

IMPLIKASI HUKUM PENOLAKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Iin Ratna Sumirat

Fakultas Syariah UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten

e-mail: iinratnasumirat@uinbanten.ac.id

Dian Purnamasari Abidin

STISIP Banten Raya

Email: dianpurnamasariabidin@stisipbantenraya.ac.id

Abstrak

Peraturan pemerintah sebagai salah satu produk hukum di Indonesia memiliki posisi strategis dalam hierarki peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, dalam praktik ketatanegaraan, terdapat dinamika berupa penolakan terhadap peraturan pemerintah oleh lembaga legislatif maupun masyarakat yang menimbulkan perdebatan terkait keabsahan dan keberlakuan peraturan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi hukum pemberlakuan peraturan perundang-undangan ketika terjadi penolakan terhadap peraturan pemerintah, serta menelaah konsekuensi penolakan tersebut dalam kerangka sistem tata negara Indonesia. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis kualitatif terhadap peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan literatur hukum tata negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penolakan terhadap peraturan pemerintah tidak serta-merta menghapus keberlakuannya secara hukum, melainkan harus melalui mekanisme konstitusional yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penolakan yang tidak sesuai prosedur justru berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum dan disharmoni antara lembaga negara. Oleh karena itu, diperlukan pemahaman yang komprehensif mengenai prosedur legislasi dan batas kewenangan antar lembaga negara untuk menjaga kepastian dan ketertiban hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata Kunci: Implikasi Hukum, Perppu, Sistem Ketatanegaraan Indonesia

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum secara tegas dinyatakan dalam ketentuan UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (3). Istilah “hukum” di Indonesia berasal dari kata Arab seperti *qanun*, *abkam*, atau *hukm* yang berarti “hukum”. Dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *law*, bahasa Prancis disebut dengan istilah *droit*, sedangkan bahasa Jerman dan Belanda dikenal dengan sebutan *recht*. Kata *recht* sendiri berasal dari bahasa Latin *rectum* yang berarti perintah atau tuntunan, sedangkan *rectum* berkaitan dengan kata *rex* dalam bahasa Romawi yang berarti raja. Istilah-istilah tersebut juga berkembang dalam bahasa Inggris menjadi *right* yang memiliki arti “hak” atau “adil” dan juga bermakna “hukum”.¹

Untuk mewujudkan negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 tersebut diperlukan sistem atau tatanan yang tertib pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sesuai prosedur dan secara tertib sejak perencanaan, pembahasan, teknis penyusunannya hingga pemberlakuannya.. Hal demikian ditujukan agar peraturan perundang-undangan terbentuk secara baik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Tata hukum yang dalam bahasa Belanda disebut *recht orde*, yang berarti susunan hukum. Tata hukum bertujuan untuk menyusun peraturan secara teratur, sehingga setiap aturan dapat diketahui dan dimanfaatkan untuk menyelesaikan persoalan hukum yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat.²

Setiap tindakan maupun persoalan hukum yang ada harus dilaksanakan sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis dalam sistem hukum Indonesia, disusun secara hierarkis yang disebut dengan hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini sebagaimana diatur dalam

¹ Umar Said Sugiarto, *Pengantar Hukum Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 1.

² R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia* (Depok: Raja Grafindo Persada, 2012), 5.

ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³ Berdasarkan Pasal 7 Ayat (1) UU tersebut, urutan peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi

Tata hierarki peraturan perundang-undangan di atas memberikan konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hirarki memiliki kedudukan lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan asas *lex superior derogat inferiori* yang menyebutkan bahwa peraturan hukum yang lebih tinggi menafikan/mengalahkan peraturan hukum tingkatan di bawahnya). Hal ini ditujukan agar terciptanya suatu kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.⁴

Dari keenam jenis hierarkis peraturan tersebut, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang (Perpu) adalah peraturan yang pembentukannya memepersyaratkan adanya unsur ikhwal kegentingan yang memaksa. Di beberapa daerah, peraturan daerah memiliki istilah khusus, seperti Qanun di Aceh serta Perdasus dan Perdasi di Papua dan Papua Barat. Dalam hierarki tersebut, posisi Undang-Undang dan Perpu setara. Artinya, Perpu dapat mencabut Undang-Undang, namun apabila Perpu tidak disetujui DPR untuk disahkan menjadi Undang-Undang, maka Perpu wajib dicabut. Contoh penerapan aturan ini terdapat pada UU No. 3 Tahun 2010 yang mencabut Perpu No. 4 Tahun 2009.

