

REGULASI YANG BAIK:

TEORI, PRAKTIK, DAN EVALUASI

Kumpulan Pemikiran Mengenai
Perundang-Undangan Indonesia
Dari Murid dan Kolega
Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L



Editor

Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D.
Rahayu Prasetianingsih, S.H., M.H.

Editor Teknis

Ratu Durotun Nafisah, S.H., LL.M.
Deden Rafi Syafiq Rabbani
Zulfa Nabila Puteri

REGULASI YANG BAIK: TEORI, PRAKTIK, DAN EVALUASI

Kumpulan Pemikiran Mengenai Perundang-Undangan Indonesia Dari Murid
Dan Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L

EDITOR:

Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D.

Rahayu Prasetianingsih, S.H., M.H.

Editor Teknis

Ratu Durotun Nafisah, S.H., LL.M.

Deden Rafi Syafiq Rabbani

Zulfa Nabila Putri



Copyright @2021, Giri Ahmad Taufik, Rahayu Prasetianingsih, dkk
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Cetakan 1, Oktober 2021
Diterbitkan oleh Unpad Press
Graha Kandaga, Gedung Perpustakaan Unpad Jatinangor, Lt I
Jl. Raya Bandung – Sumedang (Ir. Soekarno) KM 21, Jatinangor – Sumedang
45363 –Jawa Barat-Indonesia
Telp. (022) 84288888 ext 3806, Situs: <http://press.unpad.ac.id>
email: press@unpad.ac.id/pressunpad@gmail.com/pressunpad@yahoo.co.id
Anggota IKAPI dan APPTI

Editor Ahli/ Reviewer: Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D, Rahayu
Prasetianingsih, S.H., M.H
Editor Teknis:
Ratu Durotun Nafisah, S.H., LL.M.
Deden Rafi Syafiq Rabbani
Zulfa Nabila Putri
Tata Letak dan Desainer Sampul : Asry

Judul Buku : REGULASI YANG BAIK: TEORI, PRAKTIK, DAN EVALUASI
Kumpulan Pemikiran Mengenai Perundang-Undangan Indonesia Dari Murid Dan
Kolega Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L.

Editor: Giri Ahmad Taufik, S.H., LL.M., Ph.D. Rahayu Prasetianingsih, S.H., M.H.
dkk

Cet. 1 - Jatinangor; Unpad Press; 2021
viii + 580 h, 25 cm
ISBN : 978-623-352-107-9

Sambutan Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran

Assalamualaikum Wr. Wb.,

Saya sangat senang Panitia meminta saya untuk memberikan kata sambutan dalam buku ini. Sesuai dengan tujuannya, buku ini didedikasikan dalam rangka memperingati 80 Tahun Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., M.C.L. Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Buku ini sengaja didedikasikan oleh para sahabat, kolega, dan murid-muridnya dari kalangan akademisi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan Universitas lain di Indonesia maupun manca negara. Kegiatan seperti ini tentu sangat positif sebagai salah satu bentuk penghargaan dan penghormatan bagi seorang guru.

Sebagai pimpinan Fakultas dan sebagai pribadi saya mengenal Prof. Bagir Manan sebagai sosok ilmuwan yang berpengalaman tidak hanya pada bidang akademik melainkan pula telah banyak berkiprah menjadi praktisi dengan berbagai kontribusinya pada beberapa jabatan penting di pemerintahan diantaranya pernah menjadi Direktur Perundang-undangan yang kemudian berlanjut menjadi Direktur Jenderal Hukum dan Perundang-undangan pada Departemen Kehakiman RI, Anggota Komisi Ombudsman Nasional, dan puncak karirnya saat menjadi Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Setelah beliau pensiun sebagai Guru Besar dari Fakultas Hukum Unpad pada Tahun 2011, beliau masih tetap aktif pada beberapa kegiatan akademik dengan masih bersedia memberikan kuliah-kuliah umum dan menguji tugas akhir mahasiswa baik pada jenjang Sarjana, Magister, maupun jenjang Doktor Ilmu Hukum. Kegiatan non akademik juga masih dijalani diantaranya menjadi Ketua Dewan Pers serta kegiatan lainnya.

Buku yang ditulisnya mengenai Dasar-Dasar Perundang-undangan, maupun berbagai tulisan lainnya dalam buku, makalah, maupun artikel yang ditulisnya menunjukkan bagaimana pemikiran-pemikiran Prof. Bagir Manan tentang ilmu perundang-undangan dan menjadi referensi penting dalam mempelajari Ilmu Perundang-undangan di Fakultas Hukum.

Buku yang diberi judul *Regulasi Yang Baik: Teori, Praktik, dan Evaluasi* ini cukup lengkap membahas mengenai bagaimana peraturan perundang-undangan dari pandangan teoretis serta praktiknya, yang tentu sejalan dengan salah satu bidang ilmu hukum yang dialami oleh Prof. Bagir Manan, diharapkan dapat

memberikan kontribusi pemikiran yang dapat menjadi salah solusi dari berbagai permasalahan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Melalui kalimat sambutan yang singkat ini meskipun tidak dapat memberi gambaran mengenai sosok, kiprah dan pengabdian Prof. Bagir Manan secara lengkap dan utuh, namun semoga dapat menjadi contoh pembelajaran bagi kita semua dalam berkiprah di dunia hukum.

Akhir kata yang dapat saya sampaikan adalah do'a dan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada Prof. Bagir Manan. Semoga Allah SWT senantiasa memberi berkah atas usia beliau, memberikan perlindungan dan karunia kesehatan, serta kekuatan untuk terus berkiprah. Terima kasih atas pengabdian dan dedikasi bapak yang selama ini masih terus diberikan kepada Fakultas, Universitas, bangsa, dan negara.

