa.

Sedangkan secara keseluruhan perceraian di peraturan Kerajaan Majapahit diatur pada Pasal 191 Kutara Manawa, dimana perceraian menghendaki empat macam bukti, pertama adanya saksi, memecah mata uang, memberikan air untuk cuci muka, dan memberikan butir beras. Itulah tanda bukti perceraian yang disebut *siddha atadin*.

Pasal 199 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra Bab Paradara menetapkan hukuman sebagai berikut: barangsiapa meniduri isteri orang lain, setelah mengikutinya sampai di rumah perempuan itu, karena ia berhasrat kepadanya, dikenakan pidana mati oleh raja yang berkuasa. Pasal 200 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra, berbunyi: barangsiapa pergi ke tempat tidur perempuan yang telah bersuami, dengan maksud menidurinya, dikenakan denda *Rwang Laksa* (20.000) jika perempuan itu berhasil meloloskan diri dari pelukannya. Denda itu diserahkan kepada sang suami sebagai penebus hidupnya. Jika orang itu berhasil meniduri perempuan yang sudah bersuami itu, dikenakan Pidana mati oleh sang suami. Pasal 201 Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra: barangsiapa memegang perempuan yang telah kawin dan sekaligus menidurinya, serta jika ada orang yang menyuruhnya untuk menidurinya di rumahnya, karena yang menyuruh itu menyediakan tempat, ia dikenakan hukuman mati oleh sang suami perempuan yang ditiduri, sedang

orang yang menyuruh dikenakan denda *Rwang Laksa* (20.000).

Menurut Undang-undang Kutaramanawa Dharmasashtra Pasal 199,200,201 yang memiliki hak dan kewenangan membunuh laki-laki yang menzinahi isteri seseorang adalah raja dan suami korban.

Kitab perundang-undangan Majapahit yang disebut agama atau Kutara-Manawa seperti adanya sekarang terdiri dari 275 pasal, namun di antaranya terdapat pasal-pasal yang sama atau mirip sekali. Dalam terjemahan itu hanya disajikan 272 pasal, karena satu pasal rusak dan yang dua pasal lainnya merupakan ulangan pasal yang sejenis. Pasal-pasal yang mirip diterjemahkan juga, dikumpulkan jadi satu sebagai bahan perhandingan. Kadang-kadang yang berbeda ialah perumusannya saja; yang satu lebih panjang daripada yang lain dan merupakan kelengkapan atau penjelasan dari pasal sejenis yang pendek.[17]

Demikianlah sekilas gambaran subtansi termasuk pengaturan pidana dalam Kitab Kutaramanawadharmasastra yang sebagan besar di kutip dari tulisan/Buku karya Agus Sunyoto (Alm) yang berjudul Patih Mangkubhumi Majapahit PU GAJAH MADA dan Buku karya Slamet Mulyana yang berjudul Perundang-undangan Madjapahit.

[17] https://pramestya.wordpress.com/kutara-manawa-dharmasastra/, diakses 2 februari 2023.

BAB II
HUKUM, ILMU PERUNDANG-UNDANGAN DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Hukum, Ilmu Perundang-undangan dan Peraturan Perundang-undangan.

1. Hukum

Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan penetapan, serta pengundangan merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[18]

Secara terminologis, istilah "negara hukum" pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak merujuk secara khusus pada salah satu konsep utama dalam tradisi hukum Barat, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law*. Artinya, istilah "negara

[18] Andi Bau Inggit AR, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah , Jurnal Restorative Justice Vol. 3, Nomor 1, Mei 2019, hlm. 1.

hukum" dalam UUD 1945 merupakan konsep yang relatif 'netral' yang membuka ruang tafsir bagi pemahaman baru sesuai dengan paradigma dan realitas negara Republik Indonesia.[19]

Di dalam UUD 1945, dijelaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum *(rechtstaat)*. UUD 1945 telah diubah, Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali tersebut membawa dampak yang besar terhadap perubahan sistem hukum dan perundang-undangan yang berhubungan erat dengan masalah kenegaraan.

Perkembangan hukum di dunia telah melalui transformasi yang panjang.Tiap Negara memiliki cara yang berbeda dalam mengembangkan hukum yang sesuai pandangan hidup (way of life) dan cara hidup.[20] Mahfud MD mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis.[21]

Plato memiliki konsep bahwa "penyelenggaraan negara yang baik didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *"nomoi"*. Kemudian ide negara hukum populer kembali pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.[22] Dalam perkembangannya konsep cita negara hukum Plato dan Aristoteles oleh Rudolf von

---

[19] Aidul Fitriciada Azhari, Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 4 VOL. 19 OKTOBER 2012, hlm. 489.

[20] Achmad Irwan Hamzani , *Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yustisia Edisi 90 September - Desember 2014, hlm. 136.

[21] Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 255.

[22] Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca UUD 1945,* Jakarta, Kencana, hlm. 61.

Gneist dinamakan dengan rechtsstaat dimana sebelumnya oleh Albert Venn Dicey dinamakan dengan rule of law. Pada prinsipnya *rechtsstaat* atau *rule of law* bertujuan untuk membatasi penguasa (pemerintah dalam artian luas) dalam bersikap dan bertindak yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu tempat dan waktu tertentu atas rakyatnya.[23]

Prinsip negara hukum idealnya dibangun dan dikembangkan bersama prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat *(democratische rechtsstaat)*. Sehingga hukum yang dimaksud tidak dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Maka prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Puncak kekuasaan hukum itu diletakkan pada konstitusi yang pada hakikatnya merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi.[24] Sebagai negara hukum, Indonesia menerima prinsip kepastian hukum di dalam rechtsstaat demikian pula prinsip rasa keadilan di dalam the rule of law serta nilai spiritual dari hukum agama. Hukum tertulis dengan segala proseduralnya yang demikian itu semuanya harus diletakkan dalam konteks penegakan keadilan. Karena itu, ketentuan-ketentuan tertulis yang dapat menghalangi terwujudnya keadilan dapat ditinggalkan.[25]

Hukum adalah peraturan yang berupa norma dan sanksi yang

---

[23] Zahermann Armandz Muabezi, Negara Berdasarkan Hukum *(Rechtsstaats)* Bukan Kekuasaan *(Machtsstaat)*, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 6 Nomor 3, November 2017 : 421-446 , hlm. 421.

[24] Zulkarnain Ridlwan , Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, hlm. 144.

[25] Moh. Mahfud. MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES, hlm. 51.

dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia, menjaga ketertiban, keadilan, mencegah terjadinya kekacauan. Hukum memiliki tugas untuk menjamin bahwa adanya kepastian hukum dalam masyarakat. Oleh sebab itu setiap masyarat berhak untuk memperoleh pembelaan didepan hukum. Hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan atau ketetapan/ ketentuan yang tertulis ataupun yang tidak tertulis untuk mengatur kehidupan masyarakat dan menyediakan sangsi untuk orang yang melanggar hukum. Hukum dapat didefenisikan dengan memilih satu dari 5 (lima) kemungkinan di bawah ini yaitu: a. Sesuai sifat-sifatnya yang mendasar, logis, relijius, atau pun etis. b. Menurut sumbernya, yaitu Undang-Undang. c. Menurut efeknya di dalam kehidupan masyarakat. d. Menurut metode pernyataan formalnya atau pelaksanaan otoritasnya. e. Menurut tujuan yang ingin di capainya.[26]

Hukum adalah seperangkat aturan yang mengikat dan memaksa masyarakat. Proses pelaksanaanya harus dipaksakan dengan jalan menjatuhkan sanksi agar tujuan daripada hukum dapat tercapai. Tujuan hukum memberikan kemanfaatan yang bersifat universal yaitu bagaimana menciptakan perdamaian dan ketentraman dalam lingkungan masyarakat yang dapat dirasakan secara konkret oleh seluruh lapisan masyarakat.[27]

Hukum dapat didefinisikan dengan memilih satu dari 5 kemungkinan di bawah ini yaitu: a. Sesuai sifat-sifatnya yang mendasar, logis, relijius, atau pun etis. b. Menurut sumbernya, yaitu Undang-Undang. c. Menurut efeknya di dalam kehidupan

---

[26] Riduan Syahrani, 2009, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti,hlm. 18.

[27] Tuti Haryanti, Hukum dan Masyarakat, Tahkim, Vol. X No. 2, Desember 2014, hlm. 161.

masyarakat. d. Menurut metode pernyataan formalnya atau pelaksanaan otoritasnya. e. Menurut tujuan yang ingin di capainya.[28]

Hukum adalah peraturan yang berupa norma dan sanksi yang dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia, menjaga ketertiban, keadilan, mencegah terjadinya kekacauan. Hukum memiliki tugas untuk menjamin bahwa adanya kepastian hukum dalam masyarakat. Oleh sebab itu setiap masyarat berhak untuk memperoleh pembelaan didepan hukum. Hukum dapat diartikan sebagai sebuah peraturan atau ketetapan/ ketentuan yang tertulis ataupun yang tidak tertulis untuk mengatur kehidupan masyarakat dan menyediakan sangsi untuk orang yang melanggar hukum.

Hukum dapat dikelompokkan sebagai berikut:

a. Hukum berdasarkan Bentuknya: Hukum tertulis dan Hukum tidak tertulis.
b. Hukum berdasarkan Wilayah berlakunya: Hukum lokal, Hukum nasional dan Hukum Internasional.
c. Hukum berdasarkan Fungsinya: Hukum Materil dan Hukum Formal.
d. Hukum berdasarkan Waktunya: Ius Constitutum, Ius Constituendum, Lex naturalis/ Hukum Alam.
e. Hukum Berdasarkan Isinya: Hukum Publik, Hukum Antar waktu dan Hukum Private. Hukum Publik sendiri dibagi menjadi Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana dan Hukum Acara. Sedangkan Hukum Privat dibagi menjadi Hukum Pribadi, Hukum Keluarga, Hukum Kekayaan, dan Hukum Waris.

---

[28] Riduan Syahrani, 2009, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti,hlm. 18.

f. Hukum Berdasarkan Pribadi: Hukum satu golongan, Hukum semua golongan dan Hukum Antar golongan.
g. Hukum Berdasarkan Wujudnya: Hukum Obyektif dan Hukum Subyektif.
h. Hukum Berdasarkan Sifatnya: Hukum yang memaksa dan Hukum yang mengatur.[29]

Perubahan sistem hukum dan perundang-undangan tersebut diakibatkan pula adanya perubahan undang-undang tentang Pemerintahan daerah. Khusus dibidang perundang-undangan, perubahan telah terjadi dengan terbentuknya Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 dan kedua kalinya dengan UU No. 13 Tahun 2022.

Dengan berlakunya undang-undang tersebut, terdapat perubahan mendasar dalam bidang perundang-undangan baik dalam masalah jenis dan hierarki, materi muatan peraturan perundang-undangan, maupun proses dan teknik pembentukannya.

Dengan demikian, kondisi diatas merupakan suatu cerminan tentang semakin pentingnya kajian dan pembahasan tentang perundang-undangan yang mendorong pada usaha pengembangan lebih jauh ilmu di bidang perundang-undangan.

Pengembangan ilmu di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya. Tujuan utama dari pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah ada di masyarakat akan tetapi menciptakan modifikasi/perubahan dalam

[29] https://jdih-dprd.bangkaselatankab.go.id/publikasi/detail/2-pengertian-hukum, diakses tanggl 2 maret 2021.

kehidupan masyarakat

2. Ilmu Pengetahuan perundang-undangan.

Pelopor ilmu pengetahuan perundang-undangan, diantaranya:[30]

a. Burkhard Krems, berpendapat bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan merupakan ilmu yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Beliau membagi ilmu pengetahuan perundang-undangan *(gesetzgebungswissenschaft)* ke dalam:

1) Teori perundang-undangan *(gesetzgebungstheori)*,yang berorientasi kepada mencari kejelasan dan kejernihan pengertian-pengertian *(enklarungstheori)* serta bersifat kognitif.
2) Ilmu perundang-undangan *(gesetzgebunglehre)*, berorientasi kepada melakukan perbuatan *(handlungsorientiert)* dan bersifat normatif.

b. Maihofer, membagi ilmu pengetahuan perundang-undangan kedalam:

1) Penelitian kenyataan hukum *(rechtstatsachenforschung*) yang meneliti undang-undang, pembentuk undang-undang dalam kenyataan sehari-hari.
2) Ilmu perundang-undangan *(gesetzgebungslehre*), yang merupakan bagian politik hukum yang didasarkan pada pengalaman hukum serta merupakan petunjuk dalam pembentukan hukum.

Krems mendefinisikan ilmu pengetahuan perundang-undangan dengan ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara. Beliau menyatukan berbagai segi pengetahuan yang

---

[30] Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *"Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar Dan Pembentukannya"*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 3.

berkaitan dan menggunakannya bagi suatu jangkauan objeknya yang khusus.

Krems membagi lagi ilmu perundang-undangan kedalam :

a. Proses perundang-undangan,
b. Metode perundang-undangan dan
c. Teknik perundang-undangan.

Maihofer membagi ilmu perundang-undangan ke dalam:

a. Teknik perundang-undangan,
b. Metode perundang-undangan dan
c. Analitik perundang-undangan[31]

Dalam hubungannya dengan ilmu hukum, ilmu politik dan sosiologi. Ilmu perundang-undangan dilihat dari objek penelitiannya (hanya mengenai pembentukan peraturan negara) tampak lebih sempit dan lebih luas jika dilihat dari permasalahannya, paradigmanya dan metodenya.

Apabila membicarakan ilmu perundang-undangan, maka artinya membahas pula proses pembentukan/perbuatan membentuk peraturan-peraturan negara, dan sekaligus seluruh peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Di Indonesia terdapat berbagai macam hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis. Hukum nasional Indonesia pada saat ini sangat banyak bahkan ada yang masih dalam proses pembentukannya. Dengan demikian ilmu perundang-undangan sangat penting sekali untuk membentuk hukum nasional (tertulis) dalam rangka memenuhi kebutuhan kehidupan kenegaraan, kebangsaan dan kemasyarakatan yang senantiasa berkembang, Selain itu diperlukan untuk menjembatani antar lingkup laku

[31] Ibid.

aneka adat dan hukum tidak tertulis lainnya atau untuk mengatasi kebutuhan kepastian hukum.

3. Peraturan Perundang-Undangan.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakansecaraterencana, terpadu, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kedaulatan berada ditangan rakyat sebagaimana diamanatkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu,dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan perundang undangan sejak perencanaan,penyusunan,pembahasan,pengesahan atau penetapan hingga pengundangan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat.

Mahfud MD mengemukakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang dibentuk dengan cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis.[32] Selanjutnya, Bagir manan menjelaskan bahwa dalam ilmu hukum terdapat berbagai istilah undang-undang yaitu undang-undang dalam arti materil dan undang-undang dalam arti formil. undang-undang dalam arti materil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum yang disebut peraturan perundang-undangan, sedangkan undang-undang dalam arti formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden.[33]

Satjipto Rahardjo, memberikan batasan mengenai perundang-undangan yang menghasilkan peraturan, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

a. Bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebalikan dari sifatsifat yang khusus dan terbatas.
b. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk kongkritnya. Oleh karena itu ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
c. Ia memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Adalah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan

---

[32] Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 255.