³ Antariksa Bambang, "Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangn Dalam Ketatanegaran Indonesia, Deliberatif, Volume 1 Nomor 1, Juli 2017, Hlm. 15" 1, no. 1 (2017): 15.

⁴ Widyawati, "Problem Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang, Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume IV No. 1 Januari - April 2017, Hlm.1-14." IV, no. 1 (2017): 1-14.

Meskipun secara hirarkis memiliki kedudukan yang sejajar dengan undang-undang, Perpu memiliki kekhususan tertentu, yakni tidak dibentuk melalui mekanisme pembahasan dan persetujuan dari DPR dan Presiden sebagaimana pembentukan undang-undang melainkan dibentuk atas dasar kewenangan mutlak Presiden.⁵

Menurut Maria Farida dalam karyanya Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) memiliki sifat keberlakuan yang sementara, sebab peraturan ini wajib diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan pada masa sidang terdekat. Jika DPR memberikan persetujuan, maka Perpu tersebut akan disahkan menjadi Undang-Undang. Namun, apabila DPR menolak, maka Perpu harus dibatalkan atau dicabut.⁶

Undang-Undang dan Perpu (Perpu) menempati kedudukan yang setara. Oleh karena itu, sebuah Undang-Undang dapat dicabut oleh Perpu, atau sebaliknya, Perpu hanya dapat dicabut melalui Undang-Undang apabila Perpu tersebut tidak mendapat persetujuan dari DPR. Contoh praktiknya terlihat pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2010 yang mencabut Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi. Jika Perpu tidak disetujui untuk disahkan menjadi Undang-Undang, maka Perpu tersebut wajib segera dicabut. Maria Farida juga menegaskan bahwa Perpu memiliki masa berlaku yang terbatas, karena harus segera diajukan kepada DPR pada masa sidang berikutnya untuk memperoleh persetujuan. Apabila DPR menyetujui, Perpu akan diubah statusnya menjadi Undang-Undang; sebaliknya, jika DPR menolak, maka Perpu tersebut harus dicabut.⁷

Hal ini sejalan dengan tugas dan kewewenangan DPR yang terdapat dalam pasal 72 Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

⁵ Linda Damayanti, "Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota," *Brawijaya Law Student Journal*, Maret 2015, 2015, 4.

⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi Dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 94.

⁷ Indrati, 95.

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang berbunyi: “DPR mempunyai tugas dan wewenang memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang.”

Persetujuan atau penolakan pada pembahasan PERPU dilakukan DPR dalam rapat paripurna sebagaimana yang diatur dalam pasal 52 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 12 tahun 2011.

Pasal 272 Tata Tertib DPR mengatur bahwa pengambilan keputusan dalam rapat DPR pada prinsipnya dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat. Namun, apabila kesepakatan tidak tercapai, maka keputusan ditetapkan berdasarkan suara terbanyak. Apabila Perpu tidak memperoleh persetujuan DPR dalam rapat paripurna (artinya ditolak), maka sebagai tindak lanjut atas keputusan penolakan tersebut, Perpu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, sebagaimana diatur dalam Pasal 52 ayat (5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. ”*Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku*”.⁸

Perpu yang ditolak harus dicabut, kemudian DPR atau Presiden wajib mengajukan (RUU) tentang Pencabutan Perpu tersebut. Hal ini sebagaimana diatur Pasal 52 ayat (6) dan (7) UU No. 12 Tahun 2011, yang memerintahkan agar RUU yang kemudian diajukan mengatur akibat hukum yang timbul dari pencabutan Perpu. Pencabutan Ketentuan ini diatur pada pasal 52 ayat (6) dan ayat (7) UU No. 12 tahun 2011 yang berbunyi: “(6) *Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat*

⁸ “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang” (n.d.).

*hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.*⁹

Secara hukum, baik DPR maupun Presiden berwenang untuk mengajukan RUU pencabutan Perpu. Namun, perlu diwaspadai bahwa jika Perpu yang diterbitkan telah mencabut keberlakuan suatu Undang-Undang, kemudian Perpu tersebut ditolak oleh DPR, hal ini dapat menimbulkan kekosongan hukum. Salah satu contoh konkret adalah Perpu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencabut UU No. 22 Tahun 2014 tentang hal yang sama. Ketika Perpu tersebut tidak disetujui DPR, terjadi kekosongan hukum dalam pengaturan Pilkada, karena Perpu telah lebih dahulu mencabut Undang-Undang sebelumnya.

Oleh karena itu, keberadaan Perpu sebagai instrumen hukum darurat harus disertai dengan kehati-hatian dalam pembentukan dan persetujuannya, agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat merugikan penyelenggaraan pemerintahan dan kepentingan masyarakat luas.

PEMBAHASAN

1. Asas-Asas Pembentukan Hukum

Dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, sangat penting untuk berpedoman pada asas-asas yang menjamin terbentuknya peraturan yang baik, ideal, dan memenuhi standar hukum. Penerapan asas-asas tersebut bertujuan untuk meminimalisir potensi kesalahan, ketidaksesuaian, atau cacat formil dan materiil dalam peraturan yang dihasilkan, sehingga setiap norma yang dibentuk dapat memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Menurut I.C. van der Vlies dalam karyanya *Handboek Wetgeving*, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dibagi ke dalam dua kelompok besar, yaitu:¹⁰

⁹ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, v. 52 ayat (6 dan 7).

¹⁰ R Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), 24.

Asas-asas formil:

- 1) Asas kejelasan tujuan (*beginsel van duidelijke doelstelling*): setiap penyusunan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas serta manfaat yang pasti, sehingga alasan pembentukannya dapat dipertanggungjawabkan.
- 2) Asas lembaga yang berwenang (*beginsel van het juiste orgaan*): setiap jenis peraturan perundang-undangan hanya boleh dibuat oleh lembaga atau organ negara yang memiliki kewenangan sesuai peraturan. Jika disusun oleh pihak yang tidak berwenang, peraturan tersebut dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).
- 3) Asas urgensi pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*): setiap peraturan perundang-undangan harus disusun atas dasar kebutuhan mendesak untuk mengatur hal tertentu demi kepastian dan ketertiban hukum.
- 4) Asas keterlaksanaan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*): peraturan perundang-undangan yang dibuat harus disertai perhitungan yang matang agar dapat diterapkan secara efektif di masyarakat, dengan mempertimbangkan dukungan secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap perencanaan.
- 5) Asas kesepakatan (*het beginsel van de consensus*): pembentukan peraturan sebaiknya didasarkan pada persetujuan dan kesepahaman semua pihak yang berkepentingan, sehingga peraturan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.

Selain asas-asas formil, pembentukan undang-undang juga harus memperhatikan asas-asas materiil yang antara lain meliputi:

- 1) Asas penggunaan istilah dan sistematika yang tepat (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*): penggunaan istilah hukum harus jelas dan penyusunan sistematika peraturan harus terstruktur dengan baik.
- 2) Asas keterbacaan (*het beginsel van de kenbaarheid*): peraturan yang dibuat harus mudah dikenali dan dipahami oleh masyarakat.
- 3) Asas kesetaraan di depan hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*): setiap orang harus diperlakukan sama di hadapan hukum, tanpa diskriminasi.
- 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*): peraturan harus memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakat,

sehingga tidak menimbulkan keraguan dalam penerapannya.

- 5) Asas penegakan hukum yang mempertimbangkan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*): pelaksanaan hukum harus memperhatikan kondisi dan keadaan khusus setiap individu, agar keadilan dapat tercapai secara proporsional.