Terima kasih.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Bandung, 21 Oktober 2021

Dekan,

Dr. Idris, S.H., M.A.

..... ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

SAMBUTAN DEKAN III

DAFTAR ISI V

EDITORIAL 1

BAGIAN PERTAMA 7

TEORI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: PENCARIAN
LANDASAN PARADIGMATIK DAN TEORETIS PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN YANG BAIK 7

**HUKUM ISLAM DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA
SUATU PERBINCANGAN PARADIGMATIK 8**

Aidul Fitriada Azhari 8

MEMBANGUN SISTEM HUKUM NASIONAL BERBASIS NILAI PANCASILA 25

Moh. Fadli 25

**PENAFSIRAN KONSTITUSI BERDASARKAN PANCASILA DENGAN
PENDEKATAN YANG HOLISTIS, INTEGRATIF, DAN DINAMIS 47**

Satya Arinanto dan Dodi Haryono 47

**KEKUATAN HUKUM (*RECHTSKRACHT*) PEMBERLAKUAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN 70**

Asep Warlan Yusuf 70

**LEGISPRUDENCE DALAM PENCIPTAAN NORMA HUKUM OLEH LEMBAGA
LEGISLATIF DI INDONESIA 79**

Bayu Dwi Anggono dan Nando Yussele Mardika 79

**TEORI PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN 94**

Febrian, Iza Rumesten RS 94

**QUO VADIS PERUNDANG-UNDANGAN ERA GLOBALISASI: KONTEMPLASI
PENDIDIKAN HUKUM DI INDONESIA 115**

Elita Rahmi.....	115
KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT DALAM PERUBAHAN SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA.....	130
Maria Farida Indrati.....	130
PENERAPAN ASAS KEJELASAN TUJUAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERHADAP PERUBAHAN PENGATURAN BATAS USIA MINIMUM HAKIM KONSTITUSI.....	143
Vinda Agustina, Zulkarnain Ridlwan, dan Muhtadi.....	143
POTRET PERKEMBANGAN POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL SEJAK KEMERDEKAAN SAMPAI ERA REFORMASI.....	155
Rusli Kustiaman Iskandar	155
PENGATURAN MASA JABATAN PRESIDEN YANG IDEAL DI MASA MENDATANG	174
Bintan R Saragih	174
BAGIAN KEDUA	184
PERKEMBANGAN DAN PRAKTIK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN: UPAYA PEMBAHARUAN REGULASI (<i>REGULATORY REFORM</i>)	184
JALAN TERJAL PENATAAN REGULASI INDONESIA: KOMODIFIKASI NORMA HUKUM MENUJU <i>REGULATORY CURSE</i>.....	185
Ahmad Redi	185
BEBERAPA PROBLEM DAN GAGASAN PENATAAN REGULASI	204
Zainal Arifin Mochtar.....	204
PROSEDUR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA: KASUS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA	223
Wicpto Setiadi	223
PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH YANG BAIK DAN BENAR MENURUT UNDANG-UNDANG NO 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	241
Nurul Chotidjah	241

PERSOALAN BARU DARI PENATAAN REGULASI: IMPLIKASI UNDANG-UNDANG NO. 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA TERHADAP PEMBENTUKAN PERATURAN DELEGASI DARI UNDANG-UNDANG.....	261
Fitriani Ahlan Sjarif	261
MENCERMATI GAGASAN HARMONISASI DAN SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	281
Jimmy Z. Usfunan	281
BATASAN DAN OPERASIONALISASI PENGATURAN DALAM PENGADOPSIAN <i>FAST-TRACK LEGISLATION</i>	305
Ibnu Sina Chandranegara	305
ADOPSI MODEL TRIPLE HELIX DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DESA	323
Budiyono dan Ade Arif Firmansyah	323
BAGIAN KETIGA.....	340
EVALUASI PERATURAN PERUDANG-UNDANGAN: PERANAN EXECUTIVE REVIEW, LEGISLATIVE REVIEW, DAN JUDICIAL REVIEW DALAM MENDORONG PERATURAN YANG BAIK.....	340
Materi Muatan Peraturan Daerah Dalam Rangka Mengakomodir Kondisi Khusus Daerah Dikaitkan Dengan Prinsip Negara Kesatuan.....	341
Charles Simabura	341
LEGAL POSITION PROPEMPERDA DALAM PEMBENTUKAN REGULASI DAERAH PASCA LAHIRNYA UU CIPTAKERJA	356
Yusdiyanto	356
EKSEKUTIF PREVIEW DAN JUDICIAL REVIEW DALAM RANGKA HARMONISASI PERATURAN DAERAH	366
Efik Yusdiansyah	366
MEKANISME PEMBATALAN PERATURAN DAERAH OLEH MAHKAMAH AGUNG DAN DAMPAKNYA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM	393
Nandang Alamsah Deliarnoor	393
PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN UNDANG-UNDANG	409
Widodo	409