[33] Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill-Co, Jakarta, hlm. 3.

dilakukannya peninjauan kembali.[34]

Pendapat Satjipto Rahardjo tersebut melahirkan konsekuensi, bahwa pengertian dan definisi peraturan perundang-undangan dikunci pada aspek ketentuan yang mengatur (regeling) dengan sifat berlaku umum, tidak kongkrit dan ditujukan untuk publik. Hal tersebut berbeda dengan sifat yang melekat dalam suatu keputusan (becshikking) yang bersifat kongret, individual dan berlaku sekali waktu (einmalig). Jika ditarik dalam konteks sistem perundang-undangan Indonesia, maka suatu produk hukum dalam setiap tingkatan kelembagaan Negara dapat dikatakan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan, jika memenuhi unsur peraturan (regeling) sebagaimana yang disebutkan oleh Satjipto Rahardjo tersebut.[35]

Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Mengapa peranan peraturan perundang-undangan semakin besar ? Makin besarnya peranan peraturan perundang-undangan disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya ;

a. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali

---

[34] 4 Satjipto Rahardjo, 2012, Ilmu Hukum, Bandung , PT. Citra Aditya Bakti, hlm, 83-84.

[35] Irwandi, https://media.neliti.com/media/publications/43219-ID-kedudukan-tap-mpr-dan-implikasinya-terhadap-hierarki-peraturan-perundang-undanga.pdf, Kedudukan Tap MPR Dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia, hlm. 93, diakses tanggal 10 Februari 2022

dan mudah ditelusuri.

b. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditemukan kembali.
c. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas, sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji, baik dari segi formal maupun materi muatannya.
d. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

B. Dinamika Norma Hukum.

Istilah Norma dalam KBBI adalah aturan atau ketentuan yang mengikat warga kelompok dalam masyarakat, dipakai sebagai panduan, tatanan, dan pengendali tingkah laku yang sesuai dan berterima: *setiap warga masyarakat harus menaati -- yang berlaku;* **2** aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu;

-- **agama** aturan yang menata tindakan manusia dalam pergaulan dengan sesamanya yang bersumber pada ajaran agamanya;
-- **sosial** aturan yang menata tindakan manusia dalam pergaulan dengan sesamanya;
-- **susila** aturan yang menata tindakan manusia dalam pergaulan sosial sehari-hari, seperti pergaulan antara pria dan Wanita.[36]

Ditinjau dari segi etimologi, kata "norma" berasal dari bahasa Latin sedangkan kata "kaidah" berasal dari bahasa Arab.

[36] https://kbbi.web.id/norma, diakses tanggal 2 Juni 2023.

Norma berasal dari kata nomos yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab berasal dari kata qo'idah yang berarti ukuran atau nilai pengukur.[37]

Soerjono Soekanto, norma atau kaidah adalah ukuran ataupun pedoman untuk berperilaku atau bertindak dalam hidupnya.[38] Menurut Maria Farida, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.[39]

Selanjutnya, Menurut Sudikno Mertokusumo, kaidah diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi, atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.[40]

Norma hukum tergolong sebagai norma eksternal yaitu norma yang tumbuh dari luar dan mengatur bagaimana manusia berinteraksi. Ia bersifat umum dan berlaku bagi siapa saja. Selain norma hukum, dalam kelompok kaedah eksternal terdapat pula norma kesopanan. Secara lebih mendetail, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyatakan bahwa norma hukum diperlukan karena:

1. Tidak semua kepentingan atau tata tertib telah dilindungi atau

---

[37] Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta 2011, hlm 1.

[38] Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto, *Perihal Kaidah Hukum*, Alumni, Bandung 1982, hlm 14.

[39] Maria Farida Utami, *Ilmu……., Op.Cit,* Hlm. 14.

[40] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2006, hlm 11.

diatur oleh norma kesopanan serta norma internal berupa norma keagamaan dan norma kesusilaan.

2. Sanksi-sanksi pelanggaran terhadap norma internal bersifat psikis, sangat abstrak, sedangkan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum bersifat fisik dan nyata (konkret).
3. Sifat memaksanya sangat jelas dan dapat dipaksakan oleh alat negara (pemerintah), sedangkan norma etika tidak dapat dipaksakan oleh pemerintah karena penerapannya didasari atas dorongan dari dalam diri pribadi manusia.[41]

Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu norma dasar (Grundnorm). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut, tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi tetapi norma itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma yang berada dibawahnya.[42]

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

---

[41] Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum,* Bandung: Alumni, 1978, hlm. 10.

[42] Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 109; Maria Farida Indrati Soeprapto, Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998 hlm. 25

"Hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat suatu norma hukum lainnya, dan juga sampai derajat tertentu menentukan isi norma lainnnya tersebut....hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma dari norma lainnya digambarkan sebagai hubungan "superordinasi" ....kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, dan bahwa regressus ini diakhiri oleh suatu norma dasar, oleh karena menjadi dasar tertinggi validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum"[43]

Salah seorang murid Kelsen bernama Hans Nawiasky mengembangkan teori yang dikedepankan Kelsen. Nawiasky dalam bukunya berjudul *Algemeine Rechtlehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana norma yang dibawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada norma yang lebih tertinggi yang disebut norma dasar. Tetapi Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari :

Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (norma fundamental negara)
Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/pokok negara)

---

[43] Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriftif*, Rimdi Press, Jakarta, hlm. 110-125

Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)
Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (aturan pelaksana & aturan otonom).[44]

Hans Kelsen membagi dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik dan sistem norma yang dinamik.

Sistem norma yang statik adalah sistem yang melihat pada isi norma, dimana suatu norma umum dapat ditarik norma khusus atau norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum. Contohnya. Norma umum"hendaknya engkau menghormati orang tua" dapat ditarik/dirinci menjadi norma khusus"kewajiban membantu orang tua kalau beliau sedang kesusahan, kewajiban merawat orang tua kalau beliau sedang sakit".

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

Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki. Selanjutnya, hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik oleh karena itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuk atau menghapusnya, sehingga dalam hal ini tidak dilihat dari segi berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah apabila dibuat oleh lembaga yang berwenang membentuknya serta bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi tingkatannya.

Dinamika dari norma hukum dibedakan menjadi dua yaitu:

1. Dinamika norma hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas kebawah atau dari bawah ke atas.

---

[44] Marsillam Simanjuntak, 1997, *Pandangan Negara Integralistik*, Garfiti, Jakarta, hal. 30-32.

2. Dinamika norma hukum yang horizontal adalah dinamika yang bergeraknya tidak ke atas atau ke bawah tetapi ke samping. Dinamika norma hukum horizontal tidak membentuk hukum yang baru tetapi karena adanya suatu analogi/penapsiran.

Norma di masyarakat ada norma adat, norma kebiasaan, norma moral dan norma hukum. Persamaan norma-norma tersebut merupakan pedoman bagaimana seseorang harus bertindak/ bertingkah laku. Perbedaannya:

1. Norma hukum bersifat heteronom, artinya bahwa norma hukum itu datangnya dari luar diri seseorang, contoh; membayar pajak. Sedangkan norma-norma yang lainnya bersifat otonom, artinya norma itu datangnya dari dalam diri seseorang, contohnya menghormati orang tua (hal ini dilakukan karena kehendak dan keyakinan orang tersebut).
2. Norma hukum dapat dikenakan sanksi pidana maupun sanksi perdata lainnya, sedangkan norma lainnya tidak dikenakan sanksi pidana.
3. Dalam norma hukum sanksi pidana dilaksanakan oleh aparat negara sedangkan pelanggaran norma-norma lainnya sanksinya datang dari diri sendiri, sanksi sosial dari masyarakat.

Apabila norma hukum dilihat dari segi untuk siapa norma tersebut ditujukan dibagi menjadi 2:

1. Norma hukum umum artinya suatu norma hukum yang ditujukan untuk orang banyak dan tidak tertentu.
2. Norma hukum individual artinya norma hukum yang ditujukan pada seseorang, beberapa orang atau banyak orang yang telah tertentu.

Suatu norma hukum apabila dilihat dari hal yang diatur atau perbuatan/tingkah lakunya dibagi menjadi:

1. Norma hukum abstrak artinya suatu norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya artinya tidak konkret.
2. Norma hukum konkret artinya suatu norma hukum yang melihat perbuatan seseorang itu secara lebih nyata (konkret).

Norma hukum dilihat dari segi daya lakunya dapat dibedakan menjadi:

1. Norma hukum yang berlaku terus menerus *(dauerhaftig)*, yaitu norma hukum yang berlakunya tidak dibatasi oleh waku, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus sampai peraturan itu dicabut atau diganti dengan peratura yang baru. Contoh: setiap orang dilarang merusak lingkungan.
2. Norma hukum yang berlaku sekali-selesai *(einmahlig)* yaitu norma hukum yang berlakunya hanya satu kali saja dan setelah itu selesai, sifatnya hanya menetapkan saja. Contoh; keputusan mengenai penetapan seseorang menjadi kapolri.

Suatu norma hukum dapat merupakan suatu norma hukum tunggal dan dapat juga berwujud norma hukum yang berpasangan.

1. Norma hukum tunggal adalah suatu norma hukum yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya, jadi isinya hanya merupakan suatu suruhan tentang bagaimana seseorang hendaknya bertindak atau bertingkah laku. Contoh?
2. Norma hukum berpasangan adalah norma hukum yang terdiri atas dua norma hukum yaitu norma hukum primer dan norma hukum sekunder.
3. Norma hukum primer adalah norma hukum yang berisi aturan/patokan bagaimana seseorang harus berperilaku dalam masyarakat. Contoh; larangan berbuat kejahatan

Norma hukum sekunder adalah norma hukum yang berisi tata cara penanggulangannya apabila norma hukum primer itu tidak dipenuhi atau tidak dipatuhi. Norma hukum sekunder ini memberikan pedoman bagi penegak hukum untuk bertindak apabila suatu norma hukum primer itu tidak dipatuhi dan norma hukum sekunder ini mengandung sanksi bagi seseorang yang tidak memenuhi suatu ketentuan dalam norma hukum primer.contoh; barangsiapa yang melakukan kejahatan akan dikenakan sanksi.

C. Isi dan Lingkungan Kuasa Berlakunya Hukum.

Hukum Berdasarkan Isinya meliputi:

1. Hukum Publik,
2. Hukum Private.

Hukum Publik sendiri dibagi menjadi Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana dan Hukum Acara. Sedangkan Hukum Privat dibagi menjadi Hukum Pribadi, Hukum Keluarga, Hukum Kekayaan, dan Hukum Waris.

Norma hukum (legal norm) sebagai pelembagaan, nilai-nilai dan sekaligus sebagai patokan atau standar, berisikan:

1. Kebolehan
2. Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu,
3. Anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu,
4. Perintah positif untuk melakukan sesuatu,
5. Perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu.

Menurut A. Hamid Attamimi, norma-norma hukum mengandung sifat-sifat:

1. Perintah
2. Larangan
3. Pengijinan
4. Pembebasan

Lingkungan kuasa berlakunya norma hukum meliputi:

1. Lingkungan kuasa tempat, yang menunjukan tempat berlakunya norma hukum.
2. Lingkungan kuasa persoalan, menyangku masalah atau persoalan yang diatur (privat/publik).
3. Lingkungan kuasa orang, yaitu menyangkut orang yang diatur.
4. Lingkungan kuasa waktu, yang menunjukan sejak kapan dan sampai kapan berlakunya sesuatu ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan.

BAB III
HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, LEMBAGA NEGARA DAN JENIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Di dalam ilmu perundang-undangan dikenal adanya teori hierarki. Teori Hierarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Hubungan antara norma yang yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.[45]

Didalam ilmu perundang-undangan dikenal adanya teori hierarki. Teori Hierarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Hubungan antara norma yang yang mengatur perbuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai

[45] Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata , Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, NEGARA HUKUM: Vol. 9, No. 1, Juni 2018, hlm. 80. vide Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cetakan 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 110.

hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.[46]

Hierarki peraturan perundang- undangan memiliki arti penting dalam perancangan hukum, mengingat hukum adalah sah jika hukum tersebut dibentuk atau disusun oleh lembaga atau pejabat yang berwenang dengan berdasarkan norma yang lebih tinggi.

Makna tata urutan atau hierarki atau tingkatan dalam tata hukum/peraturan perundang undangan adalah:
1) Peraturan hukum atasan merupakan dasar hukum pembentukan peraturan hukum bawahan. 2) Peraturan hukum bawahan merupakan pelaksanaan peraturan hukum atasan, oleh karena itu kedudukannya lebih rendah dan materi muatannya tidak boleh bertentangan. 3) Manakala terdapat dua peraturan perundang-undangan dengan materi muatan mengatur materi sama dan dengan kedudukan sama maka berlaku peraturan perundang-undangan baru.[47]

Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPRGR mengenai sumber tertib hukm RI dan tata urutan peraturan perundang-undangan RI. Dalam TAP MPRS tersebut dijelaskan bahwa sumber tertib hukum RI adalah Pancasila, yang dirumuskan sebagai sumber dari segala sumber hukum, dan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan RI.

Selanjutnya, dijelaskan dalam lampiran bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum RI adalah:

---

[46] Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cetakan 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 110

[47] Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Media Hukum, Vol. IX, No. 2, April-Juni 2009, hlm. 1.

1. Proklamasi Kemerdekaan 17-08-1945
2. Dekrit 5 Juli 1959
3. UUD proklamasi
4. Surat perintah 11 Maret 1966

Sedangkan dalam lampiran II tentang Tata Urutan Per-UU-an menurut UUD 1945 dalam huruf A, disebutkan sebagai berikut:

1. Bentuk-bentuk peraturan per-UU-an RI menurut UUD 1945 ialah sebagai berikut:
   a. UUD 1945
   b. Tap MPR
   c. UU/Perpu
   d. PP
   e. Keppres,

   Peraturan pelaksanaan, seperti:
   a. Peraturan Menteri
   b. Instruksi menteri
   c. Dan lainnya.
2. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan autentik UUD 1945, UUD RI adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam negara.
3. Sesuai pula dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya.

Hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan TAP MPR No. III Tahun 2000, yaitu :

1. UUD 1945.
2. Tap MPR.
3. UU.
4. Perpu.
5. PP.
6. Keppres.
7. Peraturan Daerah.

Hierarki per-uu-an menurut UU No. 10 tahun 2004. Dalam Pasal 7, dijelaskan jenis dan hierarki per-uu-an sebagai berikut:

1. UUD 1945
2, UU/PERPU
3. PP
4. Perpres
5. Perda (perda prov, kab/Kota, perdes)

Hierarki menurut UU. No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7, dijelaskan yakni:

1. UUD 1945
2. TAP MPR
3. UU/PERPU
4. PP
5. Perpres
6. Perda (perda provinsi dan perda Kab/kota)

Selanjutnya, Pasal 8 ayat (1) menjelaskan bahwa jenis peraturan per-uu-an mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau pemerintah atas perintah UU, DPRD provinsi, gubernur, DPRD Kab/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa.

