

BAB II

GAMBARAN UMUM

A. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

Melihat sejarah pembentukan Undang-Undang di Indonesia, khususnya sebelum perubahan UUD 1945, serta sebelum di tetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat berbagai ketentuan yang dijadikan dasar hukum dalam proses pembentukan undang-undang, di luar yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar yang berlaku saat itu (UUD 1945 Pra- amandemen).

Sejarah perundang-undangan dapat dikemukakan, bahwa sejak proklamasi 17 Agustus 1945, hingga periode sekarang, setidaknya sudah 4 kali Indonesia mengalami pergantian Undang-Undang Dasar, yaitu: (1) Undang-Undang Dasar 1945; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; (3) Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan¹.

UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan undang-undang, melainkan sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Mengenai proses pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan berikutnya².

¹Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Undang-Undang dan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), h. 69

²Yani, Ahmad, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), h.4

Konstitusi RIS (1950) yang terdiri dari 197 pasal dan UUDS (1950) dengan 146 pasal, secara terperinci mengatur tentang proses pembentukan undang-undang. Bagian II Konstitusi RIS, yang dimulai dari pasal 127 hingga pasal 143 pasal, tentang memuat ketentuan mengenai perundang-undangan. Di dalamnya mengatur tentang kekuasaan perundang-undangan federal. Pada UUDS (1950), pengaturan mengenai Perundang-undangan secara lengkap diatur dalam pasal 89-pasal 100³. Selanjutnya pernah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, yang ditetapkan pada tanggal 10 Oktober 1945. Akan tetapi, dalam Peraturan Pemerintah ini, tidak secara khusus mengatur mengenai proses pembentukan undang-undang. Peraturan Pemerintah ini hanya mengatur beberapa hal yang berkaitan dengan pengumuman terhadap disahkannya suatu undang-undang, dan segala peraturan presiden yang dibentuk oleh presiden⁴.

Pada tanggal 2 Februari 1950, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan mengenai Jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Undang-Undang ini merupakan undang-undang dari Negara Bagian Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta, saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS). Dalam undang-undang ini secara khusus juga mengatur mekanisme pengajuan undang-undang, yang dapat diajukan oleh presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada 15 Mei 1950, dikeluarkan UU Nomor 2 Darurat Tahun 1950, yang mengatur tentang penerbitan Lembaga Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik

³Moh. Mahmud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Raja Wali Pres, 2010), h.43

⁴Yuliandri, *op.cit.*, h.70

Indonesia Serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal⁵.

Setelah Konstitusi Republik Indonesia Serikat dinyatakan tidak lagi berlaku, dan kemudian diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Nomor 7 Tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, pada tanggal 15 Agustus tahun 1950, Presiden Republik Indonesia Serikat, menyatakan bahwa semua mekanisme pembentukan undang-undang mengacu pada berbagai ketentuan yang terdapat dalam UUD Sementara Tahun 1950⁶.

Setelah keluarnya Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959, yang menyatakan tidak berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, dan kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, segala ketentuan yang terkait dengan pembentukan undang-undang didasarkan pada aturan baik yang ditetapkan oleh presiden, maupun Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, melalui peraturan Tata Tertib DPR-RI, khususnya ketentuan yang mengatur tentang proses pembentukan undang-undang. Dalam hal ini perlu juga diketahui tentang Tata Urutan Dan Jenis Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia.

Peraturan perundang-undangan tersusun secara bertingkat yang terdiri dari norma-norma hukum. Norma-norma hukum yang berbentuk piramida ini yang kemudian disebut dengan susunan norma, yang dalam norma hukum tertulis disebut dengan *piramida perundang-undangan* atau yang secara substansi disebut *hierarki perundang-undangan*.