JUDICIAL DECISION-MAKING IN INDONESIA: A WORK IN PROGRESS?	423
Simon Butt and Tim Lindsey	423
REFORMULASI KEWENANGAN PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI BAWAH UNDANG-UNDANG Catatan Tentang Pengujian Peraturan Kebijakan Oleh Mahkamah Agung	442
W.M. Herry Susilowati	442
QUO VADIS PENGUJIAN FORMIL.....	466
Muchamad Ali Safa'at	466
PERANAN HAKIM DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN PILKADA	482
Heru Widodo	482
MEMERIKSA DAN MEMUTUS PERKARA PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (<i>JUDICIAL REVIEW</i>) ATAS PRODUK PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI TINGKAT DAERAH OLEH LEMBAGA PERADILAN	496
Faisal Akbar Nasution.....	496
PERIHAL KEWENANGAN MENGUJI KONSTITUSIONALITAS PERATURAN DAERAH	512
I Dewa Gede Palguna.....	512
KERAGAMAN TINDAKLANJUT PUTUSAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG DI MAHKAMAH KONSTITUSI	535
Ni'matul Huda.....	535
JALUR PINTAS PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG ATAS TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM PERKARA PENGUJIAN UNDANG-UNDANG TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	554
Maria Priscyla Stephanie Florencia Winoto	554
PROFIL KONTRIBUTOR	578

**TEORI PEMBENTUKAN DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN**
(THE THEORY OF THE FORMATION AND CONTENT OF LAWS AND REGULATIONS)

Febrian, Iza Rumesten RS.

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya
Jl. Raya Palembang Prabumulih Km. 32 Ogan Ilir Inderalaya
E-mail: izarumestenunsri@yahoo.com

Abstrak

Indonesia dihadapkan pada persoalan banyaknya peraturan perundang-undangan ditingkat pusat dan daerah yang berpotensi menghambat pembangunan. Tercatat pada tahun 2016 Presiden mengatakan ada 42 ribu peraturan ditingkat pusat dan 3 ribu peraturan daerah yang menghambat pembangunan. Langkah yang diambil pemerintah untuk mengatasi hal tersebut adalah dengan melakukan penataan regulasi dan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron dan menimbulkan multitafsir. Banyaknya materi muatan peraturan perundang-undangan yang tidak sinkron dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi persoalan tersendiri dalam penataan regulasi di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, permasalahan yang dibahas dalam tulisan aini adalah 1. Apa dasar teoretis pembentukan peraturan perundang-undangan. 2. Apa materi muatan yang terdapat dalam setiap peraturan perundang-undangan. Dasar teoretis pembentukan peraturan perundang-undangan adalah teori hierarkhi peraturan perundang-undangan. Di Indonesia hierarkhi peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang mengatur ada dua jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari; a. peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki (diatur dalam Pasal 7 ayat (1), dan b. Peraturan perundang-undangan di luar hierarki (diatur dalam Pasal 8 ayat (1). Materi muatan yang diatur dalam setiap tingkatan hierarkhi peraturan perundang-undangan tersebut berbeda-beda sesuai dengan tingkatannya masing-masing. Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkhinya. UUD NRI Tahun 1945 merupakan peraturan yang tertinggi dalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Kata kunci: Materi Muatan; Peraturan; Perundang-Undangan

Abstract

Indonesia's problem is that there are many laws and regulations that have the potential to hinder development. In 2016, the President said that there were 42.000 regulations

at the central level and 3.000 regional regulations that hindered development. The steps taken by the government to overcome this are by structuring regulations and evaluating laws and regulations that are out of sync and lead to multiple interpretations. The large number of material content of laws and regulations that are out of sync and conflict with higher laws and regulations is a separate problem in structuring regulations in Indonesia. Based on this, the problems discussed in this paper are 1. What is the theoretical basis for the formation of legislation. 2. What are the contents of each statutory regulation. The theoretical basis for the formation of laws and regulations is the theory of the hierarchy of laws and regulations. In Indonesia, the hierarchy of laws and regulations is regulated in Law No. 12 of 2011 concerning the Establishment of Legislation, which regulates that there are two types of laws and regulations in Indonesia consisting of; a. laws and regulations that are in the hierarchy (regulated in Article 7 paragraph (1), and b. Laws and regulations outside the hierarchy (regulated in Article 8 paragraph (1). Content material regulated in each level of the hierarchy of laws and regulations) The invitations vary according to their respective levels. The legal force of laws and regulations is in accordance with their hierarchy. Indonesia Constitution is the highest regulation in the Indonesian legal system and forms the basis for the laws and regulations below it.

Key words: Statutory regulations, Regulations; Legislation

A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 dengan tegas mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Bahkan secara historis negara hukum adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka.¹ Konsekuensi yuridis dari pengaturan yang demikian adalah bahwa setiap tindakan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. *Pada setiap negara hukum undang-undang memegang peranan yang strategis, karena ia menjadi dasar legalitas segala tindakan dalam negara. Undang-undang dari segi ide dan maknanya adalah nyata bahwa masyarakat tidak boleh mengingkarinya, inilah yang dinamakan asas legalitas dalam negara hukum.*²

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat,³ dengan segala dinamika dan perkembangannya yang sangat dinamis. Sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat

¹ Iza Rumesten R5, Febrian, Helmanida, Neisa Angrum Adisiti, "Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal", *Jurnal Repertorium*, Vol. 10 No. 1, 2021, hlm. 101-102.

² Oemar Seno Adji, *Seminar ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Srujin Masa), hlm. 24.