Pembentukan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki politik hukum masing-masing sesuai dengan rezim pemerintahan pada saat itu. Setiap hierarki memiliki problematikanya masingmasing, meskipun tujuan awalnya sama yaitu untuk menertibkan dan memperbaiki kerancuan dari peraturan sebelumnya, sehingga rekonstruksi hierarki peraturan perundang-undangan penting.[48]

B. LEMBAGA PEMBENTUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses pengharmonisasian. Dengan demikian, pengharmonisasian merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pengharmonisasian dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan dinyatakan sah apabila dibuat oleh pejabat/Lembaga yang berwenang. Adapun Lembaga Negara di Indonesia yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, diantaranya:

1. MPR RI
2. DPR RI

---

48 Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Negara Hukum, Volume 9 No. 1, Juni 2018,Hlm. 79.

3. DPD RI
4. Presiden RI
5. Mahkamah Konstitusi RI
6. Mahkamah Agung RI
7. Komisi Yudisial RI
8. Badan Pemeriksa Keuangan RI
9. Kementerian atau setingkat kementerian
10. Lembaga pemerintah non-kementerian
11. Lembaga lain yang oleh peraturan perundang-undangan diberikan kewenangan sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan
12. Pembentuk peraturan perundang-undangan tingkat daerah

Menurut Hans Kelsen, konsep lembaga negara terdiri dari dua bagian, yaitu :

1. *Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ.* Menurut Hans Kelsen, setiap individu, orang ataupun lembaga dapat disebut sebagai suatu organ negara apabila berfungsi untuk menciptakan norma dan menjalankan norma sekaligus. Contohnya; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan Pasal 20 Ayat (1) UUD memegang kekuasaan membentuk undang-undang, adalah organ negara yang menciptakan norma sekaligus menjalankan norma.
2. … *her personally has a specific legal position*. Pengertian pertama tersebut disempurnakan lagi bahwa organ negara, dalam hal ini yakni tiap individu dapat dikatakan sebagai organ negara apabila secara pribadi ia memiliki kedudukan hukum tertentu. Ciri-ciri organ negara dalam pengertian kedua ini meliputi:
    a. Organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu;

b. Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat ekslusif;
c. Karena fungsinya itu ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

Secara umum, konsep lembaga negara sering dihubungkan dengan ajaran Trias Politika yang dikemukakan oleh Montesquieu. Menurut Monstesquieu terdapat 3 fungsi lembaga negara, yaitu:

1. Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara untuk membuat peraturan-peraturan yang mengatur hidup manusia dalam negara, yang disebut kekuasaan legislatif.
2. Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara untuk mengatur kehidupan dalam masyarakat, sesuai peraturan perundang-undangan yang telah ada, atau memerintah, yang disebut dengan kekuasaan eksekutif.
3. Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara untuk mengawasi dan mengadili pelaksanaan peraturan perundang-undangan, yang disebut dengan kekuasaan yudikatif.

Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie, mengkategorikan konsep lembaga negara sebagai berikut:

1. Dalam arti yang paling luas, konsep lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan fungsi menerapkan hukum. Titik berat dari pengertian yang luas ini adalah kata-kata setiap individu. Individu tersebut bisa siapa saja (baik rakyat ataupun ketiga cabang kekuasaan masing-masing legislative, eksekutif, dan yudikatif), dalam konteks *law creating* dan *law applying.* Contohnya pemilihan umum yang diikuti oleh seluruh rakyat.
2. Konsep lembaga negara selain mencangkup fungsi tersebut diatas, juga meliputi struktur jabatan kenegaraan atau jabatan

pemerintahan. Kunci dari konsepsi lembaga negara yang dimaksud adalah terletak pada kata-kata individu yang menjabat posisi tertentu di pemerintahan atau kenegaraan. Jadi warga negara atau rakyat sudah tidak masuk dalam lembaga negara.

3. Konsep lembaga negara yang diartikan sebagai badan atau organisasi yang menjalankan fungsi menciptakan hukum dan menerapkan hukum dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam konsep ini, lembaga negara mencakup badan-badan yang dibentuk berdasarkan undang-undang, peraturan presiden ataupun keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat maupun daerah.
4. Konsep lembaga negara yang mencakup lembaga negara mulai di tingkat pusat sampai di daerah, termasuk pula kecamatan, kelurahan, rukun tetangga (RT), dan rukun warga (RW).
5. Konsep lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945. Lembaga negara tersebut meliputi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Kedudukan lembaga negara menurut Philipus M. Hadjon dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama*, kedudukan diartikan sebagai suatu posisi, yaitu posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. *Kedua,* kedudukan lembaga negara diartikan sebagai fondasi yang didasarkan pada fungsi utamanya.

Untuk lebih memahami tentang kedudukan lembaga negara, Philipus M. Hadjon memberikan contoh dalam kaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi, dikenal istilah lembaga negara dalam konteks kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus

sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar.

Berdasarkan hal tersebut, maka lembaga negara adalah badan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Namun demikian, badan apa saja yang kewenangannya diberikan oleh UUD, hingga saat ini pun bagi Mahkamah Konstitusi masih merupakan masalah karena menyangkut ketidakjelasan tentang apa dan siapa lembaga negara itu.

Untuk mencoba memahami konsep lembaga negara dengan pendekatan perbandingan, selanjutnya Philipus M. Hadjon memberikan contoh konsep Jerman. Konstitusi Jerman membedakan *state organ* dengan *constitutional organ.* Adapun *constitutional organ* hanyalah menyangkut lembaga-lembaga yang status dan kewenangannya langsung diatur oleh konstitusi. Dalam ketatanegaraan Jerman, *constitutional organ* tertinggi adalah *Bundestag* sebagai lembaga yang langsung dipilih oleh rakyat, sedangkan *state organ* adalah lembaga-lembaga dalam negara Jerman yang dianggap bertindak atas nama negara Jerman.

Jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara sebelum amandemen UUD 1945 dalam versi konstitusi Jerman adalah *constitutional organ* dalam arti kedudukan dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD. Dengan perbandingan sistem ketatanegaraan Jerman juga, kita bedakan lembaga-lembaga negara yang kedudukan dan kewenangannya langsung diatur oleh UUD, dan lembaga negara yang disebut dalam UUD namun kedudukan dan kewenangannya didelegasikan

pengaturannya oleh undang-undang.

Berkaitan dengan keadaan tersebut dalam suatu sistem ketatanegaraan setidaknya terdapat 3 status lembaga negara, yaitu:

1. Lembaga negara yang kedudukannya ditentukan dalam UUD;
2. Lembaga negara yang kedudukannya ditentukan dalam undang-undang; dan
3. Lembaga negara yang kedudukannya ditentukan oleh keputusan presiden.

Terkait dengan kedudukan lembaga negara sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, Sri Soemantri menyatakan bahwa untuk sistem ketatanegaraan Indonesia yang hanya berkenaan dengan lembaga negara yang ada dalam UUD, hal itu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti sempit. Sedangkan jika yang dimaksud juga dengan lembaga negara di luar UUD, maka hal itu berkaitan dengan sistem ketatanegaraan dalam arti luas.[49]

C. Jenis-jenis peraturan di Indonesia.

Di bawah ini dijelaskan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UUD 1945, yaitu :

1. Undang-undang (vide Pasal 5 ayat (10 dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 amandemen).
2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) (Pasal 22 UUD 1945).
3. Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945).
4. Keputusan Presiden (Pasal 4 UUD 1945)
5. Peraturan Daerah (Pasal 18 UUD 1945)

---

[49] Josef M. Monteiro, 2014, *Lembaga-Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945,* Pustaka Yustisia, Yogyakarta, https://hukum.bunghatta.ac.id/index.php/informasi/artikel/314-kedudukan-lembaga-negara-dalam-suatu-negara, diakses 5 Mei 2023.

1. Undang-undang.

Undang-undang ialah peraturan umum dan formal yang dibentuk oleh pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Undang-undang mengatur persoalan-persoalan dalam rangka melaksanakan hukum dasar Negara.

Pasal 1 angka 3 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan menjelaskan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

Perpu dibuat oleh oleh Pemerintah dalam keadaan memaksa (vide Pasal 22 ayat (1) UUD 1945), berkekuatan sama dengan undang-undang. Perundang-undangan jenis ini disebut juga dengan peraturan darurat *(noodverordening)*.

Keistimewaan Perpu ialah sudah berlaku sebelum mendapat persetujuan DPR, namun harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikutnya, jika tidak maka harus dicabut (vide Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945).

Syarat utama untuk mengadakan Perpu adalah *"adanya keadaan genting yang memaksa Pemerintah untuk bertindak segera dan tepat. Kemudian harus mendapat persetujuan DPR dalam sidang berikutnya setelah Perpu itu diundangkan, jika tidak maka harus dicabut"*.

Apabila Perpu tersebut disetujui oleh DPR, maka Perpu itu disahkan menjadi undang-undang. Persetujuan itu tentunya bisa tanpa perubahan dan bisa juga dengan adanya perubahan-perubahan *(mutatis mutandis)*. Pengesahan tersebut dilakukan dengan membuat undang-undang yang menetapkan Perpu tersebut menjadi undang-undang.

3. Peraturan Pemerintah (PP).

Peraturan Pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan yang berisi aturan umum untuk melaksanakan undang-undang atau Perpu.

Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden, dalam hal ini Presiden yang menandatangani. Dasarnya adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan *"Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya"*.

Pengertian menurut ilmu pengetahuan hukum, bahwa *"tidak ada peraturan pemerintah tanpa undang-undang yang menjadi dasarnya" (geen regeringsverordening zonder wet waar op zij steunt).*

Untuk membuat suatu Peraturan Pemerintah, tidak harus secara tegas dinyatakan atau disebut dalam undang-undang yang menjadi dasarnya. Peraturan Pemerintah merupakan suatu pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasarnya, maka tidak boleh ditambah atau tidak boleh membuat norma-norma baru.

Peraturan Pemerintah dapat memuat ketentuan pidana atau sanksi bagi pelanggarnya, apabila undang-undang yang menjadi dasarnya telah menentukan demikian, namun jika undang-undang yang menjadi dasarnya tidak memuat ketentuan pidana, maka PP tidak dapat mencantumkan ketentuan pidana.

4. Keputusan Presiden (Keppres).

Keputusan Presiden (Keppres) berisi peraturan yang bersifat khusus untuk melaksanakan UUD 1945, TAP MPR, UU atau Perpu dan Peraturan Pemerintah.

Keputusan Presiden berdasarkan pada ketentuan Pasal 4 ayat (1) 1945 yang berbunyi *"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar"*.

Keputusan tersebut biasanya berisi :

a. Suatu penetapan *(beschikking)*.
b. Suatu peraturan *(regeling)*.

Perbandingan antara Keppres dan Peraturan Pemerintah (PP).

Persamaannya adalah sama-sama ditandatangani oleh Presiden".

Perbedaannya :

a. Dari sudut isinya dan dasarnya.
b. Wewenang menerbitkan serta tanggung jawab atas isi PP berada di tangan Presiden bersama-sama menteri, sedangkan wewenang menerbitkan serta tanggung jawab atas isinya Keppres berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan (eksekutif).

5. Peraturan Daerah.

Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 1 angka 7 dan 8 UU No. 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa :

a. Perda Provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi dengan persetujuan Bersama bersama Gubernur.
b. Perda Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Jenis peraturan perundang-undangan di negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

a. Peraturan perundang-undangan tingkat pusat.
b. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah.
c. Jenis-jenis Peraturan dari zaman Hindia Belanda.

Peraturan tingkat pusat terdiri dari:

a. UU/PERPU.
b. PP.
c. KEPPRES.
d. Kepmen.
e. Kep. Kepala Lembaga Pemerintah non-kementerian.
f. Kep. Direktorat Jenderal Kementerian.
g. Keputusan Badan Negara.

Peraturan perundang-undangan tingkat daerah, diantaranya ;

a. Perda propinsi.
b. Peraturan Gubernur
c. Keputusan Gubernur.
d. Perda Kabupaten/kota.
e. Peraturan Bupati/Walikota
f. Keputusan Bupati/Walikota.

Jenis-jenis peraturan perundang-undangan sisa zaman Hindia Belanda yang kini masih ada dan masih berlaku di negara kita ialah:

a. Wet.
b. Algemene Maatregel van Bestuur (AmvB)= UU.
c. Ordonantie = UU.
d. Regeringsverordening = PP.

Jenis-jenis yang sudah dikemukakan di atas, dalam praktek dijumpai jenis-jenis lain, yaitu :

a. Keputusan Bersama, ialah keputusan para pejabat atau instansi yang berwenang dibidangnya masing-masing secara bersama-sama dituangkan dalam keputusan bersama.
b. Surat edaran. Dalam hal ini yang mengandung materi peraturan.

BAB IV
ASAS-ASAS DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pengertian Asas Hukum dan Asas Peraturan Perundang-undangan.

Hukum itu harus memberikan manfaat bagi masyarakat banyak tanpa memandang status sosial siapapun. Karena pentingnya kedudukan hukum dalam tatanan masyarakat, maka dalam pembentukan peraturan hukum tidak bisa terlepas dari asas hukum, karena asas hukum adalah landasan utama dalam pembentukan hukum juga disebut titik tolak dalam pembentukan dan interpretasi undang-undang tersebut.

Asas hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatarbelakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum. Dalam bahasa Inggris, kata " asas " diformatkan sebagai " principle ", peraturan konkret seperti undang-undang tidak boleh bertentangan dengan asas hukum, demikian pula dalam putusan hakim, pelaksanaan hukum, hukum dasar, dasar sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat dan sistem hukum yang di pertegas oleh Dragan Milovanovic.[50]

---

[50] Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan*

Asas hukum bukan merupakan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat di dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut. Atau lebih ringkasnya, asas hukum merupakan latar belakang dari terbentuknya suatu hukum konkrit.

Contoh asas hukum misalnya:

asas fiksi hukum

1. asas non retroaktif
2. Lex specialis derogate legi generali
3. Lex superior derogar legi priori
4. Lex superior derogate legi inferior
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat
6. Asas indubio proreo
7. Asas presumption of innocence
8. Asas pacta sun servanda
9. Asas nullum delictum nulla poena sine lege praevia poenali
10. Asas presumption of guilt
11. Asas similia similibus
12. Asas non liquet
13. Asas diskresi
14. Asas equality before the law

Judicialprudance, Kencana, Makasar, 2007, hlm. 14.

Beberapa perbedaan mendasar antara asas dan norma yaitu :

1. Asas merupakan dasar pemikiran yang umum dan abstrak, sedangkan norma merupakan peraturan yang real;
2. Asas adalah suatu ide atau konsep, sedangkan norma adalah penjabaran dari ide tersebut;
3. Asas hukum tidak mempunyai sanksi sedangkan norma mempunyai sanksi.

Tentu saja keduanya berbeda, karena asas hukum adalah merupakan latar belakang dari adanya suatu hukum konkrit, sedangkan norma adalah hukum konkrit itu sendiri. Atau bisa juga dikatakan bahwa asas adalah asal mula dari adanya suatu norma.

A Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga bersimpul pada dua asas penting, yaitu asas formal dan asas material diantaranya yang termasuk asas formal adalah:

1. asas tujuan yang jelas;
2. asas perlunya pengaturan;
3. asas organ/lembaga yang tepat;
4. asas materi muatan yang tepat;
5. asas dapatnya dilaksanakan; dan
6. asasnya dapatnya dikenali.