Selain itu, penekanan yang ditujukan kepada para pembentuk undang-undang untuk selalu memperhatikan asas-asas dalam penyusunan peraturan yang baik bertujuan agar peraturan yang dihasilkan tidak cacat hukum, karena regulasi yang dibuat oleh pihak atau pejabat yang tidak berwenang dapat dibatalkan (*vermietigbaar*) atau menjadi batal demi hukum (*van rechtswege nietig*). Dalam proses penyusunannya, pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada beberapa asas pokok, antara lain:

- 1) Asas kejelasan tujuan: setiap peraturan perundang-undangan harus disusun dengan tujuan yang jelas dan terarah, sehingga maksud pembentukannya dapat dipahami semua pihak.
- 2) Asas kelembagaan atau pejabat yang berwenang: setiap jenis peraturan wajib dibuat oleh lembaga atau pejabat yang memiliki kewenangan sah. Apabila disusun oleh pihak yang tidak berwenang, peraturan tersebut dapat dibatalkan atau dianggap tidak sah secara hukum.
- 3) Asas kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan: dalam menyusun peraturan, materi yang diatur harus sesuai dengan jenis dan tingkatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, agar tidak terjadi tumpang tindih atau konflik aturan.
- 4) Asas keterlaksanaan: setiap peraturan yang dibuat harus memperhatikan efektivitas penerapannya di masyarakat, dengan mempertimbangkan aspek filosofis, sosiologis, dan yuridis sejak tahap perencanaannya.
- 5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan: peraturan harus dibuat hanya jika benar-benar dibutuhkan dan memberikan manfaat nyata bagi pengaturan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- 6) Asas kejelasan rumusan: peraturan yang disusun harus memenuhi kaidah teknis, dengan sistematika, pilihan kata, istilah, dan bahasa hukum yang jelas serta mudah dipahami, agar tidak menimbulkan multitafsir dalam pelaksanaannya.
- 7) Asas keterbukaan: mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan peraturan harus dilakukan secara transparan dan terbuka, sehingga seluruh elemen masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan

asas:

- 1) Asas perlindungan (pengayoman): setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus bertujuan untuk memberikan rasa aman dan melindungi masyarakat, sehingga tercipta ketenteraman dan ketertiban sosial.
- 2) Asas kemanusiaan: setiap materi peraturan harus menjunjung tinggi nilai kemanusiaan dengan mencerminkan penghormatan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, serta menjaga harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara adil dan proporsional.
- 3) Asas kebangsaan: materi muatan peraturan wajib merefleksikan semangat nasionalisme yang menghargai keanekaragaman bangsa Indonesia, sambil tetap berpegang pada prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai wujud persatuan dan kesatuan bangsa.
- 4) Asas kekeluargaan: setiap peraturan harus disusun dengan semangat musyawarah untuk mufakat, sebagai ciri khas bangsa Indonesia dalam mengambil keputusan yang mengutamakan kepentingan bersama di atas kepentingan pribadi atau golongan.
- 5) Asas kenusantaraan: peraturan perundang-undangan harus

¹¹ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia secara menyeluruh, serta memastikan bahwa peraturan daerah tetap menjadi bagian integral dari sistem hukum nasional yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

- 6) Asas kebhinekaan (Bhinneka Tunggal Ika): materi muatan peraturan harus mempertimbangkan keanekaragaman penduduk Indonesia yang berbeda-beda dalam agama, suku, ras, budaya, kondisi daerah, serta latar belakang sosial, sehingga peraturan dapat mengakomodasi seluruh unsur masyarakat secara adil.
- 7) Asas keadilan: peraturan harus mencerminkan prinsip keadilan yang proporsional, dengan memberikan hak dan kewajiban yang seimbang kepada setiap warga negara tanpa diskriminasi.
- 8) Asas kesetaraan di hadapan hukum dan pemerintahan: peraturan tidak boleh memuat ketentuan yang mendiskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, golongan, gender, maupun status sosial. Semua warga negara harus mendapat perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan.
- 9) Asas ketertiban dan kepastian hukum: materi muatan peraturan harus dapat menciptakan ketertiban sosial dengan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, sehingga aturan yang ditetapkan tidak menimbulkan kebingungan atau ketidakjelasan.
- 10) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan: setiap peraturan harus menjaga keharmonisan antara kepentingan individu, kepentingan masyarakat, dan kepentingan bangsa serta negara, agar tercipta kehidupan sosial yang seimbang dan selaras.
- 11) Asas lainnya sesuai dengan bidang hukum yang diatur: asas-asas tambahan yang relevan dapat diterapkan sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan bidang hukum tertentu yang menjadi objek peraturan perundang-undangan, sehingga norma yang dihasilkan lebih kontekstual dan efektif.