³ Satjipto Rahardjo, *Penyusunan Undang-undang yang Demokratis*, makalah dalam seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-undang yang Demokratis dan Konggres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia", (Semarang: Fakultas Hukum Undip, tanggal 15 – 16 April 1998), hlm. 3.

luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.⁴ Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.⁵ Laurence M. Friedman bahkan mengatakan pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan.⁶ Dalam kenyataan empiris telah terbukti bahwa suatu undang-undang, bahkan kodifikasi, tidak akan pernah lengkap dalam mengatur segala persoalan yang terjadi maupun yang akan terjadi di tengah-tengah dinamika perkembangan masyarakat.⁷

Peraturan perundang-undangan harus mampu menyesuaikan diri terhadap perubahan masyarakat, tidak lain karena fungsi peraturan perundang-undangan (hukum) adalah untuk melindungi kepentingan warga masyarakat. Hukum berfungsi untuk mengatasi konflik kepentingan yang mungkin timbul di antara warga masyarakat.⁸ Karena itu, undang-undang menjadi pedoman bertindak bagi setiap penyelenggara negara (*wet matigheid van bestuur*), dan sebagai pedoman bertingkah laku bagi setiap subjek hukum dalam negara.

Peraturan perundang-undangan tidak akan dapat berlaku efektif dalam masyarakat, jika materi muatan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan tersebut saling bertentangan. Keadaan yang demikian dapat menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum dalam kehidupan masyarakat yang bermuara pada ketidaknyamanan dan ketidaktertiban. Presiden Jokowi pada tahun 2016 pernah mengatakan terdapat 42 ribu peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan terdapat 3 ribu peraturan di tingkat daerah yang berpotensi menghambat pembangunan.⁹

Banyaknya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang menjadi persoalan tersendiri dalam penataan regulasi di Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, permasalahan yang dibahas dalam tulisan aini adalah 1. Apa dasar teoretis pembentukan peraturan perundang-undangan. 2. Apa materi muatan yang terdapat dalam setiap peraturan perundang-undangan.

B. PEMBAHASAN

1. Dasar Teoretis Dalam Pembentukan Perundang-Undangan

⁴ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-undang*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993), hlm. 3.

⁵ Pierre Andre Cote, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, (Quebec: Les Editions Yvon Balais, Inc., 1991), hlm. 4.

⁶ Laurence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, (New York: Rusel Sage Foundation, 1975), hlm. 269. Lihat pula Fiona Patfield and Robin White, *The Changing Law*, (London and New York: Liecester University Press, Liecester, 1990), hlm. 1.

⁷ Basuki Rekso Wibowo, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, No. 4, (Oktober 1997), hlm. 62.

⁸ Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2012, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2012), hlm. 203.

⁹ Sekretariat Kabinet.Go.Id, "Buat Pemerintah Tidak Leluasa, Presiden Jokowi Minta Aturan-Aturan Disederhanakan", <https://setkab.go.id/buat-pemerintah-tidak-leluasa-presiden-jokowi-minta-aturan-aturandisederhanakan/>, diakses 08 Juli 2021.

Teori tata urutan norma atau yang disebut juga teori hierarki perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen mengatakan bahwa suatu norma hukum itu valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain itu menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama, dan menurutnya suatu tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara bukanlah sistem norma yang satu dan lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan yang berbeda. Pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum.¹⁰

Lebih lanjut Hans Kelsen mengatakan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati dalam teorinya yang disebut dengan "*Stufenbau des Recht*" atau hierarki hukum, bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki atau tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yaitu norma dasar (*Grundnorm*).¹¹

Teori ini dalam sistem hukum di Indonesia dikenal dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Undang-undang No. 12 Tahun 2011 mengatur ada dua jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari; 1). Peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki, dan 2). Peraturan perundang-undangan di luar hierarki. Peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, sedangkan yang diluar hierarki diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011.

Peraturan perundang-undangan dalam hierarki ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa : (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya, dimana UUD Tahun 1945 adalah merupakan peraturan yang tertinggi didalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Jika suatu peraturan perundangundangan yang di bawah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, atau dibuat bukan

¹⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muldtagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, (Bandung: Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm.179.

¹¹ Maria Farida Indrati Soprpto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Jogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 25.

oleh pejabat yang berwenang maka mengakibatkan peraturan tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

Sedangkan peraturan perundang-undangan diluar hirarkhi ditentukan dalam Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa :

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

Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *Gesetgebung*) memiliki dua pengertian yang berbeda, dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuat undang-undang. Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang keseluruhan dari pada undang-undang negara. Sedangkan istilah *Gesetgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.¹²

Pengertian *wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut: 1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. 2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.¹³

Pengertian perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011, merupakan sebuah aturan tertulis yang mengikat secara umum dan dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui perosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁴ Bagir Manan mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai berikut.

- a. Setiap keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- b. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
- c. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.

¹² Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: kanisius, 2007), hlm.3.

¹³ Ibid.

¹⁴ Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- d. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*.¹⁵

Peraturan perundang-undangan itu sendiri merupakan salah satu dari bentuk norma hukum. Dalam literatur hukum dan perundang-undangan, secara umum terdapat tiga (3) macam norma hukum yang merupakan hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: a. Keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regeling*); b. Keputusan normatif yang bersifat penetapan administrasi (*beschikking*); c. Keputusan normatif yang disebut vonnis. Selain ketiga bentuk produk hukum di atas, juga ada bentuk peraturan yang dinamakan "*beleids regels*" (*policy rules*) yang dalam Bahasa Indonesia diartikan peraturan kebijaksanaan,¹⁶ yang sering disebut sebagai quasi peraturan.¹⁷

Kemudian menurut Sajipto Raharjo,¹⁸ peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- b. Bersifat universal. Artinya, dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- c. Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Menurut Burkhardt Krems, bahwa salah satu bagian besar dari ilmu perundang-undangan yaitu adalah teori perundang-undangan (*Gestzgebungstheorie*) yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif.¹⁹

Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum. agar suatu produk hukum mempunyai daya ikat secara umum dan dapat berlaku efektif dalam masyarakat, maka dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan mulai dari landasan filosofis, landasan yuridis dan landasan sosiologis.