Sedangkan asas-asas material terdiri dari:

1. asas harus sesuai dengan ciri hukum dan norma fundamental Negara;
2. asas harus sesuai dengan hukum dasar Negara;
3. asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasarkan atas hukum; dan
4. asas hukum sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Hamid S. Attamimi, menyampaikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi :

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; *Kedua*, asas-asas Negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan; *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan, dan *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.[51]

I.C. Van Der Vlies, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang masuk kedalam asas formal dan asas materil diantaranya : Asas-asas formal meliputi:

1. asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. asas organ/lembaga yang tepat (*begisel van het juiste organ*);
3. asas perlunya pengaturan (*het noodzakeijkheids beginsel*);
4. asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
5. asas consensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas material meliputi:

1. asas terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke systematiek*);
2. asas dapat dikenal (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);

---

[51] Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm. 115

4. asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
5. asas perlakuan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).

Berkenaan dengan hal tersebut pembentukan peraturan yang baik selain berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), juga perlu dilandasi oleh asas-asas hukum umum (*algemene rechtsbeginselen*), yang didalamnya terdiri dari asas Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, dan Negara berdasarkan kedaulatan rakyat.

Sudikno Mertokusumo,[52] asas-asas hukum peraturan perundang-undangan tersebut sesuai Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dapat dikelompokan menjadi 2 (*dua*) yakni Pertama, asas yang berkaitan dengan pembentukan atau proses Peraturan Perundang-undangan dan; Kedua, asas yang berkaitan dengan materi muatan atau substansi Peraturan Perundang-undangan.

B. Pengaturan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Negara hukum diartikan sebagai suatu negara yang menerapkan prinsip legalitas, yaitu segala tindakan negara melalui, berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Hukum mempunyai kedudukan tertinggi agar supaya pelaksanaan kekuasaan negara tidak menyimpang dari

[52] Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007, Hlm. 17; asas hukum bukan merupakan hukum konkrit melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang peraturan konkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum sebagaimana terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim.

undang undang.[53]

Menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam membentuk peraturan perundang-undangan termasuk Perda, harus berdasarkan pada asas-asas pembentukan yang baik meliputi :

1. *Asas Kejelasan Tujuan* adalah bahwa setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat* adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
3. *Asas Kesesuaian antara jenis dan materi muatan* adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis Peraturan Perundang-undangannya;
4. *Asas dapat dilaksanakan* adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofii, yuridis maupun sosiologis.
    a. *Aspek Filosofis* adalah terkait dengan nilai-nilai etika dan moral yang berlaku di masyarakat. Perda yang mempunyai tingkat kepekaan yang tinggi dibentuk berdasarkan semua nilai-nilai yang baik yang ada dalam masyarakat;

---

[53] E.Y.Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia,* Storia Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 74.

b. *Aspek Yuridis* adalah terkait landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan perda.

c. *Aspek Sosiologis* adalah terkait dengan bagaimana Perda yang disusun tersebut dapat dipahami oleh masyarakat, sesuai dengan kenyataan hidup masyarakat yang bersangkutan.

5. *Asas hasil guna dan daya guna* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
6. *Asas kejelasan rumusan* adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaanya.
7. *Asas keterbukaan* adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan;

Materi muatan adalah materi muatan peraturan perundang-undangan menurut UU No. 12 Tahun 2011 harus mengandung asas-asas sebagai berikut :

1. *Asas kekeluargaan* adalah mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
2. *Asas Kenusantaraan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah 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;

3. *Asas Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan peraturan daerah 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;
4. *Asas Keadilan* adalah mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa kecuali;
5. *Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial;
6. *Asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
7. *Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap materi muatan peraturan daerah harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan Negara;
8. *Asas pengayoman* adalah memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat;
9. *Asas Kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta hakekat dan martabat setiap warga Negara secara proporsional;
10. *Asas kemanusiaan* adalah mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat

setiap warga Negara secara proporsional;

11. *Asas Kebangsaan* adalah mencerminkan sifat dan watak Bangsa Indonesia yang pluralistik dengan tetap menjaga prinsip Negara kesatuan RI.

Kekuasaan akan tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Hukum sebagai perangkat kaidah sosial yang salah satu tugasnya menciptakan pergaulan hidup damai, dalam penegakannya kerapkali juga mesti memperhatikan Penerapan Asas Hukum dan Kepentingan Politik tetapi perlu dipandang sebagai dasardasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku, yakni dasar-dasar atau petunjuk arah dalam hukum positif Suatu asas hukum bukanlah suatu ketentuan hukum, asas bukanlah hukum namun hukum tidak dapat dimengerti tanpa asas, asas adalah gejala yang mengarah penentuan moral kita pada hukum, asas adalah hal-hal yang umum dengan segala sesuatu yang relatif yang mendampinginya yang tidak lolos dari kebutuhan untuk memperjelas pemahaman menyangkut asas hukum, pandangan tentang asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang kongkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.

Dalam sistem hukum, asas hukum memiliki fungsi, yaitu Menjaga ketaatan asas atau konsistensi. Contoh, dalam Hukum Acara Perdata dianut " asas pasif bagi hakim ", artinya hakim hanya memeriksa pokok-pokok sengketa yang oleh para pihak yang berperkara dan bukan oleh hakim. Hakim hanya ditentukan membantu para pencari keadilan dan berusaha mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk tercapainya keadilan.

C. Landasan filosofis, Sosiologis dan Yuridis Peraturan Perundang-undangan.

1. Landasan Filosofis

Menurut ilmu pengetahuan hukum sekurang-kurangnya ada 3 (tiga) landasan agar hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik, yaitu :

a. Landasan filosofis;
b. Landasan sosiologis
c. Landasan yuridis

Karena peraturan perundang-undangan adalah hukum, maka peraturan perundang-undangan yang baik, harus mengandung ketiga unsur tersebut bagaimana imbangan penggunaan ketiga unsur tersebut, tergantung pada pendekatan (metode) yang digunakan.

Jika kita melihat peraturan perundang-undangan secara formal, maka unsur yuridislah yang terpenting. Begitupula, jika melihat hukum sebagai gejala sosial, maka unsur sosiologis sangat penting. Sedangkan jika kita ingin mengukur kebaikan hukum dari "*rechtsidee*" (cita hukum), tentu akan menekankan pada unsur filosofis.

Perbedaan dari perbedaan sudut pandang tersebut, ketiga unsur (*yuridis, sosiologis dan filosofis*) memang sangat penting. Sebab setiap pembuat peraturan perundang-undangan berharap, agar kaidah yang tercantum dalam perundang-undangan itu adalah sah secara hukum (*legal validity*) dan berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang. Di samping ketiga unsur yang dominan di atas, maka unsur keempat yang juga tidak kalah pentingnya adalah "*unsur perencanaan*". Sebab sekalipun peraturan perundang-undangan sudah memenuhi ketiga unsur tersebut, jika tidak direncanakan dengan baik, akibatnya tidak

akan sempurna (hasilnya kurang memuaskan).

Peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*), apabila rumusan atau norma-normanya mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) dikaji secara filosofis. Alasan tersebut sesuai dengan "*rechtsidee*" (apa yang mereka harapkan dari hukum) atau sesuai dengan cita-cita dan pandangan hidup manusia dalam pergaulan. Cita hukum (*rechtsidee*) masyarakat berupa :

a. *Ideee van der waarheid* (cita-cita kebenaran);
b. *Idee der gerechtigheid* (cita-cita keadilan);
c. *Idee der zedelijkheid* (cita-cita kesusilaan);

Cita hukum (*rechtsidee*) tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan tentang keadaan, tentang kedudukan wanita, tentang dunia gaib dan lain sebagainya. Semua itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut, baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat harus diakomodir dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat.

Landasan filosofis merupakan alasan pembentukan peraturan daerah dengan mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara 1945. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri dari tiga unsur, yaitu keadilan, kehasilgunaan atau kemanfaatan, dan kepastian

hukum. [54]

Landasan filosofis[55] merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.Dasar filosofis merupakan dasar filsafat atau pandangan hidup yang menjadi dasar cita-cita sewaktu menuangkan hasrat ke dalam suatu rancangan/draf peraturan perundang-undangan.Bagi bangsa Indonesia, dasar filosofis itu adalah Pancasila, sehingga pada prinsipnya tidak dibuat dan tidak sah suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat jika bertentangan dengan Pancasila sebagai filsafat dan dasar negara Indonesia. Pancasila sebagai dasar filsafat Negara Indonesia pada hakikatnya merupakan sumber dari segala sumber hukum dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang meliputi suatu pandangan hidup, kesadaran, cita-cita hukum, citacita moral yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan dan watak bangsa Indonesia, yang pada tanggal 18 Agustus 1945 telah dipadatkan dan diabstraksikan oleh pendiri negara menjadi lima sila dan ditetapkan secara yuridis formal menjadi dasar filsafat NKRI. Nilai-nilai Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 secara yuridis memiliki kedudukan sebagai pokok kaidah negara yang fundamental.

---

[54] Satjipto Rahardjo, *Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003, hlm. 34.

[55] Sri Wahyuni Laia1), Sodialman Daliwu, Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia, Jurnal Education and development, Vol.10 No.1 Edisi Januari 2022, hlm. 548.

Asas filosofis peraturan perundang-undangan adalah dasar yang berkaitan dengan dasar filosofis/ideologi negara, dalam arti bahwa peraturan perundang-undangan harus memperhatikan secara sungguh-sungguh nilai-nilai (citra hukum) yang terkandung dalam Pancasila. Setiap masyarakat mengharapkan agar hukum itu dapat menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan. Landasan filosofis peraturan perundangundangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (ideal norms) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Keberlakuan filosofis adalah nilai-nilai filosofis Negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila.

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis (*sociologiche gelding*) dapat diartikan pencerminan kenyataan yang hidup dalam masyarakat, dengan harapan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah didalamnya) tersebut akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dasar sosiologis dari peraturan daerah adalah kenyataan yang hidup dalam masyarakat (*living law*) harus termasuk pula kecenderungan-kecenderungan dan harapan-harapan masyarakat. Tanpa memasukan faktor-faktor kecenderungan dan harapan, maka peraturan perundang-undangan hanya sekedar merekam seketika (*moment opname*). Keadaan seperti ini akan menyebabkan kelumpuhan peranan hukum. Hukum akan tertinggal dari dinamika masyarakat. Bahkan peraturan perundang-undangan akan menjadi konservatif karena seolah-olah pengukuhan kenyataan yang ada.

Hal ini bertentangan dengan sisi lain dari peraturan perundang-undangan yang diharapkan mengarahkan perkembangan masyarakat.

Apakah yang dimaksud dengan dasar berlaku secara sosiologis (*sociologoshe gelding*)?. Dasar sosiologis artinya "*mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat*". Hal ini penting agar perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat, karena diterima oleh masyarakat secara wajar, tidak menjadi huruf-huruf mati belaka.

Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar, akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya.

Dua landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum, yaitu :

a. Teori kekuasaan (*machttheorie*).

Secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.

b. Teori pengakuan (*Annerkennungstheorie*).

Kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

3. Landasan Yuridis

Wicipto Setiadi menyatakan, pengharmonisasian adalah upaya untuk menyelraskan,menyesuaikan,memantapkan,dan membulatkan konsepsi suatu rancangan peraturan perundang-undangan,dengan peraturan perundangundangan lain,baik yang lebih tinggi ,sederajat,maupun yang lebih rendah ,dan hal hal lainselain peraturan perundang-undangan sehingga tersusun secara sistematis,tidak saling bertentangan atau tumpang tindih

(overlapping).[56]

Pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan atau ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*),[57] yang diantaranya landasan yuridis.

Dalam pembentukan peraturan daerah sesuai pendapat **Bagir Manan** harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah :

a. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*);
b. Adanya kesesuaian bentuk/ jenis Peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan di*atur,* artinya ketidaksesuaian bentuk/ jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud;
c. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan

---

[56] Setiadi, Wicipto, 2007, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya untuk Memperbaiki Kualitas Perundang-undangan, Jurnal legislasi Indonesia*, Vol.4 No.2,Juni,2007, hlm.48.

[57] Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, Hlm. 23.

d. Tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannnya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.[58]

Dasar yuridis sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena akan menunjukkan :

a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan, harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Sebab kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu "*batal demi hukum*" (*van rechtswegenietig*). Artinya dianggap tidak pernah ada, dan segala akibatnya batal demi hukum.
b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan lebih tinggi atau sederajat. Misalnya dalam UUD 1945 ditentukan, bahwa akan diatur dalam undang-undang. Jika diatur dalam bentuk lain, maka dapat dapat dibatalkan (*venietigbaar*).
c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, maka peraturan perundang-undangan itu, mungkit batal demikian hukum atau tidak/belum mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Misalnya Peraturan Daerah

58 Bagir Manan, *Op Cit*, Hlm. 14-15

yang belum diundangkan dalam Lembaran daerah. Lembaran Negara atau lembaran daerah merupakan tempat pengundangan setiap peraturan periundang-undangan agar mempunyai kekuatan mengikat.

d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat lebih bawah.

Dalam hubungannya dengan landasan yuridis, maka Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka mencatat beberapa pendapat, diantaranya :

a. Hans Kelsen berpendapat, bahwa setiap kaidah hukum harus berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tinggkatannya.
b. W. Zevenbergen berpendapat, bahwa setiap kaidah harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereschtewize is tot stand gekomen*).
c. Logeman berpendapat, bahwa kaidah hukum mengikat kalau meninjukkan hubungan keharusan (hubungan memaksa) antara suatu kondisi dengan akibatnya (*dwigen verband*).

Landasan Yuridis terbagi dua, yaitu :

a. Landasan yuridis beraspek formal, yaitu ketentuan-ketentuan hukum yang memberi kewenangan kepada badan pembentukannya. Untuk badan pembentuk undang-undang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 (amandemen) jo Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (amandemen). Sedangkan untuk badan pembentuk Peraturan Pemerintah adalah Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

b. Landasan yuridis yang beraspek materil adalah ketentuan-ketentuan hukum tentang masalah atau persoalan apa yang harus diatur. Sebagai contoh Pasal 23 UUD 1945, adalah landasan yuridis beraspek materiil untuk pembentukan undang-undang yang mengatur persoalan-persoalan APBN, pajak, Mata uang, hal keuangan negara dan BPK.

Landasan yuridis beraspek materiil ini terutama penting bagi jenis perundang-undangan pelaksana, yaitu derajatnya di bawah undng-undang (undang-undang organik). Peraturan jenis ini tidak dapat berdiri sendiri. Lain halnya dengan Undang-undang an-Organik yang sifatnya berdiri sendiri.

Apakah suatu peraturan perundang-undangan yang sudah mencerminkan dasar-dasar yurudis, sosiologis dan filosofis tidak akan ada lagi kekurangannya ?

Kenyataannya tidaklah demikian, peraturan perundang-undangan yang kurang baik dapat terjadi karena :

a. Tidak jelas arti, maksud dan tujuannya (*ambiguous*), atau
b. Rumusnya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti (*interpretatif*), atau
c. Terjadi inkonsistensi dalam menggunakan peristilahan, atau
d. Sistematikanya yang tidak jelas, atau
e. Bahasa yang berbelit-belit, sehingga sukar dimengerti.