Dalam Hukum Pidana, terdapat beberapa asas penting seperti asas legalitas, asas tidak ada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan bagi narapidana, serta asas praduga tak bersalah. Sementara itu, dalam Hukum Perdata, terutama pada hukum

perjanjian, asas-asas yang relevan di antaranya adalah asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan asas itikad baik.

Beberapa ahli hukum memberikan konsep mengenai asas-asas peraturan perundang-undangan, sebagai berikut:¹²

1. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto (1979: 15-19) ada enam asas perundang-undangan, sebagai berikut:
 - 1) Undang-Undang tidak berlaku surut.
 - 2) Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
 - 3) Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*)
 - 4) Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posterior derogate lex priori*).
 - 5) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.
 - 6) Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesjahteraan spiritual dan material bagi masyarakat ataupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (*asas wehvaarstaat*).
2. Amiroedin Syarif (1987: 78-84), menyatakan lima asas perundang-undangan, yaitu:
 - 1) Asas tingkatan hierarki.
 - 2) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.
 - 3) Undang-Undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.
 - 4) Undang-Undang tidak berlaku surut.
 - 5) Undang-Undang yang baru mengesampingkan undang-undang yang lama.
3. I.C. Van der Vlies, dalam bukunya yang berjudul *Het wetsbegrip en Beginselen van Behoorlijke regelgeving*, I.C. Van der Vlies

¹² Pipin Syarifin, *Ilmu Perundang-Undangan* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012), 98.

membagi asas- asas dalam pembentukan peraturan-peraturan yang patut ke dalam asas- asas yang formal dan materiil.

Asas-asas yang formal yaitu:

- 1) Asas-asas tujuan yang jelas.
- 2) Asas Organ/lembaga yang tepat.
- 3) Asas perlunya pengaturan.
- 4) Asas dapat dilaksanakan.
- 5) Asas consensus.

Asas-asas yang materiil, yaitu sebagai berikut:

- 1) Asas terminologis dan sistematika yang benar.
 - 2) Asas dapat dikenal.
 - 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum.
 - 4) Asas kepastian hukum.
 - 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individu.
4. A. Hamid Attamimi menyatakan bahwa bagi pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut itu dapat disusun asas-asas secara beraturan sebagai berikut:
- 1) Cita hukum Indonesia.
 - 2) Asas negara berdasarkan hukum dan asas pemerintahan berdasarkan konstitusi.
 - 3) Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia seyogianya berlandaskan pada pedoman dan arahan yang bersumber dari:

- a. Cita hukum Indonesia, yakni Pancasila, yang dalam hal ini sila-silanya berfungsi sebagai ide atau gagasan dasar yang menjadi “bintang penuntun”;
- b. Norma fundamental negara, yang juga bersumber pada Pancasila, di mana sila-silanya berperan sebagai norma yang harus dijadikan pijakan.

- a. Asas-asas negara dan pemerintahan, yaitu:
- 1) Asas negara yang berlandaskan hukum, di mana undang-undang memiliki peran khusus sebagai instrumen utama untuk mengatur, sehingga menegaskan supremasi hukum.
 - 2) Asas pemerintahan yang berpedoman pada sistem konstitusi, yang menempatkan undang-undang sebagai dasar sekaligus batas bagi pelaksanaan kegiatan pemerintahan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga sebagai berikut:

- 1) Asas tujuan yang tepat.
- 2) Asas perlunya pengaturan.
- 3) Asas Organ/Lembaga dan materi muatan yang tepat.
- 4) Asas dapat dilaksanakan.
- 5) Asas dapat dikenali.
- 6) Asas perlakuan yang sama dalam hukum.
- 7) Asas kepastian hukum.
- 8) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individu.

Asas-asas tersebut menjadi landasan utama bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan sekaligus menjadi pedoman dalam merumuskan kebijakan hukum. Selain asas-asas yang telah disebutkan, dalam kajian ilmu hukum atau ilmu perundang-undangan, dikenal pula berbagai teori dan asas lain yang senantiasa mendasari dan mendahului proses pembentukan peraturan. Secara umum, teori dan asas tambahan ini juga digunakan sebagai acuan penting oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan.

Asas, teori, dan prinsip yang ada merupakan pedoman fundamental yang harus dipegang oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan agar produk hukum yang dihasilkan berkualitas, tepat sasaran, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat serta prinsip negara hukum.

2. Pembentukan Peraturan

Penyusunan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norm*), yang dituangkan dalam bentuk peraturan tertulis (*statutory norm*), umumnya dilandasi oleh dua hal utama. Pertama, pembentukannya merupakan perintah langsung dari Undang-Undang Dasar. Kedua, norma tersebut dibuat karena adanya kebutuhan hukum yang mendesak untuk mengatur suatu hal tertentu.¹³

Sebagai negara yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk jalannya pemerintahan, harus selalu berpedoman pada hukum. Untuk mewujudkan prinsip negara hukum, diperlukan penataan yang teratur, terutama dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketertiban ini harus diterapkan sejak tahap perencanaan hingga pengesahan. Agar peraturan yang dihasilkan memiliki kualitas yang baik, harus dipenuhi berbagai persyaratan, mulai dari sistem, asas, tata cara penyusunan dan pembahasan, teknik perumusan, hingga ketentuan mengenai keberlakuannya.¹⁴

Terdapat berbagai ketentuan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunannya yang masih tumpang tindih di Indonesia, yang antara lain:

- 1) *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1847:23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan. Sepanjang mengenai pembentukan
- 2) peraturan perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi

¹³ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-9 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2017), 179.

¹⁴ Achmad Ruslan, *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Yogyakarta: Rangkang Education, 2011), 75.

- 3) berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional.
- 4) UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang peraturan tentang jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. UU ini merupakan Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta.
- 5) UU Nomor 2 Tahun 1950 tentang menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara RIS dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.

Selain undang-undang tersebut, terdapat pula ketentuan:

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;
- 2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.
- 3) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia;
- 4) Keputusan Prwesiiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
- 5) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

Di lingkungan DPR dan DPRD, diberlakukan tata tertib yang mengatur antara lain prosedur pembahasan rancangan undang-undang maupun rancangan peraturan daerah, termasuk mekanisme pengajuan serta pembahasan rancangan undang-undang dan peraturan daerah yang berasal

dari inisiatif DPR atau DPRD.¹⁵

Namun, dengan adanya perubahan pada UUD 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menyatakan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang, maka sejumlah peraturan perundang-undangan yang lama menjadi tidak relevan lagi.

Oleh karena itu, dibutuhkan undang-undang yang secara khusus mengatur proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum dalam penyusunan peraturan di tingkat nasional maupun daerah. Undang-undang tersebut juga perlu mengatur secara menyeluruh dan terpadu mengenai sistem, prinsip, jenis, serta substansi peraturan, termasuk tahapan persiapan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, penyebarluasan, serta pelibatan masyarakat.

Undang-undang ini pada prinsipnya bertujuan menetapkan ketentuan yang baku terkait tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan, sekaligus sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 dan Pasal 6 TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Namun, undang-undang ini hanya mencakup pembentukan Undang-Undang/Perppu, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah, tanpa mengatur pembentukan UUD, karena pembentukan UUD bukanlah kewenangan pembentuk undang-undang di bawahnya.