- I. **Landasan filosofis.** Landasan filosofis menggambarkan bahwa sebuah pertauran perundang-undangan harus memperhatikan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.²⁰

¹⁵ Op., Cit., hlm.11.

¹⁶ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), hlm. 7.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006), hlm.1.

¹⁸ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, [Bandung: PT Citra Aditya, 2004], hlm. 25.

¹⁹ Maria Farida, Op.Cit., hlm. 8.

²⁰ M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm.12-19.

Menurut Notonegoro, nilai-nilai Pancasila merupakan nilai dasar yang harus selalu ada dan melekat dalam kehidupan manusia. Dengan demikian, nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila tersebut merupakan nilai moral dasar yang selalu aktual yang selalu melingkupi antara satu dengan yang lainnya dalam tindakan manusia. Sebagai cita-cita hukum bangsa dan paradigma pembangunan hukum Pancasila memiliki sekurang-kurangnya empat kaidah penuntun yang harus dijadikan pedoman dalam pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia. **Pertama**, hukum harus melindungi segenap bangsa dan menjamin keutuhan bangsa dan karenanya tidak diperbolehkan ada produk hukum yang menanam benih disintegrasi. **Kedua**, hukum harus mampu menjamin keadilan sosial dengan memberikan proteksi khusus bagi golongan lemah agar tidak tereksplorasi dalam persaingan bebas melawan golongan kuat. **Ketiga**, hukum harus dibangun secara demokratis sekaligus membangun demokrasi sejalan dengan nomokrasi (negara hukum). **Keempat**, hukum tidak boleh diskriminatif berdasarkan ikatan primordial apa pun dan harus mendorong terciptanya toleransi beragama berdasarkan kemanusiaan dan keberadaan.²¹ Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis, apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran jika dikaji secara filosofis.

2. **Landasan yuridis.** Landasan yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.²² Secara formal landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu, secara material, landasan yuridis dari segi isi atau materi sebagai dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu. Sedangkan dari segi teknis, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.²³ Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis, apabila ia mempunyai dasar hukum atau legalitas dalam ketentuan mengingat terutama mendasarkan pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi.
3. **Landasan sosiologis.** Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische grondslag, sociologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan perundang-undangan yang dibuat ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima

²¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm.55.

²² King Faisal Sulaiman, *Op.Cit.*, hlm.24.

²³ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018), hlm.78.

secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*annerken nungstheorie*) di tegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.²⁴

Selanjutnya King Faisal Sulaiman mengatakan dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentuk undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan legislatif oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai keinginannya. Namun demikian, dalam pembentukan tersebut selain harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal maupun asas material, harus juga dilakukan melalui prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.²⁵

Persyaratan yuridis yang dimaksud di sini adalah: pertama, dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang. Artinya suatu Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai wewenang. Kalau persyaratan ini tidak terpenuhi maka dapat menjadikan suatu peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum. Peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan diatur. Peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai bentuk/jenis ini dapat mengakibatkan peraturan perundang-undangan tersebut dibatalkan.

Kedua, peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan. Misalnya suatu rancangan undang undang dibahas bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat harus mendapatkan persetujuan bersama. Dalam rangka pengundangannya juga harus ditentukan tata caranya, misalnya undang-undang diundangkan dalam lembaran negara.

Ketiga, peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Sesuai dengan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan bersifat hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya menjadi dasar (*grundnorm*) bagi peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:²⁶

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

²⁴ King Faisal Sulaiman, Op.Cit., hlm. 25.

²⁵ Ibid.

²⁶ P asal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Sedangkan di dalam materi sebuah undang-undang menurut Pasal 6 (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:²⁷

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kesusantaraan;
- f. Bhineka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Menurut Paul Scholten, asas-asas hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak bicara (*of niet of veel to veel zeide*). Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengeti tanpa asas-asas tersebut.²⁸

Menurut Sudikno Mertokusumo, asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.²⁹

2. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangn

Hamid S. Attamimi mengatakan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembentukan norma hukum yang berlaku ke luar dan mengikat secara umum yang dituangkan dalam jenis-jenis peraturan perundang-undangan sesuai hierarkinya.³⁰

Ketentuan Pasal 5 huruf C UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai materi muatan. Untuk dapat menuangkan norma hukum tersebut dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan, penting memperhatikan materi muatannya.

27 Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

28 A Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi, Jakarta; Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hlm. 304

29 Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta; RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 20

³⁰ A.Hamid S.Attamimi, Loc., Cit.

Peraturan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan yang diatur. Pentingnya pemahaman dan ketentuan tentang jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan perundang-undangan ditunjukkan pula dengan adanya salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yakni asas "kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan."³¹

Menurut teori perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi 2 (dua) masalah pokok, yaitu³²: **Pertama** aspek materiil/substansial, aspek ini berisi tentang isi dari peraturan perundang-undangan yang memuat asas-asas dan kaidah-kaidah hukum sampai dengan pedoman perilaku konkrit dalam bentuk aturan-aturan hukum. Selain itu juga di dalam kaidah hukum yang akan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. **Kedua** aspek formal/prosedural, aspek ini berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan (metode, proses dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan).

Peraturan perundang-undangan memegang peranan yang sangat penting dalam negara hukum yang demokratis. Pada abad XIX negara diminta ikut campur tangan kembali dalam kehidupan masyarakat yang semakin kompleks untuk menciptakan ketertiban dan penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat.³³ Oleh karena itulah peraturan perundang-undangan menjadi instrumen penting dalam negara dalam rangka menciptakan kehidupan masyarakat yang teratur dan tertib.