Untuk menghindari atau mengurangi hal tersebut di atas, maka yang tidak kalah penting dalam pembentukan suatu rancangan peraturan perundangan adalah "*perancangan*".

Dengan demikian ada 4 (empat) unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, yaitu "*landasan filosofis, sosiologis, yurudis dan perancangan*".

Dari sudut perancangan peraturan perundang-undangan yang baik, maka keempat unsur tersebut di atas, dibagi dalam dua kelompok utama yang sekaligus merupakan tahap-tahap dalam perancangan peraturan perundang-undangan.

Naskah akademik disiapkan oleh mereka yang tidak mempunyai kewenangan formal menyiapkan atau membuat peraturan perundang-undangan.

Pada tahap penyusunan naskah akademik itulah dasar-dasar filosofis, sosiologis dan yuridis mendapat secara mendalam. Bila diperlukan, sebelum penyusunan naskah akademik dilakukan, didahului dengan penelitian-penelitian dan pengkajian-pengkajian secara ilmiah.

Pada tahap naskah akademiklah disusun dasar-dasar, alasan-alasan, pertimbangan-pertimbangan yang tidak semata-mata politik, tetapi juga pertimbangan yuridis, sosiologis, filosofis, sosial budaya ekonomis dan sebagainya. Kedalam naskah akademik, juga dapat dipertimbangkan manfaat atau akibat yang akan timbul, sperti beban keuangan negara dan sebagainya. Tetapi agar naskah akademik ini tidak merupakan kajian ilmiah semata, maka "*harus disertai dengan kerangka dan pokok-pokok isi yang akan dimasukan ke dalam peraturan perundang-undangan yang hendak dirancang*".

Tahap kedua : Tahap perancangan.

Tahap kedua ini menyangkut aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan. aspek procedural ialah hal-hal seperti izin prakarsa (apabila diperlukan), pembentukan panitia antar departemen, dan sebagainya. Penulisan perancangan ialah menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normative.

Bahasa normative ialah bahasa yang akan mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (hak, kewajiban, larangan dan sebagainya). Bahasa normative harus tunduk pada :

a. Kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baku, dan
b. Bahasa hukum.

Struktur normative ialah mengikuti teknis penulisan peraturan perundang-undangan, seperti; pertimbangan, dasar hukum, pembagian bab, pasal dan ayat.

BAB V
MATERI MUATAN DAN PENGUNDANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan.

Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa:

(1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang Undang berisi:
   a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
   c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
   d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;

   pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

(2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Selanjutnya, Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.

Pasal 12 menjelaskan Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

Pasal 15 UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menjelaskan bahwa:

(1) Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:
    a. Undang-Undang;
    b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
    c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
(2) Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).
(3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya, Pasal 83 menjelasakn bahwa Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan

Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan Peraturan Perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

B. Pengertian, Fungsi dan Landasan Hukum Pengundangan.

Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

Istilah pengundangan tersebut bersumber dari UU No. 1 Tahun 1950. Istilah tersebut terdapat pula dalam Pasal 100 UUDS 1950, yang selanjutnya digunakan dalam Surat Presiden RI No. 2775/HK/59 tentang contoh-contoh Peraturan Negara.

Di zaman RIS digunakan istilah "Pengumuman". Istilah pengumuman didasarkan pada UU No. 2 Tahun 1950 (UU federal).

Di zaman Hindia Belanda, dalam Pasal 95 IS dan Pasal 1 Algemene Bepalingen van Wetgeving (AB) digunakan istilah "Afkondiging".

Lembaran Negara (LN) adalah tempat mengundangkan peraturan perundang-undangan. Di zaman Hindia Belanda disebut "Staatsblaad" (S atau Stbl).

Peraturan perundang-undangan dirumuskan secara padat, sehingga ada di antara pasal-pasalnya yang memerlukan "penjelasan" (memorie van toelichting). Tambahan Lembaran Negara memuat Penjelasan dari peraturan perundang-undangan.

Teks perundang-undangan dimuat dalam Lembaran Negara, sedangkan penjelasannya dimuat dalam TambahanLembaran Negara. Pada zaman Hindia Belanda, Tambahan Lembaran Negara disebut *"bijbald op het staatsballad"*.

Dalam Pasal 81 UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundangundangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam:

1. Lembaran Negara Republik Indonesia;
2. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia;
3. Berita Negara Republik Indonesia;
4. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
5. Lembaran Daerah;
6. Tambahan Lembaran Daerah; atau
7. Berita Daerah.

Menurut Pasal 82 UU No. 12 Tahun 2011 peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara meliputi:

1. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Presiden
4. Peraturan perundang-undangan lain menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Adapun peraturan pelaksanaan terkait pengundangan peraturan perundang-undangan diatur dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam

Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 31 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 16 Tahun 2015 menjelaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya dalam angka 2 dijelaskan Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

Selanjutnya, Pasal 3 menguraikan bahwa:

(1) Menteri mengundangkan Peraturan Perundangundangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah Mahkamah Agung Mahkamah Konstitusi Komisi Yudisial menteri badan lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang ataupun berdasarkan kewenangan dengan

menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

(2) Penjelasan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Pasal 4 Permohonan Pengundangan Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia disampaikan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 (1) Permohonan Pengundangan Peraturan Perundangundangan yang akan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia diajukan secara tertulis dan ditandatangani oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara atau pimpinan lembaga yang berwenang.

Pasal 6 diubah pengaturannya dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 31 Tahun 2017 menjadi Pasal 6 ayat (1) Permohonan Pengundangan Peraturan Perundangundangan yang akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia diajukan secara tertulis. (2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat: a. pernyataan tidak terdapat permasalahan secara substansi dan/atau prosedur; dan b. lampiran analisis kesesuaian antara Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan dengan Peraturan Perundang-undangan yang setingkat, Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau dengan putusan pengadilan. (3) Permohonan dan lampiran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dan huruf b ditandatangani oleh Sekretaris

Jenderal/nama lain atau pimpinan tinggi madya yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya, Pasal 7 menjelaskan:

(1) Pengajuan permohonan pengundangan disampaikan secara langsung kepada petugas yang ditunjuk disertai dengan: a. 2 (dua) naskah asli; b. 1 (satu) soft copy naskah asli; dan c. 1 (satu) fotokopi naskah asli.
(2) Naskah asli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketik dengan jenis huruf Bookman Oldstyle, ukuran huruf 12 (dua belas), dan di atas kertas F4.
(3) Format soft copy naskah asli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.

Pasal 8 menjelaskan bahwa:

(1) Permohonan Pengundangan yang telah diajukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dilakukan pemeriksaan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.
(2) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pemeriksaan kelengkapan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7; b. pemeriksaan kesesuaian antara naskah asli dengan soft copy naskah asli; dan c. pemeriksaan naskah asli dan soft copy naskah asli sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.
(3) Permohonan Pengundangan Peraturan Perundangundangan yang diajukan untuk ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, selain dilakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemeriksaan juga dilakukan terhadap substansi dan prosedur.

Pasal 9 ayat (1) mengatur Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dilakukan pada saat dokumen permohonan diterima. (2) Pemeriksaan kelengkapan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf a dilakukan terhadap: a. surat pengajuan permohonan Pengundangan yang dibubuhi tanda tangan basah serta diterakan cap dinas jabatan; b. tanda tangan basah dalam naskah asli Peraturan Perundang-undangan; c. jumlah naskah asli; dan d. kesesuaian format naskah asli dan soft copy naskah asli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7. (3) Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) dilakukan terhadap lampiran analisis kesesuaian antara Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan dengan Peraturan Perundang-undangan yang setingkat, Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau putusan pengadilan.

Pasal 11A (1) Dalam hal berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 terdapat permasalahan, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melakukan klarifikasi kepada pimpinan instansi yang bersangkutan. (2) Selain melakukan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan dapat mengundang kementerian/lembaga, pihak terkait, dan/atau tenaga ahli untuk mendapatkan masukan dan melakukan sinkronisasi dengan Peraturan Perundang-undangan yang setingkat, Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau putusan pengadilan.

Pasal 13 Dalam hal berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 tidak terdapat permasalahan, Direktur Jenderal Peraturan Perundangundangan melakukan: a. penyampaian naskah asli Peraturan Perundangundangan yang akan

ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia kepada Menteri untuk memperoleh tanda tangan; atau b. penandatanganan naskah asli Peraturan Perundangundangan yang akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Fungsi pengundangan perundang-undangan.

Konsep pengundangan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan daya ikat dan daya laku peraturan perundang-undangan. Pengundangan dan pengumuman dalam LN atau BN merupakan syarat formal untuk mempunyai kekuatan mengikat dari perundang-undangan. Maksudnya, apabila sudah diundangkan dalam LN atau diumumkan dalam BN, maka perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan mengikat. Setelah diundangkan atau diumumkan secara resmi, maka setiap orang dianggap sudah mengetahuinya. Keadaan ini disebut *"fiksi dalam hukum",* artinya *"setiap orang dianggap mengetahui isi undang-undang".*

Fiksi hukum tersebut, sekarang berubah menjadi "*setiap orang terikat pada suatu undang-undang sejak ia dinyatakan berlaku*". Ini terdapat dalam yurisprudensi Mahkamah Agung, pada tahun 1955. (Wirjono Projodikoro, 1955 : 33).

Biasanya pada bagian penutup dari perundang-undangan disebutkan saat mulai berlakunya. Biasanya disebutkan mulai berlakunya pada hari dan tanggal diundangkan atau diumumkan. Terkecuali, jika ditentukan oleh perundang-undangan itu hari atau tanggal lainnya. Hal ini menunjukan bahwa pengundangan suatu peraturan perundang-undangan memiliki makna daya laku. Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan di dasari oleh keabsahan secara formal dari peraturan perundang-undangan

tersebut. Keabsahan ini disebut dengan "Daya Laku" (validitas). Daya laku ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma[59] yang lebih tinggi atau Lembaga yang berwenang.

Dalam konsep hukum hal dimaksud disebut sebagai keberlakuan yuridis yakni keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri mencakup:

1. Ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma yang lebih tinggi.
2. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku.
3. Ditetapkan sebagai norma hukum oleh Lembaga yang berwenang.[60]

Pengundangan peraturan perundang-undangan juga berkaitan dengan waktu berlaku mengikatnya suatu peraturan perundang-undangan, hal tersebut sesuai dengan Pasal 87 UU No. 12 Tahun 2011 bahwa peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan atau ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan artinya jika suatu peraturan perundang-undangan tidak diundangkan maka peraturan perundang-undangan tersebut tidak memiliki daya ikat kepada masyarakat dan tidak memiliki daya laku dan tentunya tidak dapat diberlakukan secara umum kepada masyarakat umum. Dengan demikian pengundangan

---

[59] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta, PT. Kanisius, 2007, Hlm. 39.

[60] Wicipto Setiadi, I*lmu dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Damera Press, 2022, Hlm. 125.

peraturan perundang-undangan merupakan suatu tahapan yang sangat penting dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan-Peraturan Tentang Pengundangan dan Pengumuman.

Perundang-undangan yang pernah mengatur hal-hal yang bertalian dengan soal-soal pengundangan atau pengumuman perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Pada jaman Hindia Belanda :
   a. Pasal 95 IS
   b. Pasal 1 AB
2. Pada tahun 1950 di Negara bagian RI :
   UU No. 1 Tahun 1950 (UU RI)
3. Pada Zaman RIS
   a. Pasal 143 Konstitusi RIS
   b. UU No. 2 Tahun 1950 (UU Federal)
4. Pada Zaman UUDS 1950 :
   Pasal 100 UUDS 1950
5. Pada Zaman UUD 1945, yang saat ini berlaku adalah UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan Jo UU No. 15 Tahun 2019 Jo UU No. 13 Tahun 2022.

C. Instansi yang Melaksanakan Pengundangan/Pengumuman.

Pengundangan undang-undang, pertama kali dilakukan oleh Sekretaris Negara berdasarkan Pertauran No. 1 Tahun 1945, diselenggarakan oleh Sekretaris Negara. Pada berlakunya UU No. 1 Tahun 1950 diselenggarakan oleh Menteri Kehakiman.

Keputusan Presiden No. 234 Tahun 1960 mengemballikan tugas perundangan-undangan atau pengumuman perundang-undangan dari Menteri Kehakiman ke Sekretaris Negara.

Dalam UU No. 10 Tahun 2004 dilakukan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang peraturan perundang undangan. kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 masih sama pengundangan undang-undang dilakukan oleh Menteri yang bertanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya dalam Pasal 85 UU No. 15 Tahun 2019 dijelaskan bahwa Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 82 dan Pasal 83 dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Selanjutnya, Instansi yang berwenang mengundangkan Perda Provinsi adalah sekretaris Daerah Provinsi. Instansi yang berwenang mengundangkan Perda Kabupaten/Kota adalah Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

BAB VI
PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN DAERAH

A. Proses pembentukan Undang-Undang.

Undang-undang yang baik adalah yang memenuhi syarat-syarat tertentu, diantaranya :

1. Sebagai Hasil Filsafat

Bahwa UU itu sebagai hasil dari pemikiran atau pengkajian secara mendalam mengenai sifat hakekat dari masalah atau persoalan yang diatur.

Misalnya :

Pasal 1 ayat (1) KUHP : asas legalitas

Pasal 1338 KUH.Perdata : asas pacta sunt servanda.

2. Sebagai Hasil Kesenian

Bahwa UU seyogyanya mengandung unsure-unsur estetika, Bahasa hukumnya terang, dan juga *beeldend* (menggambarkan dengan baik sekali), Dapat dimengerti oleh setiap orang, dan Mempunyai segi-segi sastra, dibaca dan enak didengar.

3. Sebagai Hasil Ilmu Pengetahuan

Bahwa UU disusun dengan sistematika yang baik dan tidak ada pertentangan.

4. Ekonomis

Bahwa dalam penyusunan UU tidak mengabaikan prinsip

ekonomi, yaitu mencapai hasil yang sebesar-besarnya dengan input yang sekecil-kecilnya.

5. Sebagai alat Pengawasan, Pengarah atau Penggerak Sosial

Bahwa UU tidak semata-mata sebagai alat yang membakukan kenyataan-kenyataan yang ada dan yang berkembang dalam masyarakat, tetapi juga dapat sekaligus mengarahkan atau menggerakan atau membawa masyarakat ke arah yang lebih baik.

6. Keterbukaan dalam membentuk UU

Bahwa UU merupakan salah satu alat untuk mencapai suatu kesejahteraan dan dibuat untuk memenuhi kepentingan atau kebutuhan rakyat karena keterbukaan dilakukan semenjak disusun RUU-nya sampai selesai dibicarakan (disetujui) oleh wakil-wakil rakyat. Keterbukaan ini diperlukan untuk memberi kesempatan, tidak saja kepada wakil rakyat di DPR, tetapi juga bagi kalangan masyarakat luas, agar mereka memberikan tanggapan, usul atau saran-saran, baik melalui media masa maupun yang disampaikan secara langsung pada wakil-wakil rakyat di DPR. Karena itu pulalah perlunya acara dengar pendapat (*hearing*) di DPR. Dengar pendapat dengan organisasi-organisasi di dalam masyarakat maupun dengan tokoh-tokoh masyarakat atau para ahli.