Sebelum mengetahui teori umum tentang piramida perundang-undangan, terlebih dahulu diketahui adalah *Teori Stufenbau (Stufenbau des rechts theorie)* yang dikemukakan

⁵*Ibid.*

⁶*Ibid.*

oleh Hans Kelsen, sebagai berikut:“Setiap tata kaidah hukum merupakan suatu susunan daripada kaidah-kaidah (*Stufenbau des rechts theorie*) di puncak *stufenbau* terdapat kaidah dasar dari suatu tata hukum nasional yang merupakan kaidah fundamental. Kaidah dasar tersebut *grundnorm* atau *ursprungnorm*. *Grundnorm* merupakan asas-asas hukum yang bersifat abstrak, umum dan hipotesis, kemudian bergerak ke *generallenorm* (kaidah hukum), yang selanjutnya dipositifkan menjadi norma nyata (*concrettenorm*).”

Norma-norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dan suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan supaya tidak ada peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan satu sama lainnya, baik itu bertentangan secara vertikal (peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi tingkat hierarkinya) maupun secara horizontal (peraturan perundang-undangan yang derajatnya sejajar saling bertentangan satu sama lainnya).

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

Penulis di sini akan menguraikan mengenai tata urutan dan jenis peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku di Indonesia, yaitu dimulai sejak diberlakukannya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sampai dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta pembaharuannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut:

1. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966

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

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

- 2) Instruksi Menteri;
- 3) Dan lain-lainnya.

2. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000

Pada tahun 2000, ditetapkan Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tersebut mencabut Tap MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Adapun pertimbangan pencabutan tersebut dirumuskan salah satunya dalam konsideran menimbang huruf e, yaitu: "bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan."

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

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

3. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

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

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

Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis, tata urutan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merupakan pedoman dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud bila didukung oleh cara, dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

B. Proses Pembentukan Undang-Undang

Proses pembentukan Undang-undang terdiri atas tiga tahap, yaitu:

1. Proses penyiapan rancangan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan dilingkungan pemerintah, atau dilingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (dalam hal RUU usul inisiatif).
2. Proses mendapatkan persetujuan yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Proses pengesahan (oleh presiden) dan pengundangan (oleh Menteri Negara Sekretaris Negara atas perintah Presiden)⁷.
 - a. Persiapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU)

- 1) Penyusunan Program Legislasi Nasional

Sebelum pembahasan suatu undang-undang dilakukan, maka presiden maupun DPR harus menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pembentukan undang-undang. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dikoordinasikan Badan Legislasi (Baleg), yang merupakan alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Penyusunan Prolegnas dilingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan. Penyusunan dan pengelolaan Prolegnas diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005.

- 2) Penyusunan RUU oleh Presiden

Penyusunan RUU dilingkungan pemerintah, diatur berdasarkan Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, termasuk

⁷ Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), h. 21

Rancangan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 18 ayat (3) dan pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004⁸.

Prakarsa penyusunan RUU di lingkungan pemerintah, dilakukan oleh menteri dan/atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Penyusunan RUU dilakukan berdasarkan Prolegnas.

Semua proses dan tahap yang ditentukan dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2005 telah dilakukan, maka presiden menyampaikan RUU kepada DPR untuk dibahas, dengan menunjuk menteri terkait guna mewakili pemerintah dalam pembahasan di DPR. Secara khusus, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, juga mengatur tata cara pembahasan RUU yang disusun oleh DPR (usul inisiatif) yang disampaikan kepada presiden.

3) Penyampaian RUU dari Presiden ke DPR

Setiap RUU yang berasal oleh presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan surat pengantar presiden, yang diikuti dengan penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis. Surat pengantar presiden, menyebut juga menteri yang mewakili presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota tentang masuknya RUU tersebut. DPR mulai membahas RUU dari presiden dalam jangka

⁸Undang-Undang No.10 Tahun 2004

waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak itu diberitahukan dalam Rapat Paripurna.

4) Penyusunan RUU oleh DPR

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (1) UUD 1945, anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang yang kita kenal dengan Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif⁹.

Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005, yang kemudian diubah dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 07/DPR RI/II/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan kemudian diubah lagi dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006, memberi penjelasan tentang penggunaan hak inisiatif DPR, dengan ketentuan sebagai berikut:

“Sekurang-kurangnya 13 (tiga belas) orang anggota dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-Undang (RUU) Usul RUU dapat juga diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Usul Inisiatif RUU disertai keterangan dan/atau naskah akademis disampaikan secara tertulis oleh anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya, Rapat Paripurna berikutnya setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, memberitahukan kepada anggota masuknya usul iniatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota. Rapat Paripurna memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima

⁹Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), h.43

menjadi RUU usul dari DPR atau tidak.Keputusan diambil setelah diberikan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya.”

5) Penyusunan dan pemberian Pertimbangan atas RUU oleh DPD

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa sebagai konsekuensi dari perubahan UUD 1945, khususnya terkait dengan adanya keberadaan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi, yang pada dasarnya dilakukan oleh DPR dan Presiden.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam pasal 40 sampai pasal 42 serta dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, kemudian menjelaskan, bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berkedudukan sebagai lembaga negara mempunyai fungsi serta tugas dan wewenang, untuk dapat mengajukan kepada DPR dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, penggunaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang proses pembahasannya berdasarkan peraturan tata tertib DPR.

DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama, yang dilakukan sebelum pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.

6) RUU yang berasal dari DPD

Pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan materi tertentu, yang termasuk dalam kewenangan DPD, sebagaimana ditentukan dalam pasal 22D UUD 1945, proses pembahasan tunduk pada peraturan tata tertib DPR, ataupun proses pembahasan RUU dari DPD, adalah sebagai berikut :

“RUU beserta penjelasan/keterangan, dan/atau naskah akademis yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR. Dalam Rapat Paripurna berikutnya, setelah RUU diterima oleh DPR, memberitahukan kepada anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikan kepada seluruh anggota. Setelah Usul RUU diumumkan dalam Rapat Paripurna, Pimpinan DPR menyampaikan surat pemberitahuan kepada Pimpinan DPD mengenai tanggal pengumuman RUU yang berasal dari DPD tersebut kepada anggota dalam Rapat Paripurna.”

b. Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Pasal 32 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa setiap rancangan undang-undang (baik yang berasal dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun Dewan Perwakilan Daerah) dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, khususnya Pasal 136, Pasal 137, dan Pasal 136. Pembahasan suatu Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Daerah sesuai ketentuan Pasal 40 dan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, saat ini dilakukan dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setempat¹⁰.

¹⁰ Yuliandri, *op.cit.*,h. 106

Pembahasan RUU dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan yaitu pembicaraan tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus. Selanjutnya dalam Pembicaraan Tingkat II, menjadi forum pengambilan keputusan melalui mekanisme Rapat Paripurna¹¹.

c. Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan

Pengesahan RUU yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dilakukan oleh Presiden, kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya dibidang peraturan perundang-undangan, serta penyebarluasannya dilakukan sesuai ketentuan Pasal 38 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, masalah pengesahan, pengundangan dan Penyebarluasan tersebut diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

C. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan sebagai berikut :

1. Landasan Yuridis

Landasan Yuridis atau disebut juga dasar hukum ataupun legalitas adalah landasan atau dasar yang terdapat dalam ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku lebih tinggi derajatnya¹².

¹¹ *Ibid.*

¹² Syarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta : Bina Aksara, 1987), h.94

Landasan yuridis dalam perumusan setiap undang-undang haruslah ditempatkan pada bagian konsideran “Mengingat” artinya undang-undang itu dijadikan dasar yuridis dalam konsideran mengingat itu sebagai suatu kesatuan sistem norma¹³.

Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis. Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, karena akan menunjukkan :

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum harus dibuat oleh pejabat yang berwenang. Kalau tidak, produk-produk hukum batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada dan segala akibatnya batal demi hukum.
- b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat. Ketidaksiesuaian bentuk atau jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan atau dapat dibatalkan produk hukum tersebut.
- c. Keharusan mengikuti tata cara tertentu, apabila tata cara tertentu yang diharuskan tidak diikuti, maka produk-produk hukum tersebut belum mempunyai kekuatan hukum mengikat dan dapat dibatalkan demi hukum.
- d. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- e. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan¹⁴.