Pasal 1 angka 13 UU No.12 Tahun 2011 disebutkan bahwa : Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian apa yang merupakan materi suatu peraturan perundang-undangan adalah berbeda beda tergantung jenis, fungsi dan materinya.

Paul Scholten, asas-asas hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau sama sekali tidak atau terlalu banyak bicara (*of niet of veel to veel zeide*). Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengeti tanpa asas-asas tersebut.³⁴

Sudikno mertokusumo, sebagaimana dikutip oleh Yuliandri mengatakan asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat umum dari peraturan yang konkret tersebut.³⁵

³¹ Pasal 5 huruf c UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³² Laboratorium Hukum FH UNPAR, *Keterampilan Perancangan Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 2.

³³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987) hlm. 44

³⁴ A Hamid S Attamimi, *Op., Cit.*, hlm. 304.

³⁵ Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 20.

Ada beberapa asas yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, disebutkan arti dari asas-asas tersebut adalah :

- a. Asas pengayoman" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untukmencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- f. Asas bhinneka tunggal ika" adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan" adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan "asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan",

antara lain:³⁶ a. Dalam hukum pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; b. Dalam hukum perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain adalah: Peraturan perundang-undangan tidak berlaku surut; Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi, hal ini sesuai dengan hierarki perundang-undangan; Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus menyampingkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum; Peraturan perundang-undangan yang berlaku belakangan membatalkan peraturan perundang-undangan yang berlaku terdahulu; Peraturan perundang-undangan tidak dapat di ganggu gugat, dalam arti undang-undang merupakan cerminan dari keadilan yang harus diakui kebenarannya oleh semua pihak; dan Peraturan perundang-undangan sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu termasuk sebagai sarana untuk memperoleh keadilan.³⁷ Satjipto Rahardjo mengatakan pada waktu hukum atau undang-undang dikembangkan, asas hukum memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan dikembangkan.³⁸

a) Materi Muatan Undang-Undang Dasar

Undang-Undang Dasar adalah merupakan hukum dasar negara. Atau *the basic of the national legal order*/ Sebagai *the basic of the national legal order* maka Undang-Undang Dasar atau konstitusi akan menjadi sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Perbedaan antara Undang-Undang Dasar dengan peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya, salah satunya adalah dari segi materi muatan. Menurut K.C. Wheare³⁹ Undang-Undang Dasar adalah suatu dokumen hukum sehingga akan merupakan : a. Pernyataan pilihan (*a short of manifesto*); b. Pengakuan dan keyakinan (*a consession of faith*); c. Pernyataan mengenai cita-cita bangsa/negara (*a statement of ideals*); d. Piagam negara (*a charter of the land*).

Karena itu menurut K.C.Wheare bahwa Undang-Undang Dasar sebagai suatu aturan hukum mengatur/ berisi aturan-aturan negara yang mengatur tentang :⁴⁰ 1. Susunan (*structure*) pemerintahan, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif; 2. Hubungan timbal balik (*mutual relation*) antara alat-alat perlengkapan negara; 3. Hubungan antara alat-alat perlengkapan negara dengan masyarakat (*community*), agar hak –hak masyarakat dan warga negara tidak dilanggar; 4. *The quarantes of citizen*.

³⁶ Penjelasan Pasal 6 ayat (2) UU No.12 Tahun 2011

³⁷ Van de Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1987, hlm. 175.

³⁸ Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006), hlm. 140.

³⁹ K.C.Wheare, *Modern Constitution*, (Oxford: Oxford University Press, 1975), hlm. 32.

⁴⁰ Ibid.

Sedangkan menurut Struycken,⁴¹ Materi Undang-Undang Dasar berisi: 1. Hasil perjuangan politik bangsa diwaktu yang lampau; 2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan; 3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun yang akan datang; 4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan hendak dipimpin.

Menurut Sri Sumantri Martosoewignyo, materi muatan konstitusi setidaknya berisi tiga hal pokok yaitu:⁴² 1. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan Warga Negara; 2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan 3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Sedangkan materi muatan konstitusi menurut *Mr. J.G Steenbeek* seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan N'imatul Huda, mulai dari Jaminan hak asasi manusia dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan telah mengalami perubahan mendasar.⁴³

Materi Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dapat dilihat dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yaitu: Pembukaan dan Pasal-Pasal (Pasal II Aturan Tambahan). Pembukaan terdiri atas 4 Alinea, yang di dalam Alinea keempat terdapat rumusan dari Pancasila, dan Pasal-Pasal Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari 20 Bab (Bab I sampai dengan Bab XVI) dan 72 Pasal (Pasal 1 sampai dengan pasal 37), ditambah dengan 3 Pasal Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan. Bab IV tentang DPA dihapus, dalam amandemen keempat penjelasan tidak lagi merupakan kesatuan Undang-Undang Dasar 1945. Pembukaan dan Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 merupakan satu kebulatan yang utuh, dengan kata lain merupakan bagian-bagian yang satu sama lainnya tidak dapat dipisahkan. Secara garis besar materi yang termuat dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Bentuk dan Kedaulatan
- b. MPR (diatur dalam Pasal 2-3)
- c. Kekuasaan Pemerintahan Negara (diatur dalam Pasal 4- Pasal 16)
- d. Kementrian Negara (diatur dalam Pasal 17)
- e. Pemerintahan Daerah (diatur dalam Pasal 18)
- f. DPR (diatur dalam Pasal 19 – 22B)
- g. DPD (diatur dalam Pasal 22C)
- h. Pemilihan Umum (diatur dalam Pasal 22 E)
- i. Hal Keuangan (diatur dalam Pasal 23 – 23 D)
- j. BPK (diatur dalam Pasal 23E)
- k. Kekuasaan Kehakiman (diatur dalam Pasal 24 – 25)

⁴¹ Gede Pantja Astawa dan Suprin, Op. Cit., hlm. 95.