Beberapa pasal dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur mengenai penyusunan undang-undang adalah sebagai berikut:

Pasal 43

(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.
(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.
(3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.

(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:
   a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
   b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
   c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

(5) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 44

(1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang- Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

(2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 45

(1) Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.

(2) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:
   a. Otonomi daerah;
   b. Hubungan pusat dan daerah;
   c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
   d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan

e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pasal 46

(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.
(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.

Pasal 47

(1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
(2) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian.
(3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 48

(1) Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikansecara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.
(2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.
(3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang.
(4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Pasal 49

(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.
(2) Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
(3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan

urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 50

(1) Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
(2) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR.
(3) DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.
(4) Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Pasal 51

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

Sistematika Undang-Undang

Sistematika undang-undang meliputi:

a. Judul atau nama;
b. Pembukaan;
c. Batang tubuh;
    1. Ketentuan umum

2. Ketentuan mengenai inti materi
3. Ketentuan pidana
4. Ketentuan peralihan
5. Ketentuan penutup

d. Pengundangan.

Adapun penjelasan sistematika undang-undang dappat dibaca pada uraian di bawah ini.

1. Judul atau Nama

Nama UU harus menggambarkan keseluruhan isinya.

Misalnya :

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 26 TAHUN 2000
TENTANG
PENGADILAN HAM

2. Pembukaan

Pembukaan UU dimulai dengan kalimat :

a. "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA" dan di bawahnya tercantum kata-kata :
"PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA"

b. Pertimbangan atau Konsideran, yakni :
Rumusan yang mengantarkan pikiran kepada diKtum "memutuskan dan menetapkan" sesuatu ketentuan.

Konsideran adalah alasan-alasan yang dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat suatu undang-undang.

Konsideran terdiri dari dua bagian, yaitu :

a. Dasar Sandaran (*grondslag*)

1) Berisi rumusan singkat atau padat mengenai alasan yang berdasarkan kepada kenyataan (*ten aanzien van het feit*).

2) Alasan kenyataan itu member gambaran mengapa UU tersebut diadakan.
3) Dalam hal ini pikiran dihadapakan kepada kenyataan yang ada atau yang berkembang dalam masyarakat, serta apa yang dibutuhkan untuk kemajuan.

Rumusan dasar sandaran dimulai dengan kata "**Menimbang**".

Jika dasar sandaran itu lebih dari satu pokok pikiran, maka butir-butirnya diperinci dengan huruf kecil (a, b, c dst).

Contoh :

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

Menimbang : a. bahwa ….;
b. bahwa ….;
c. bahwa ….

Kata "bahwa" ditulis dengan huruf kecil

b. Dasar Hukum *(Rechtsgrond)*

Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar yuridis pembuatan peraturan perundang-undangan tersebut.

Dasar hukum terdiri dari :

1) Dasar kewenangan membuat undang-undang.

Misalnya : Pasal 5 ayat (1), Pasal 18 dan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945

2) Dasar pembuatan peraturan perundang-undangan yang menunjukan bahwa Obyek yang akan diatur didasarkan pada suatu atau beberapa peraturan perundang-undangan.

Misalnya :

- UUD 1945
- UU NO. ……..
- UU NO. ……

Rumusan Dasar Hukum dimulai dengan kata "**Mengingat**". Apabila dasar hukum lebih Dari satu, maka diperinci dengan angka (1, 2, 3 …)

Penyusunannya dilakukan secara "**hirarkis**", yaitu mendahulukan yang lebih tinggi tingkatnya.

Apabila yang sederajat, maka didahulukan yang lebih tua (*chronoligis*). Ketentuan peraturan per-UU-an yang lebih rendah derajatnya tidak dapat dijadikan dasar hukum. Apabila UU yang dibuat bermaksud menggantikan UU yang lama, maka UU yang lama tidak dapat dijadikan dasar hukum.

3. Batang Tubuh

Batang tubuh peraturan perundang-undangan berisi rumusan ketentuan-ketentuan sebagai penjabaran dari apa ayang dikehendaki (*konsideran*). Atau batang tubuh adalah bagian yang berisi norma yang merupakan isi muatan peraturan perundang-undangan.

Pada umumnya batang tubuh tersusun sebagai berikut :

a. Ketentuan Umum
b. Ketentuan mengenai obyek yang diatur.
c. Ketentuan Sanksi (pidana atau administrasi).
d. Ketentuan Peralihan.
e. Ketentuan Penutup.

Batang tubuh dapat dibagi-bagi ke dalam : "Buku, Bab, Bagian, Paragraf (sesuai dengan kebutuhan), Pasal-Pasal dan Ayat-Ayat)".

Susunannya

Yang paling sederhana, setelah dictum langsung diikuti pasal-pasal.

a. Ketentuan Umum

Ketentuan umum diletakkan pada bab pertama (bab I) dan memuat :

1) Pengertian-pengertian

Pengertian berupa uraian "*istilah*" atau "*peristilahan*" tertentu yang akan diperlukan dalam bagian-bagian lain dari batang tubuh.

Biasanya dimulai dengan kalimat :

Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan :

- …. adalah ….
- ….

b. Ketentuan mengenai objek yang diatur

Objek yang diatur disusun dalam sistematika sesuai dengan luas lingkup dan pendekatan yang dipergunakan.

Misalnya dimulai dengan kaidah-kaidah materil atau substantive, kemudian kaidah-kaidah acara (formal). Begitu pula pembagian dalam Buku, Bagian, Bab, Paragraf, Pasal dan Ayat (tergantung pada keperluan). Yang penting diperhatikan adalah :

1) Bahwa susunan tersebut menggambarkan satu kesatuan (sistem)
2) Bahwa susunan tersebut menggambarkan cara berpikir dan pendekatan yang runtut.
3) Bahwa susunan tersebut mudah diamati, diketahui, dan dimengerti.

Rumusan harus bersifat normatif, artinya baik langsung atau tidak langsung menggambarkan tingkah laku tertentu (mengatur tingkah laku tertentu).

4. Ketentuan Sanksi (Pidana atau Administrasi)

Tindak semua peraturan perundang-undangan memerlukan ketentuan pidana. Ada atau tidak ada ketentuan pidana tergantung pada kaidah-kaidah dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

Ketentuan pidana berkaitan dengan adanya "*kaidah larangan atau perintah*" yang menurut pembentuk undang-undang, perlu dipertahankan secara pidana.

Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat merumuskan sanksi keperdataan (misalnya ganti rugi, pemulihan) atau administrasi (misalnya pencabutan izin atau upaya paksa).

Dalam merumuskan ketentuan pidana, ada beberapa hal yang harus diperhatikan di antaranya :

1. Perumusan pidana harus berpegang pada asas-asas umum hukum pidana. Misalnya tentang berlaku surut, percobaan melakukan kejahatan, percobaan melakukan pelanggaran dan sebagai (ketentuan-ketentuan dalam Buku I KUHP).
2. Lama atau besarnya pidana (badan atau denda atau jenis pidana lainnya) disesuaikan dengan prinsip-prinsip system pemidanaan yang berlaku secara umum
3. Bagi peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dari undang-undang, ancaman, lama, dan besarnya pidana ditentukan oleh ada tidaknya "*delegasi*" dari undang-undang yang membenarkan memuat ketentuan pidana.

   Delegasi ini ada yang bersifat *umum* atau *khusus.*

   a. **Umum,** apabila ada undang-undang yang secara umum menyatakan (misalnya) Peraturan Pemerintah dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda paling banyak Rp. ……..,-
   b. **Khusus,** apabila ada undang-undang teretntu yang menyatakan (misalnya) Peraturan Pemerintah yang dibuat untuk melaksanakan undang-undang ini, dapat memuat ancaman pidana paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp. ……..,-
4. Dalam merumuskan ancaman pidana, harus dipenuhi unsur-unsur:

a. Penyebutan subjek pidana, baik yang bersifat umum (setiap orang), maupun orang tertentu atau kelompok orang tertentu (orang asing yang …)

b. Penyebutan *sifat* perbuatan pidana, apakah *sengaja* atau *kelalaian.*

   Setiap orang dengan sengaja ….

   Setiap orang karena kelalaiannya ….

   Penyebutan perbuatan yang diancam pidana, baik dengan cara menunjuk pasal atau pasal-pasal yang diancam pidana maupun rumusan konkrit mengenai perbuatannya.

   Contoh :

   1) Setiap orang yang dengan *sengaja* melanggar Pasal …. ; atau
   2) Setiap orang yang dengan *sengaja* melindungi orang yang melakukan korupsi atau *patut diduga* melakukan korupsi ….
   3) Penyebutan *jenis* perbuatan pidana, apakah *kejahatan* atau *pelanggaran.*

      Penyebutan jenis perbuatan pidana biasanya dipisahkan dalam ayat atau pasal tersendiri.

   Contoh :

   1) Perbuatan (tindak) pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal …. Dan seterusnya adalah "*kejahatan*".
   2) Perbuatan (tindak) pidana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah "*pelanggaran*".

      Penyebutan jenis pidana ini, bertalian dengan system hukum pidana Indonesia yang masih membedakan anatara kejahatan dan pelanggaran. Apabila KUHpid baru tidak membedakan anatara kejahatan dan

pelanggaran, maka peneyebutan jenis perbuatan pidana diperlukan lagi.

d. Penyebutan lama atau besarnya ancaman pidana yang disebutkan adalah ancaman maksimum. Untuk pidana badan disebutkan "*paling lama*" sedangkan pidana denda disebutkan "*paling banyak*".

   Contoh :

   1) Paling lama 5 (lima) tahun.
   2) Paling banyak Rp. 5000,- (lima ribu rupiah)
   3) Dewasa ini telah banyak undang-undang yang mencantumkan ancaman pidana "*minimum*"

   Misalnya :

5. Ketentuan Peralihan

Ketentuan peralihan timbul sebagai cara mempertemukan antara asas mengenai akibat kehadiran peraturan baru dengan keadaan sebelum peraturan baru berlaku. Pada asasnya, pada saat peraturan baru berlaku maka semua peraturan lama beserta akibat-akibatnya menjadi tidak berlaku. Kalau asas ini diterapkan tanpa memperhitungkan keadaan yang sudah berlaku, maka dapat timbul kekacauan hukum, ketidakpastian hukum atau kesewenang-wenangan hukum. Untuk menampung akibat berlakunya peraturan baru terhadap peraturan lama atau pelaksanaan peraturan lama, diadakan ketentuan atau aturan peralihan. Dengan demikian, ketentuan peralihan berfungsi :

a. Menghindari adanya kekosongan hukum atau kekosongan peraturan perundang-undangan)*rehtsvacuum*).
b. Menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*).
c. Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*), bagi rakyat atau kelompok tertentu atau orang tertentu.

Jadi pada dasarnya, ketentuan peralihan merupakan "*penyimpangan*" terhadap peraturan baru itu sendiri.

Sesuatu penyimpangan yang tidak dapat dihindari (*necessary evil*) dalam rangka mencapai atau mempertahankan tujuan hukum secara keseluruhan (*ketertiban, keamanan dan keadilan*).

Penyimpangan itu bersifat sementara. Karena itu dalam rumusan ketentuan peralihan, harus dimuat keadaan atau syarat-syarat yang akan mengakhiri masa peralihan tersebut. Keadaan atau syarat-syarat tersebut, dapat berupa pembuatan peraturan pelaksanaan baru (dalam rangka pelaksanaan peraturan baru) atau penentuan jangka waktu tertentu atau mengakui secara penuh keadaan yang lama menjadi keadaan baru.

6. Ketentuan Penutup

Ketentuan penutup merupakan bagian terakhir Batang Tubuh suatu produk hukum, yang biasanya berisi ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

a. Penunjukan organ atau alat perlengkapan yang diikutsertakan dalam melaksanakan produk-produk hukum yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan.
b. Nama singkat (*citter title*).
c. Pengaruh peraturan perundang-undangan yang baru terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
d. Rumusan pengundangan atau pengumuman dan penandatanganan.
e. Rumusan **pengundangan** dalam Lembaran Negara/Lembaran Daerah.

   Agar setiap orang mengetahui, memerintahkan pengundangan … ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia/Lembaran Daerah.

f. Ketentuan saat mulai berlakunya produk-produk hukum yang bersangkutan.

Ketentuan berlakunya suatu produk-produk hukum, dapat melalui cara-cara sebagai berikut :

1) Penetapan mulai berlakunya produk-produk hukum pada suatu tanggal tertentu.
2) Saat mulai berlakunya produk-produk hukum tidak dapat harus sama untuk seluruhnya. Untuk beberapa bagian dapat berbeda.

g. Rumusan **pengumuman** dalam Berita Negara/Berita Daerah

Agar setiap orang mengetahui, memerintahkan pengumuman … ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia/Berita Daerah.

h. Rumusan penandatangan.

Rumusan penandatanganan memuat :

1) Tempat dan tanggal penetapan.
2) Nama jabatan.
3) Tanda tangan pejabat.
4) Nama jelas pejabat yang menandatangani (ditulis tanpa menggunakan gelar/pangkat).

Contoh :

Ditetapkan di: Jakarta
Pada tanggal: …
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
Tanda tangan
Nama jelas

Diundangkan di Jakarta

Pada tanggal …

MENTERI HUKUM DAN HAM

REPUBLIK INDONESIA

Tanda tangan

Nama jelas

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

TAHUN … NOMOR …

Pengujian Undang-Undang

Pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu :

a. Pengujian oleh badan peradilan *(judicial review).*
b. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik *(political review).*
c. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara *(administrative review).*

Dalam praktik, **judicial review** (pengujian) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ("MK"). Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dilakukan oleh Mahkamah Agung ("MA").

Pengujian perturan perundang-undangan telah dikenal istilah *toetsingrecht* dan ada istilah *judicial review*. Secara etimologis dan terminologis, *toetsingrecht* artinya hak menguji sedangkan *judicial review* berarti peninjauan oleh lembaga pengadilan. (I Gede Pantja Astawa & Suprin Na'a: 2012: 117)

Dari kedua istilah ini, pada dasarnya mengandung pengertian yang sama, yaitu kewenangan menguji atau meninjau. Perbedaannya adalah dalam istilah judicial review sudah secara spesifik ditentukan bahwa kewenangan tersebut dimiliki oleh sebuah lembaga pengadilan, sedangkan toetsingrecht yang dapat saja oleh otoritas

lain di luar lembaga peradilan.

Ada 2 (dua) macam hak menguji *(toetsingrecht)* yaitu:

1. Hak menguji formal *(formele toetsingrecht)* adalah wewenang untuk menilai suatu produk legislative seperti undang-undang. pengujian secara formal biasanya terkait dengan procedural dan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.
2. Hak menguji secara materil (materiele toetsingrecht) adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu perauran perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya.

Toetsingrecht dikenal dalam tradisi hukum eropa continental. Istilah *judicial review* dikenal dalam tradisi hukum anglo saxon.

Judicial review pada prinsipnya adalah kewenangan hakim pengadilan untuk menilai apakah legislative act, executive act, administrative act dan jugdement bertentangan atau idak dengan UUD atau konstitusi. Menurut jimly asshidiqie, dalam praktek dikenal adanya 3 (tiga) macam norma hukum yang dapat diuji, yaitu:

1. Keputusan normative yang berisi dan bersifat pengaturan *(regeling)*.
2. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penetapan administrative *(beschikking)*
3. Keputusan normative yang berisi dan bersifat penghakiman *(judgement)* yang bisanya disebut vonis.