2. Landasan Sosiologis

¹³Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*,(Jakarta : Rajawali Pers, 2010), h.172

¹⁴Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*,(Jakarta : Rajawali Pers, 2010) h.134

Landasan sosiologis yaitu bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat¹⁵.

Landasan sosiologis artinya mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam suatu masyarakat industri, hukumnya harus sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada dalam masyarakat industri tersebut. Kenyataan dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah kebersihan, ketertiban dan lain-lain.

Adanya landasan sosiologis diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya¹⁶.

3. Landasan Filosofis

Perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis apabila rumusannya atau norma-normanya mendapatkan pembenaran dikaji secara filosofis¹⁷.

Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Karena itu undang-undang dapat digambarkan sebagai cermin dari cita-cita kolektif suatu masyarakat tentang nilai-nilai luhur dan filosofis yang hendak

¹⁵ Asshiddiqie, Jimly, *Ibid.* h 171.

¹⁶ Yuliandri, *Ibid.* h 135

¹⁷ Syarif, Amiroeddin, *Perundang-Undangan : Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta : Bina Aksara, 1987), h.91

diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari melalui pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dalam kenyataan¹⁸.

Landasan filosofis berkaitan dengan “*rechtsidee*” di mana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk, pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan dan lain-lain. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu¹⁹.

Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat. Nilai-nilai ini ada yang dibiarkan dalam masyarakat sehingga setiap pembentukan hukum atau peraturan perundang-undangan harus dapat menangkapnya setiap kali akan membentuk hukum atau peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, adakalanya sistem nilai tersebut telah terangkum dalam baik berupa teori-teori filsafat maupun dalam doktrin-doktrin resmi (misalnya Pancasila)²⁰.

D. Materi Muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis, tata urutan dan pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merupakan pedoman dalam proses pembentukan

¹⁸ Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), h.170

¹⁹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010) h.134

²⁰ *Ibid.*

peraturan perundang-undangan dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud bila didukung oleh cara, dan metode yang pasti, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

Pembentukan undang-undang harus berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Hal tersebut penting, karena akan tercipta kesatuan tata cara, metode yang pasti dan baku dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan demikian, hal itu akan mewujudkan Program Legislasi Nasional dan pembangunan hukum nasional yang lebih baik²¹.

Lembaga-Lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 :

Nama Peraturan Perundang-undangan	Lembaga
Undang-Undang Dasar 1945	MPR
Undang-Undang	DPR dan Presiden
Peraturan Pemerintah Pengganti UU	Presiden
Peraturan Pemerintah	Presiden
Peraturan Presiden	Presiden
Peraturan Daerah	Gubernur/Bupati/Walikota

Mengingat berbagai kondisi dan permasalahan hukum yang timbul setelah suatu undang-undang yang ditetapkan dan dinyatakan berlaku, perlu adanya pemikiran untuk mengembangkan suatu perencanaan pengaturan yang dilakukan secara terintegrasi, baik antar berbagai undang-undang yang sejenis, maupun dengan undang-undang lain yang saling berkaitan. Pola demikian dapat dirumuskan dalam suatu mata rantai pengaturan yang merupakan perencanaan. Dalam kajian yang lebih mendasar, sebagai langkah awal yang utama diperhatikan adalah berkaitan dengan prinsip-prinsip perundang-undangan yang baik.

²¹ <http://kuliahade.wordpress.com>

Berbagai fenomena diatas menggambarkan bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya sebatas melaksanakan proses formal, tetapi juga harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga kualitas undang-undang yang dibentuk sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Hal demikian secara tegas dinyatakan pada pasal 5 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan²².

²²http://www.academia.edu/5489003/DISHARMONI_PRODUK_HUKUM