⁴² H.R. Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 2.

⁴³ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan N'imatul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), hlm. 16.

- l. Wilayah Negara diatur dalam (diatur dalam Pasal 25A)
- m. Warga Negara dan Penduduk (diatur dalam Pasal 26 – 28)
- n. HAM (diatur dalam Pasal 28A -28J)
- o. Agama (diatur dalam Pasal 29)
- p. Pertahanan dan Keamanan Negara (diatur dalam Pasal 30)
- q. Pendidikan dan Kebudayaan (diatur dalam Pasal 31-32)
- r. Perekonomian dan Kesejahteraan Sosial (diatur dalam Pasal 33- 34)
- s. Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan (diatur dalam Pasal 35 -36);
- t. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 juga memuat 3 pasal tentang Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan.

b) Materi Muatan Ketetapan MPR

Dalam UU No.12 Tahun 2011 tidak termuat materi muatan Ketetapan MPR, karena secara hierarkhis, kedudukan ketetapan MPR lebih tinggi dari pada undang-undang. Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b, hanya menyebutkan bahwa: "Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat" adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003. Dengan demikian yang menjadi materi Ketetapan MPR yang masih diakui adalah materi ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003. Berikut ini Ketetapan-Ketetapan MPR yang masih tetap berlaku dan tidak dapat dicabut atau diganti dengan undang-undang adalah:

1. Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunis/Marxisme, Leninisme; dan
2. Tap MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi;

Berdasarkan uraian tersebut, Ketetapan MPR adalah ketetapan yang dikeluarkan MPR sebagai konsekuensi dari tugas, kedudukan dan kewenangan MPR sesuai UUD 1945. Adapun Kedudukan Ketetapan MPR dalam sistem hukum nasional adalah sebagai salah satu sumber hukum nasional.

c) Materi Muatan Undang-Undang (UU)

Materi muatan undang-undang diatur secara rinci dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1 dan 2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu :

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu Undang-Undang diatur dengan Undang- Undang;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/ atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pasal 10 ayat (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

d) Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang atau biasa disebut Perpu merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 22 ayat (1, 2 dan 3) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa: (1) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang; (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut, dan (3) jika tidak mendapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah suatu peraturan yang diterbitkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak disangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang sifatnya segera dan mendesak. Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah "hal ikhwal kegentingan memaksa" adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau tidak diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang. Materi muatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang sama dengan materi muatan undang-undang, karena memang Perppu adalah undang-undang yang dibentuk seperti peraturan pemerintah.⁴⁴

Pantja Astawa⁴⁵ mengatakan ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dari segi kedudukan dan keberadaan Perpu: 1. bahwa dilihat dari segi jenis/bentuknya Perpu adalah Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Namun dalam keadaan yang memaksa peraturan pemerintah itu, dari segi materinya dapat memuata ketentuan-ketentuan yang sama dengan UU; 2. Dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak ada istilah resmi terkait Perpu, Sehingga dapat ditafsirkan bahwa istilah perpu dapat diganti dengan UU Darurat misalnya; 3. Perpu hanya dapat ditetapkan Presiden apabila ada kegentingan yang memaksa, yang tidak boleh dicampur adukkan dengan pengertian keadaan bahaya. Dalam pengertian "kegentingan yang memaksa" terkandung sifat darurat atau emergency yang memberi dasar

⁴⁴ Pasal 11 UU No.11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴⁵ Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Op Cit, hlm.63. lihat juga Jimly Assidiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006). hlm. 80-87.

kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan Perpu. *Emergency* itu sendiri timbul dari penilaian subyektif Presiden belaka mengenai tuntutan keadaan mendesak untuk bertindak cepat dan tepat mengatasi keadaan tersebut (*noodverorderingsrecht*). 4. Pada dasarnya Perpu sederajat dengan atau memiliki kekuatan yang sama dengan UU, DPR harus aktif mengawasi baik dalam penetapan maupun pengawasan Perpu; 5. Perpu bersifat sementara.

e) **Materi Muatan Peraturan Pemerintah (PP)**

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI 1945 menegaskan bahwa "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya." Berdasarkan ketentuan ini, Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang. Pasal 12 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan "menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya" adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

f) **Materi Muatan Peraturan Presiden**

Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Pasal 13 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.

g) **Materi Muatan Peraturan Daerah**

Pasal 14 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, 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 tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan Perda Provinsi memiliki hierarki lebih tinggi dari Perda Kabupaten/Kota.

Perda Provinsi memuat materi muatan untuk mengatur:⁴⁶ a) Kewenangan Provinsi; b) kewenangan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; c) kewenangan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; d) kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi; dan/atau e) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.