Ketiga bentuk norma hukum tersebut dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan, proses inilah yang disebut *judicial review*/pengujian oleh lembaga yudisial/pengadilan.

Political review

Di samping melalui badan peradilan, terdapat negara-negara yang melakukan pengujian terhadap UU yang sudah berlaku atau UU yang belum diundangkan kepada badan yang bukan yudisial. Badan yang demikian disebut Badan politik.

Administrative review

Pengujian terhadap peraturan/kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dilakukan oleh pemerintah sendiri baik sebelum atau sesudah peraturan itu diberlakukan.

Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, dibagi 2:

1. Kontrol A-priori, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah
2. Kontrol A-posteriori ialah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini ialah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

B. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.

Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Peraturan Daerah, Peraturan Bupati, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Bentuk Produk Hukum Daerah, terdiri dari :

1. peraturan; dan
2. penetapan.

Produk Hukum Daerah yang berbentuk peraturan meliputi :

1. Peraturan Daerah;
2. Peraturan Bupati; dan
3. Peraturan DPRD.

Produk Hukum Daerah yang berbentuk penetapan, meliputi :

1. Keputusan Bupati;
2. Keputusan DPRD;
3. Keputusan Pimpinan DPRD; dan

Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Peraturan Daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Bupati. Pembentukan Peraturan Daerah dilakukan melalui 6 (enam) tahapan, yaitutahap :

1. perencanaan;
2. persiapan;
3. perumusan;
4. pembahasan;
5. penetapan; dan
6. pengundangan.

Selanjutnya, beberapa pasal dalam UU No. 12 tahun 2011 yang mengatur tentang penyusunan peraturan daerah adalah sebagai berikut:

Pasal 56

(1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur.

(2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/ atau Naskah Akademik.

(3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:
   a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
   b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
   c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Pasal 57

(1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

(2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 58

(1) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertical dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 59

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur diatur dengan Peraturan Presiden.

Pasal 60

(1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi.

Pasal 61

(1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disiapkan oleh DPRD Provinsi disampaikan dengan surat pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur.
(2) Rancangan Peraturan Daerah yang telah disiapkan oleh Gubernur disampaikan dengan surat pengantar Gubernur kepada pimpinan DPRD Provinsi.

Pasal 62

Apabila dalam satu masa sidang DPRD Provinsi dan Gubernur menyampaikan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh DPRD Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang disampaikan oleh Gubernur digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pasal 63

Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan

Daerah Kabupaten/Kota.

Tahap Perencanaan dilakukan melalui kegiatan :

1. Penyusunan Propemperda;
2. Perencanaan penyusunan rancangan peraturan daerah kumulatifterbuka; dan
3. Perencanaan penyusunan rancangan peraturan daerah di luar propemperda.

Penyusunan Propemperda ditetapkan berdasarkan skala prioritas. Penyusunan Propemperda memuat daftar Rancangan Peraturan daerah yang didasarkan atas:

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Rencana pembangunan daerah;
3. Penyelenggaraan otonomi Daerah dan tugas pembantuan; dan
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Propemperda memuat daftar Rancangan Peraturan Daerah yang terdiri atas :

1. Judul;
2. Materi yang diatur; dan
3. Keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam Pasal 1 Permendagri No. 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Permendagri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, dijelaskan beberapa istilah-istilah sebagai berikut:

1. Autentifikasi adalah salinan Produk Hukum Daerah sesuai dengan aslinya.

2. Konsultasi adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah daerah provinsi dan/atau pemerintah pusat terhadap masukan atas rancangan Produk Hukum Daerah.
3. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan Perda yang diatur sesuai undang-undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.
4. Nomor Register yang selanjutnya disingkat Noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan Perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan Pengundangan.
5. Bertentangan Dengan Kepentingan Umum adalah kebijakan yang menyebabkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.
6. Pelaksana Harian adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara yang diangkat dengan keputusan gubernur atau keputusan bupati/wali kota dan berlaku paling lama 3 (tiga) bulan.
7. Pelaksana Tugas adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin

dari pejabat definitif yang berhalangan tetap yang diangkat dengan keputusan gubernur atau keputusan bupati/wali kota dan berlaku paling lama 1(satu) tahun.

8. Penjabat adalah pejabat sementara untuk jabatan gubernur, bupati/wali kota yang melaksanakan tugas pemerintahan pada daerah tertentu sampai dengan pelantikan pejabat definitif.
9. Penjabat Sementara adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota cuti di luar tanggungan negara untuk melaksanakan kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota.
10. Fasilitasi adalah pembinaan secara tertulis Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terhadap materi muatan dan teknik penyusunan rancangan sebelum ditetapkan.
11. Verifikasi adalah tindakan untuk membandingkan antara hasil Fasilitasi dengan rancangan Perda sebelum diberikan Noreg.
12. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap Perda untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.

C. Pembentukan Undang-Undang melalui metode Omnibus.

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Berdasarkan konsep negara hukum untuk mencapai tujuan negara diperlukan aturan hukum. Untuk aturan hukum

melalui Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu memperhatikan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam mewujudkan sistem hukum yang efektif tersebut, diperlukan penataan kembali kelembagaan hukum yang didukung oleh kualitas sumber daya manusia, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang terus meningkat, dan diiringi dengan pembaruan materi hukum yang terstruktur sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat Indonesia.[61] Hukum memiliki peranan yang sangat vital karena merupakan alat pengatur yang sah dalam negara hukum. Oleh karena itu, hukum memiliki sifat memaksa demi terwujudnya jaminan ketertiban, keadilan dan kepastian dalam masyarakat Dengan demikian, hukum menjadi pengatur dan penggerak masyarakat, atau dikenal istilah *law is tool of social engineering* Dalam arti yang luas, analisis perumusan perundangan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah -masalah legal dan sosio teknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik. Konsep analisis perumusan perundangan diterapkan baik terhadap proses (kegiatan) maupun hasil kegiatannya. Untuk itu, analisis perumusan perundangan berupaya emperbaiki proses pengambilan keputusan dalam situasi yang khusus melalui upaya legislasi maupun Pendidikan.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam mendukung tercapainya arah dan tujuan pembangunan hukum nasional dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan

---

[61] Ni Made Jaya Senastri, Luh Putu Suryani ,*Fungsi Naskah Akademik (Na) Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, KERTHA WICAKSANA Volume 12, Nomor 1 2018* , hlm. 41.

dengan memperhatikan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penJrusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan. Penataan dan perbaikan dalam Undang-Undang ini selain merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII[(2O2O, juga sebagai penyempurnaan terhadap beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2O11 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal yang perlu disempurnakan antara lain:

1. Menambahkan metode omnibus;
2. Memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan .
3. Memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation) ;
4. Membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
5. Mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
6. Mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
7. Mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Metode omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundangundangan dicantumkan sejak tahap perencanaan

dalam dokumen perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, metode omnibus digunakan dalam penyusunan Peraturan Perundangundangan.

Pasal 64 UU No. 13 tahun 2022 menjelaskan bahwa Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Penyusunan Rancangan Peraturan Perundangundangan tersebut dapat menggunakan metode omnibus.

Metode omnibus merupakan metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan:

1. Memuat materi muatan baru;
2. Mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundangundangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau
3. Mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Pemndang-undangan untuk mencapai tqiuan tertentu.

Peraturan Daerah secara umum merupakan sebuah media bagi Pemerintah Daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi dan ekspektasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari Peraturan Daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah kearah yang lebih maju. Namun pada kenyataannya banyak peraturan daerah yang belum mampu memfasilitasi proses pembangunan demi kemajuan daerah

tersebut.[62]

Pada tataran implementasinya, sebuah Peraturan Daerah harus tepat pada sasaran yang diinginkan dengan diberlakukannya peraturan daerah tersebut dan juga bermanfaat bagi masyarakat. Ini merupakan tugas yang berat dari para perancang peraturan daerah agar peraturan tersebut sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dimana salah satu asasnya adalah asas kedayagunaan dan kehasilgunaan TEORI ROCCIPI. Teori perundang-undangan yang yang dikembangkan Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere adalah untuk mendapatkan masukan penjelasan tentang prilaku bermasalah yang membantu dalam penyusunan undang-undang. Teori ini lebih dikenal dengan ROCCIPPI, yang terdiri 7 kategori, yakni: Rule (Peraturan), Opportunity (Kesempatan), Capacity (Kemampuan), Communication (Komunikasi), Interest (Kepentingan), Process (Proses), dan Ideology (Ideologi).

Kategori-kategori ini dapat dipilah menjadi dua kelompok factor penyebab, yakni factor obyektif (yang meliputi: Rule/ Peratura), Opportunity/Kesempata), Capacity/Kemampua), Communication/Komunikas), dan Process/Prosese) dan factor subyektif (yang meliputi: Interest/Kepentingan dan Ideology/ Ideologi). Penjelasan masing-masing factor tersebut adalah sebagai berikut;

1. Pertama, faktor-faktor subyektif, terdiri dari apa yang ada dalam benak para pelaku peran: Kepentingan-kepentingan mereka dan "ideologi-ideologi (nilai-nilai dan sikap)" mereka. Hal-hal ini

[62] Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif; Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 47-49

merupakan apa yang semula diidentifikasikan kebanyakan orang berdasarkan naluri sebagai "alasan" dari perilaku masyarakat. Masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut: 1. Kepentingan (atau insentif). Kategori ini mengacu pada pandangan pelaku peran tentang akibat dan manfaat untuk mereka sendiri. Hal ini termasuk bukan hanya insentif materiil tetapi juga insentif non-materiil, seperti penghargaan dan acuam kelompok berkuasa. Fokus pada penjelasan yang berkaitan dengan kepentingan umumnya menghasilkan tindakan perundang-undangan yang menerapkan tindakan motivasi ke arah kesesuaian yang bersifat langsung - hukuman dan penghargaan - yang dirancang untuk mengubah kepentingankepentingan tersebut. 2. Ideologi (nilai dan sikap). Ideologi merupakan kategori subjektif kedua dari kemungkinan penyebab perilaku. Bila ditafsirkan secara luas, kategori ini mencakup motivasi-motivasi subjektif dari perilaku yang tidak dicakup dalam "kepentingan". Motivasi tersebut termasuk semua hal mulai dari nilai, sikap dan selera, hingga ke mitos dan asumsi-asumsi tentang dunia, kepercayaan keagamaan dan ideologi politik, social dan ekonomi yang kurang lebih cukup jelas. Alvin Gouldner memasukkan hal-hal tersebur dalam istilah: "asumsi-asumsi domain". Faktor-faktor subjektif – Kepentingan dan Ideologi – memang menawarkan penjelasan secara parsial perilaku bermasalah. Akan tetapi, sesuai dengan hakekatnya, penjelasan tersebut terfokus pada penyebab perilaku perorangan di dalam struktur kelembagaan yang ada. Sebagai akibatnya, pemecahan perundang-undangan dirancang untuk mengubah kepentingan dan ideologi perorangan. Penyelesaian-penyelesaian perundang-undangan yang ditujukan hanya pada penyebab-penyebab subjektif dari perilaku bermasalah tidak

dapat mengubah factor-faktor kelembagaan objektif yang dapat menyebabkan bertahannya perilaku tersebut.

2. Kedua, faktor-faktor obyektif. Berbeda dengan factor subjektif, kategoriketegori-kategori objektif ROCCIPI - Peraturan, Kesempatan, Kemampuan, Komunikasi dan Proses memusatkan perhatian pada penyebab perilaku kelembagaan yang menghambat pemerintahan yang bersih. Kategori ini harus merangsang seorang penyusun rancangan undang-undang untuk memformulasikan hipotesa penjelasan yang agak berbeda dan usulan pemecahan. Masing-masing dapat dijelaskan sebagai berikut: 1. Peraturan. Kebanyakan masalah yang mencapai tahap penyusunan rancangan undang-undang tidak ada dengan tiba-tiba. Hampir selalu, batang tubuh undang-undang yang layak mempengaruhi perilaku. Orang berperilaku sedemikian rupa, bukan di hadapan satu peraturan, tetapi di depan kesatuan kerangka undang-undang. Keberadaan peraturan-peraturan tersebut dapat membantu menjelaskan perilaku bermasalah dengan satu atau beberapa dari lima alasan berikut ini: Susunan kata dari peraturan tersebut mungkin kurang jelas atau rancu, sehingga sampai memberikan wewenang tentang apa yang harus dilakukan; Beberapa peraturan mungkin mengijinkan atau mengijinkan perilaku yang bermasalah;
3. Peraturan tersebut tidak menangani penyebab-penyebab dari perilaku bermasalah. Peraturan tersebut mungkin mengijinkan pelaksanaan yang tidak transparan, tidak bertanggung jawab dan tidak partisipatif. Peraturan tersebut mungkin memberikan kewenangan yang tidak perlu kepada pejabat pelaksana dalam memutuskan apa dan bagaimana mengubah perilaku bermasalah tersebut. 2. Kesempatan. Apakah lingkungan di sekeliling

pihak yang dituju oleh suatu undang-undang memungkinkan mereka untuk berperilaku sebagaimana diperintahkan oleh undang-undang tersebut? Atau, sebaliknya, apakah lingkungan tersebut membuat perilaku yang sesuai tidak mungkin terjadi? Misalnya, bila kebijakan pemerintah berpihak pada peningkatan penanaman tanaman keras di tengah dominasi petani tanaman pangan, apakah para petani tersebut memiliki akses masuk menembus pasar tanaman keras? Apanila tidak, mereka akan kekurangan kesempatan untuk menjual barang-barang mereka di pasar.

4. Kemampuan. Apakah para pelaku peran memiliki kemampuan berperilaku sebagaimana ditentukan oleh peraturan yang ada? Berangkat dari situasi ini, maka kategori ini memfokuskan perhatian pada ciri-ciri pelaku yang menyulitkan atau tidak memungkinkan mereka berperilaku sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang yang ada. Misalnya, apabila petani tanaman pangan kekurangan kredit atau keahlian teknis, kemungkinan mereka tidak memiliki kemampuan menanam tanaman pangan. 4. Komunikasi. Ketidaktahuan seorang pelaku peran tentang undangundang mungkin dapat menjelaskan mengapa dia berperilaku tidak sesuai. Apakah para pihak yang berwenang telah mengambil langkahlangkah yang memadai untuk mengkomunikasikan peraturan-peraturan yang ada kepada para pihak yang dituju? Tidak ada orang yang dengan secara sadar mematuhi undang-undang bila dia mengetahui perintah
5. Proses. Menurut criteria dan prosedur apakah - dengan Proses yang bagaimana - para pelaku peran memutuskan untuk mematuhi undangundang atau tidak? Biasanya, bila

sekelompok pelaku peran terdiri dari perorangan, kategori "Proses" menghasilkan beberapa hipotesa yang berguna untuk menjelaskan perilaku mereka. Orang-orang biasanya memutuskan sendiri apakah akan mematuhi peraturan atau tidak. Akan tetapi, dalam hal organisasi yang kompleks (misalnya, sebuah perusahaan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), serikat buruh, dan khususnya instansi pelaksana pemerintah, Proses dapat saja merupakan kategori ROCCIPI yang paling penting. Kategori-kategori ROCCIPI tersebut mengandung pengertian sebagai berikut: 1. Rule (Peraturan Perundang-undangan). Menganalisis seluruh peraturan yang mengatur atau terkait dengan perilaku bermasalah, ini dilakukan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan yang terkandung pada peraturan yang sudah ada. 2. Oppurtunity (Peluang/Kesempatan). Menganalisis berbagai kesempatan bagi timbulnya perilaku bermasalah. 3. Capacity (kemampuan). Mengalisis kemungkinan timbulnya perilaku bermasalah karena faktor kemampuan. 4. Communication (Komunikasi). Perilaku bermasalah mungkin timbul karena ketidaktahuan pemeran akan adanya peraturan. Ini juga harus dianalisis dalam rangka menemukan sebab perilaku bermasalah. 5. Interest (Kepentingan). Kategori ini berguna untuk menjelaskan pandangan pemeran tentang akibat dan manfaat dari setiap perilakunya. Pandangan pemeran ini mungkin menjadi penyebab perilaku bermasalah. 6. Process (Proses). Kategori proses juga merupakan penyebab perilaku bermasalah. Ada empat proses utama, yakni: proses input, proses konversi, proses output, dan proses umpan balik. Proses input menyangkut siapa saja yang dimintai masukan. Proses konversi siapa saja yang menyaring

dan mempertimbangkan masukan yang ada untuk dijadikan dasar dalam mengambil keputusan. Proses output menyangkut siapa dan dengan cara apa keputusan akan dikeluarkan. Proses umpan balik menyangkut siapa saja yang dimintai umpan balik. 7. Ideology (ideologi). Kategori ini menunjuk pada sekumpulan nilai yang dianut oleh suatu masyarakat untuk merasa, berpikir, dan bertindak. Ketujuh agenda ROCCIPI bukan suatu urutan prioritas, namun hanya alat bantu agar mudah mengingat. Tidak seluruh kategori harus terpenuhi. Bisa jadi penyebab perilakunya hanya kategori ROCC, karena tidak ada penyebab dalam kategori IPI. Kategori-kategori dalam ROCCIPI bisa jadi belum lengkap, karena itu terbuka untuk ditambahkan dengan kategori baru (Rival Gulam Ahmad, dkk, 2007).

Regulatory Impact Assessment (RIA) adalah sebuah metodologi untuk meningkatkan mutu peraturan yang sudah ada dan peraturan baru. Metodologi tersebut memberikan peluang bagi pengguna untuk memeriksa apakah peraturan sudah sesuai dengan kriteria mutu yang dijabarkan dalam checklist yang dikembangkan dan direkomendasikan oleh OECD. Melalui RIA akan ditinjau peraturan yang ada dan mengubah prosedur yang birokratif menjadi prosedur yang smart dengan merumuskan peraturan yang lebih baik sehingga dapat menjadi daya tarik dalam hal investasi bagi sebuah daerah (KPOD 2013). Tujuan RIA adalah terciptanya good regulatory governance – tata kelola pemerintahan yang mengembangkan perumusan peraturan yang efektif, berorientasi pasar, melindungi lingkungan dan kehidupan sosial. Prinsip-prinsip RIA adalah: 1. Minimum Efective Regulation. Regulasi bibuat apabila benar-benar diperlukan Competitive Neutrality. Netralitas terhadap persaingan dengan menggunakan mekanisme pasar.

3. Transparancy & Participation. Transparan dengan pelibatan stakeholder (Ida Nurseppy, Paryadi, dan David Ray, 2002). Secara lebih spesifik, metode RIA merupakan alat untuk mencapai standar internasional untuk kebijakan berkualitas sebagaimana tercantum dalam OECD checklist sebagai berikut (Emmy Suparmiatun 2011 dan Steve Parker dan Usmanto Njo 2009):

Penerapan system baru dalam pembentukan produk hukum daerah adalah dapat menggunakan metode omnibus sesuai UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU NO. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Penataan peraturan daerah menjadi perlu dilakukan seiring semakin terungkapnya berbagai permasalahan regulasi di daerah, baik berkenaan dengan jumlah maupun materi muatan. Dalam upaya mendorong penataan regulasi di daerah, artikel ini mengusulkan penggunaan metode omnibus law dalam pembentukan perda melalui bahasan urgensi dan mekanisme penggunaan omnibus law dalam pembentukan perda. Omnibus law sendiri adalah metode atau teknik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara membentuk satu peraturan untuk mengubah, mencabut, atau mengesahkan beberapa peraturan sekaligus. Metode ini layak dipertimbangkan untuk digunakan dalam penataan perda guna mengatasi jumlah perda yang banyak dan sebagian di antaranya bermasalah secara substansi. Mekanisme yang dapat ditempuh adalah inventarisasi dan analisis beberapa perda yang materi muatannya sejenis atau serumpun untuk kemudian dibentuk dan dihimpun dalam satu perda. Berbagai perda yang materi muatannya telah digabung harus dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, agar memudahkan penggunaannya dibandingkan sekadar melakukan perubahan atau mencabut beberapa pasal dan menyisipkan beberapa

pasal baru seperti dilakukan pada Undang-Undang Cipta Kerja.

Pada dasarnya, suatu peraturan perundang-undangan, termasuk perda, dianggap bermasalah apabila dalam pengaturannya ditemui hal-hal berupa konflik, multitafsir, inkonsisten, dan tidak operasional. Suatu peraturan dinyatakan ada konflik apabila terdapat pasal atau ketentuan yang nyata-nyata bertentangan dengan peraturan lainnya, baik peraturan yang lebih tinggi maupun yang sederajat. Suatu peraturan dinyatakan multitafsir apabila ada ketidakjelasan pada subyek dan obyek yang diatur sehingga menimbulkan sulit dimengerti rumusan bahasa dan sistematika penulisannya. Suatu peraturan dinyatakan inkonsisten apabila terdapat ketentuan atau pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-undangan beserta turunannya.

Secara konseptual, istilah omnibus berasal dari omni (bahasa Latin) dan bus (bahasa Inggris). Kata ini pada mulanya digunakan di Perancis pada 1828 untuk pengertian kendaraan panjang yang ditarik oleh kuda yang mengangkut orang di sepanjang jalan utama kota Paris. Istilah omnibus lalu digunakan juga di Amerika Serikat dan Kanada, namun dengan pengertian "untuk semua" atau "mencakup semua", yaitu satu undang-undang baru yang dibentuk untuk menampung dan mengatur materi ketentuan yang berasal dari beberapa undangundang sekaligus.[63]

[63] Jimly Asshiddiqie, Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020), hlm. 3

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, Internet, kamus, skripsi, tesis, Disertasi

Achmad Ali, Menguak Teori Hukum Legal theory Dan Teori Peradilan Judicialprudance, Kencana, Makasar, 2007.

Achmad Irwan Hamzani , Menggagas Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Membahagiakan Rakyatnya, Yustisia Edisi 90 September - Desember 2014.

Agus Sunyoto, *Mahapatih Mangkubhumi Majapahit PU Gajah Mada*, Malang, Penerbit Pustaka Pesantren Nusantara, 2019.

Aidul Fitriciada Azhari, Negara Hukum Indonesia: Dekolonisasi dan Rekonstruksi Tradisi, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 4 VOL. 19 OKTOBER 2012.

Andi Bau Inggit AR, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah , Jurnal Restorative Justice Vol. 3, Nomor 1, Mei 2019.

Bagir Manan, 1992, Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia, Ind-Hill-Co, Jakarta.

E.Y.Kanter dan S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia,* Storia Grafika, Jakarta, 2012.

Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah; Suatu Kajian Teoritis & Praktis Disertai Manual; Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

Hans Kelsen, 1995, *Teori Hukum Murni : Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif-Deskriftif*, Rimdi Press, Jakarta.

https://jdih-dprd.bangkaselatankab.go.id/publikasi/detail/2-pengertian-hukum, diakses tanggl 2 maret 2021.

https://kbbi.web.id/norma, diakses tanggal 2 Juni 2023.

https://pramestya.wordpress.com/kutara-manawa-dharmasastra/, diakses 2 februari 2023.

Ilham Yuli Isdiyanto, Dekonstruksi Pemahaman Pancasila, Menggali Jati Diri Hukum Indonesia, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2020.

Irwan Djoko Nugroho, Meluruskan Sejarah Majapahit, Yogyakarta, Ragam Media, 2009.

Irwandi, https://media.neliti.com/media/publications/43219-ID-kedudukan-tap-mpr-dan-implikasinya-terhadap-hierarki-peraturan-perundang-undanga.pdf, Kedudukan Tap MPR Dan Implikasinya Terhadap Hierarki Peraturan Perundang Undangan Di Indonesia, diakses tanggal 10 Februari 2022.

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Theory Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cetakan 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Jimly Asshiddiqie, Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2020).

Jimly Assiddiqie & M. Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 109; Maria Farida Indrati Soeprapto, Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-*

undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya, Kanisius, Yogyakarta, 1998.

Jimmly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta 2011.

Josef M. Monteiro, 2014, *Lembaga-Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945,* Pustaka Yustisia, Yogyakarta, https://hukum.bunghatta.ac.id/index.php/informasi/artikel/314-kedudukan-lembaga-negara-dalam-suatu-negara, diakses 5 Mei 2023.

Mahendra Putra Kurnia dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif; Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik*, Total Media, Yogyakarta, 2007.

Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers.

Mahfud MD, 2009, *Konstitusi dan Hukum dalam Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Pers.

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

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta, PT. Kanisius, 2007.

Marsillam Simanjuntak, 1997, *Pandangan Negara Integralistik*, Garfiti, Jakarta.

Moh. Mahfud. MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES.

Muhammad Yamin, Tata Negara Majapahit, Parwa III, Djakarta, Jajasan Prapantja, 1962.

Ni Made Jaya Senastri, Luh Putu Suryani ,*Fungsi Naskah Akademik (Na) Dalam Pembentukan Rancangan Peraturan Daerah, KERTHA WICAKSANA Volume 12, Nomor 1 2018* .

Nurul Huda, Tokoh Antagonis Darmo Gandhul: Tragedi Sosial Historis dan Keagamaan di Penghujung Kekuasaan Majapahit, Yogyakarta, Pura Pustaka Yogyakarta, 2005.

Prasetya Ramadhan, *Jejak-Jejak Peradaban Majapahit*, Yogyakarta, Araska Publisher, 2020.

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

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum,* Bandung: Alumni, 1978.

Retno Saraswati, "Perkembangan Pengaturan Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", Media Hukum, Vol. IX, No. 2, April-Juni 2009.

Riduan Syahrani, 2009, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Riduan Syahrani, 2009, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Bandung, Citra Aditya Bakti.

Satjipto Rahardjo, 2012, Ilmu Hukum, Bandung , PT. Citra Aditya Bakti.

Satjipto Rahardjo, *Sisi Lain Dari Hukum Di Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2003.

Slamet Mulyana, Perundang-undangan Majapahit, Djakarta, Bhratara, 1967.

Sri Wahyuni Laia, Sodialman Daliwu, Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia, Jurnal Education and development, Vol.10 No.1 Edisi Januari 2022.

Sudikno Mertokusumo dalam Y. Sari Murti Widiyastuti, *Ringkasan Disertasi untuk Ujian Promosi Doktor Dari Dewan Penguji Sekolah Pascasarjana UGM*, 12 Desember 2007.

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

Supratikno Rahardjo. Peradaban Jawa, cetakan kedua, Jakarta, Komunitas Bambu, 2011.

Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca UUD 1945,* Jakarta, Kencana.

Trisna Eka Aditya, https://mojokerto.inews.id/read/119104/hukum-mengirim-tenung-di-zaman-majapahit-bisa-dibunuh-seluruh-keturunannya/2, diakses 2 Januari 2023.

Tuti Haryanti, Hukum dan Masyarakat, Tahkim, Vol. X No. 2, Desember 2014.

Wicipto Setiadi, 2007, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya untuk Memperbaiki Kualitas Perundang-undangan, Jurnal legislasi Indonesia*, Vol.4 No.2,Juni,2007.

Wicipto Setiadi, *Ilmu dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, Damera Press, 2022.

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Zahermann Armandz Muabezi, Negara Berdasarkan Hukum *(Rechtsstaats)* Bukan Kekuasaan *(Machtsstaat)*, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 6 Nomor 3, November 2017.

Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata , Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, NEGARA HUKUM: Vol. 9, No. 1, Juni 2018, hlm. 80. vide Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Theory Hans Kelsen Tentang Hukum, Cetakan 1, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, Negara Hukum, Volume 9 No. 1, Juni 2018.

Zulkarnain Ridlwan , Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

BIODATA PENULIS

Dr. Tanti Kirana Utami, S.H., M.H., tercatat sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Suryakancana. Adapun Mata Kuliah yang dibina adalah Teori Perundang-undangan, Hukum HAM, Hukum Ketenagakerjaan dan Legal Drafting. Menyelesaikan S1 pada Fakultas Hukum Universitas Suryakancana Tahun 2001, S2 Magister Ilmu Hukum Universitas Suryakancana Tahun 2006 dan S3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Bandung Tahun 2018. Penulis beberapa kali menulis buku ajar, Buku Referensi dan *book chapter*, di antaranya berjudul Perlindungan Hukum terhadap Anak dan perempuan, Dinamika Norma Hukum ASN, Hukum HAM dan Legal Drafting Selanjutnya, artikel-artikel ilmiah yang dibuat oleh Penulis sudah diterbitkan di jurnal internasional bereputasi dan beberapa tulisan diterbitkan di jurnal nasional terakreditasi SINTA. Penulis juga aktif menjadi Pembicara atau narasumber di berbagai pertemuan ilmiah/seminar/lokakarya. Selanjutnya, Pengalaman Penelitian Penulis yang di danai oleh Pemerintah diantaranya 1). Tim Pengkaji tentang Status Hukum serikat pekerja Tahun 2012

yang didanai oleh Kemenakertrans RI, 2). Tim pengkaji tentang analisis yuridis mengenai tanggung jawab korporasi terhadap tindak pidana ketenagakerjaan Tahun 2012 , yang didanai oleh Kemenakertrans RI, 3). anggota peneliti Skim Penelitian Hibah bersaing berjudul "Model Penanganan Korban Perdagangan Orang Melalui Pendekatan Humanis di kabupaten Cianjur Dalam Rangka membentuk Kemandirian Ekonomi yang didanai Kemendikbud Dikti selama 3 (tiga) tahun dari Tahun 2014 s.d. tahun 2016, 4). Ketua pelaksana Hibah Program Studi sebagai Model *Center of Excelent* Merdeka Belajar Kampus Merdeka Tahun 2021 yang di danai oleh Kemendikbud Dikti. 5). Ketua peneliti dengan judul "Dampak Implementasi Kurikulum MBKM terhadap pelaksanaan Indikator Kinerja Utama dalam Mewujudkan Pembelajaran Kolaboratif", yang di danai oleh Kemendikbud Dikti Tahun 2021.6) Menjadi anggota peneliti dalam Hibah Matching Fund Tahun 2023.