Dalam undang-undang ini, tahap perencanaan juga memuat ketentuan mengenai Program Legislasi Nasional dan Program Legislasi Daerah, yang bertujuan menyusun peraturan perundang-undangan secara sistematis, bertahap, terarah, dan terkoordinasi. Untuk mendukung proses ini, dibutuhkan tenaga perancang peraturan perundang-undangan yang profesional dan kompeten dalam menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan regulasi. Bahkan idealnya, tahapan pembentukan

¹⁵ Ann Seidman, *Penyusunan RUU Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis* (Jakarta: Elips, 2022), 26.

undang-undang harus diawali dengan kegiatan penelitian dan pengembangan hukum (*research and development*).¹⁶

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbeda-beda, tergantung pada jenisnya, seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Daerah. Namun secara umum, dapat dibedakan menjadi tiga pola prosedur pembentukan, yakni peraturan yang merupakan produk legislatif dan produk non-legislatif. Peraturan yang termasuk produk legislatif (*legislative acts*) mencakup Undang-Undang dan Peraturan Daerah, sedangkan peraturan lainnya dapat digolongkan sebagai produk eksekutif (*executive acts*).

a. Pembentukan Undang-Undang

Menurut Pasal 17 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, rancangan undang-undang, baik yang diajukan oleh DPR, Presiden, maupun DPD, harus disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Rancangan yang diajukan oleh DPD hanya berkaitan dengan isu otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam serta sumber-sumber ekonomi lainnya, serta masalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Namun, dalam kondisi tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional. Penjelasan Pasal 17 ayat (3) menyebutkan bahwa “kondisi tertentu” ini merujuk pada keadaan yang membutuhkan pengaturan segera meskipun belum tercantum dalam Program Legislasi Nasional.¹⁷

Dengan ketentuan tersebut, daftar prioritas rancangan undang-undang dalam Program Legislasi Nasional tidak bersifat mutlak. Apabila muncul kebutuhan yang objektif dan mendesak, rancangan undang-undang baru dapat diajukan di

¹⁶ Seidman, 27.

¹⁷ Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

luar daftar prioritas resmi yang telah ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional. Oleh karena itu, rancangan undang-undang bisa saja berasal dari daftar yang sudah ditentukan sebelumnya maupun dari luar daftar, asalkan memenuhi kriteria “dalam keadaan tertentu” sebagaimana diatur dalam undang-undang..

Penyusunan Program Legislasi Nasional dapat dilakukan berdasarkan kebutuhan hukum (legal need) untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan, atau karena adanya mandat dari Undang-Undang Dasar. Memang, UUD 1945 cukup sering memberikan delegasi untuk mengatur hal-hal tertentu melalui undang-undang, namun banyak juga ketentuan dasar di dalamnya yang tidak disertai perintah pembuatan undang-undang. Oleh karena itu, kebutuhan hukum yang muncul dalam praktiklah yang akan menentukan apakah suatu kebijakan kenegaraan perlu dituangkan ke dalam undang-undang atau tidak..¹⁸

Dengan demikian, pembentukan undang-undang tidak hanya bergantung pada perintah tegas yang tercantum dalam UUD 1945, tetapi juga dapat didorong oleh kebutuhan hukum (legal needs) yang muncul dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Apabila kebutuhan tersebut terbukti nyata, meskipun UUD 1945 tidak secara jelas memerintahkannya, lembaga legislatif bersama pemerintah tetap dapat menyusun dan menetapkan undang-undang sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.

- b. Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan Perppu (Perpu). Dasar kegentingan tersebut menjadi syarat utama bagi Presiden dalam menerbitkan Perpu. Selain itu, karena

¹⁸ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: IND. HILL-CO, 1992), 37.

memiliki kedudukan yang setara, Perpu dapat menggantikan Undang-Undang baik secara hierarki maupun materi muatan.

Penilaian mengenai “kegentingan yang memaksa” menjadi objektif setelah dinilai dan dibenarkan oleh DPR sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.¹⁹

Dalam Pasal 9 UU No. 10 Tahun 2004 ditentukan, “Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang”. Selain itu juga memuat ketentuan yang serupa mengenai materi muatan Perpu sebagaimana diatur dalam undang-undang sebelumnya. Kemudian lebih lanjut pada Pasal 24 undang-undang ini menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut terkait tata cara penyusunan rancangan Perpu, rancangan Peraturan Pemerintah, dan rancangan Peraturan Presiden diatur melalui Peraturan Presiden..

Menurut Pasal 25 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945, Perpu wajib diajukan kepada DPR untuk memperoleh persetujuan dalam sidang terdekat. Pengajuan tersebut dilakukan dalam bentuk rancangan undang-undang tentang penetapan Perpu menjadi undang-undang. Apabila DPR menolak Perpu, Presiden harus mengajukan rancangan undang-undang tentang pencabutan Perpu yang juga dapat mengatur konsekuensi hukum dari penolakan tersebut. Ketentuan serupa juga diatur dalam Pasal 52 ayat (1) hingga (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juga menetapkan bahwa pembahasan RUU tentang penetapan Perpu menjadi undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama seperti pembahasan RUU pada umumnya. Jika DPR memberikan penolak atas RUU, maka Perpu dinyatakan tidak berlaku, dan Presiden harus mengajukan RUU pencabutan yang dapat mengatur segala

¹⁹ Jimly Ashiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Rajawali Press, 2007), 13.

akibat hukum dari penolakan tersebut.

Dengan demikian, perbedaan utama antara pembentukan Undang-Undang dan Perpu terletak pada beberapa hal. Pertama, proses pembuatan Perpu berlangsung lebih cepat dibandingkan Undang-Undang, karena Perpu dimaksudkan sebagai solusi atas permasalahan mendesak yang membutuhkan aturan segera. Kedua, penyusunan Perpu tidak melalui tahapan pembuatan naskah akademik sebagaimana yang berlaku dalam pembentukan Undang-Undang. Ketiga, Perpu harus segera diserahkan kepada DPR untuk dibahas dan disetujui menjadi Undang-Undang, sehingga sifat Perpu hanya sementara, sedangkan Undang-Undang tetap berlaku hingga dicabut oleh peraturan lain.

KESIMPULAN

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) harus segera diajukan ke DPR untuk mendapatkan persetujuan agar dapat disahkan menjadi Undang-Undang. Jika DPR memberikan persetujuan, maka akan disusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengesahan Perpu menjadi Undang-Undang. Namun, apabila DPR menolak atau tidak menyetujui Perpu, maka Perpu tersebut wajib dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Apabila Perpu yang diterbitkan tidak mendapatkan persetujuan DPR, maka tidak serta merta menimbulkan kekosongan hukum (*Rechtsvacuum*), seperti yang kerap menjadi kekhawatiran sebagian pihak. Dalam hal perpu tidak disetujui DPR, maka harus disusun RUU tentang Pencabutan Perpu yang juga mengatur segala akibat hukum dari pencabutan tersebut. Dengan demikian, RUU Pencabutan Perpu dapat mengatur bahwa Undang-Undang yang sebelumnya dicabut oleh Perpu akan kembali berlaku. Maka implikasinya Perpu yang ditolak dan dicabut dianggap tidak pernah mencabut Undang-Undang sebelumnya, sehingga Undang-Undang lama tetap berlaku secara otomatis.

DAFTAR PUSTAKA

- Ashiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: Rajawali Press, 2007.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Cetakan ke-9. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2017.
- Bambang, Antariksa. “Penerapan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Dalam Ketatanegaraan Indonesia, Deliberatif, Volume 1 Nomor 1, Juli 2017, Hlm. 15” 1, no. 1 (2017): 15.
- Damayanti, Linda. “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota.” *Branwijaya Law Student Journal*, Maret 2015, 2015.
- Djamali, R. Abdoel. *Pengantar Hukum Indonesia*. Depok: Raja Grafindo Persada, 2012.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis Fungsi Dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: IND. HILL-CO, 1992.
- Ruslan, Achmad. *Teori Dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Yogyakarta: Rangkang Education, 2011.
- Seidman, Ann. *Penyusunan RUU Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Jakarta: Elips, 2022.
- Soeroso, R. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Sugiarto, Umar Said. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Syarifin, Pipin. *Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012.
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (n.d.).
- Widyawati. “Problem Ketidapatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang, Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume IV No. 1 Januari - April 2017, Hlm.1-14.” IV, no. 1 (2017): 1–14.