Sedangkan untuk, Perda Kabupaten/Kota memuat materi muatan untuk mengatur: a) kewenangan kabupaten/kota; b) kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; c) kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota; d) kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau e) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.⁴⁷

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perda dapat juga memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud di atas dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif berupa: a) teguran lisan; b) teguran tertulis; c) penghentian sementara kegiatan; d) penghentian tetap kegiatan; e) pencabutan sementara izin; f) pencabutan tetap izin; g) denda administratif; dan/atau h) sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h) Materi Muatan Peraturan Menteri/Pejabat Setingkat

Peraturan Menteri (Permen) adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya. Surat Keputusan Menteri adalah Keputusan Menteri yang bersifat khusus mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang tugasnya.⁴⁸

Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Menteri adalah Peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan. Sesuai dengan tugas dan fungsi seorang Menteri menurut Pasal 17 UUD NRI 1945, maka fungsi dari Peraturan Menteri adalah sebagai berikut :

⁴⁶ Pasal 4 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁴⁷ Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

⁴⁸ Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm. 59.

- a. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya. Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 ayat (1) UUD NRI 1945 (perubahan) dan kebiasaan yang ada.
- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden. Oleh karena fungsi Peraturan Menteri di sini sifatnya delegasian dari Peraturan Presiden, maka Peraturan Menteri di sini sifatnya adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang oleh Presiden dituangkan dalam Peraturan Presiden.
- c. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.
- d. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.

Peraturan Menteri mendapatkan kedudukan sebagai peraturan lainnya di dalam UU No. 12 Tahun 2011. Meskipun tidak secara spesifik masuk di dalam hierarki, namun keberadaannya tetap diakui dan bahkan dalam pelaksanaannya. Peraturan Menteri justru kedudukannya lebih tinggi daripada peraturan daerah karena di era UU No. 23 Tahun 2014, Peraturan daerah dibatalkan melalui Peraturan Menteri (Permendagri).

i) **Materi Muatan Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/ Walikota, Keputusan Kepala Daerah**

Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum, meliputi :

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender.

Perda Provinsi dan peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Sedangkan Perda Kabupaten/Kotadan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Apabila gubernut tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kotadan/atau peraturan bupati/wali kota yang

bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kotadan/ atau peraturan bupati/wali kota.

Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/ Walikota juga memiliki karakteristik yang sama dengan peraturan menteri dan Perpres yaitu termasuk ke dalam peraturan yang bersumber dari delegasi. Hanya saja, kedudukan Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota berada di bawah peraturan menteri karena Peraturan Gubernur dan peraturan Bupati/ Walikota merupakan peraturan yang berada di pemerintahan tingkat daerah.

j) Materi Muatan Peraturan Desa

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Jenis peraturan di desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa. Materi muatan peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan desa berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan bersama Kepala Desa berisi materi kerjasama desa, sedangkan peraturan Kepala Desa berisi materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama kepala desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

C. Kesimpulan dan Saran

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur ada dua jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri dari; 1). peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki, dan 2) peraturan perundang-undangan di luar hierarki. Peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.12 Tahun 2011, sedangkan yang diluar hierarki sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (1 dan 2). Hierarkhi peraturan perundang-undangan meliputi a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan peraturan perundang-undangan diluar hirarkhi meliputi peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang

lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Materi muatan yang diatur dalam setiap tingkatan hierarki dalam peraturan perundang-undangan tersebut berbeda-beda, sesuai dengan tingkatan dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarchinya, dimana UUD Tahun 1945 merupakan peraturan yang tertinggi didalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan di bawahnya. Jika suatu peraturan perundang-undangan yang di bawah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, atau dibuat bukan oleh pejabat yang berwenang maka mengakibatkan peraturan tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2012).
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan N'imatul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2003).
- Fiona Patfield and Robin White, *The Changing Law*, (London and New York: Liecester University Press, Liecester, 1990).
- H.R.Soemantri Martosoewignyo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, (Bandung: Alumni, 2006).
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Multtagen dari buku Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, (Bandung: Penerbit Nusa Media dan Penerbit Nuansa, 2006).
- Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-undang*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1993).
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press dan PT Syaami Cipta Media, 2006).
- K.C.Wheare, *Modern Constitution*, (Oxford: Oxford University Press, 1975).
- King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-undangan dan Aspek Pengujiannya*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2017).
- Laboratorium Hukum FH UNPAR, *Keterampilan Perancangan Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1997).
- Laurence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, (New York: Rusel Sage Foundation, 1975),
- Patfield and Robin White, *The Changing Law*, (London and New York: Liecester University Press, Liecester, 1990).
- M. Khozim, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu sosial*, (Bandung: Nusa Media, 2009).
- Maria Farida Indrati Soprpto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Jogyakarta: Kanisius, 1998).
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010).

Regulasi Yang Baik: Teori, Praktik, dan Evaluasi

- Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994).
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987).
- Pierre Andre Cote, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, (Quebec: Les Editions Yvon Balais, Inc., 1991).
- Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2018).
- Sajipto Rahardjo, *Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2006).
- Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya, 2004).
- Van de Vlies, *Handboek Wetgeving*, Tjeenk Willink, (Zwolle, 1987).
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta; RajaGrafindo Persada, 2009).

Artikel Jurnal, Makalah dan Disertasi

- A Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV, Disertasi, Jakarta; Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Basuki Rekso Wibowo, "Peranan Hakim dalam Pembangunan Hukum", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Tahun XV, No. 4, (Oktober 1997).
- Iza Rumesten RS, Febrian, Helmanida, Neisa Angrum Adisiti, "Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal", *Jurnal Repertorium*, Vol. 10 No. 1 (Mei 2021).
- Sajipto Rahardjo, *Penyusunan Undang-undang yang Demokratis*, makalah dalam seminar "Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-undang yang Demokratis dan Konggres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia", (Semarang: Fakultas Hukum Undip, tanggal 15 – 16 April 1998).

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan