

BAB II

OMNIBUS LAW, ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN, DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum Tentang *Omnibus Law*

1. Pengertian *Omnibus Law*

Omnibus law atau sering disebut Omnibus bill adalah: “1. *A single bill containing various distinct matters, usu. Drafted in this way to force the executive either to accept all the unrelated minor provisions or to veto the major provisions.* 2. *A bill that deals whit all proposals relating to a particular subject, such us an ‘omnibus judgeship bill’ covering all proposals for new judgeships or an omnibus crime bill” dealing with different such us new crimes and grams to states for crime control.*”

Pendapat serupa juga menyatakan bahwa *Omnibus law or Omnibus bill*: “*Just like a standard bill, omnibus bills are formal proposals to change laws that are voted on by rank and file lawmakers and sent off to the executive branch for final approval. The difference with omnibus bills is they contain numerous smaller bills, ostensibly on the same broad topic. Take the omnibus tac bill as an example: it may include changes on everything from income, corporate, and sales taxes, but all of those issues can fit under the large umbrella of taxes.*”³¹

Di dalam Black Law Dictionary Ninth Edition Bryan A. Farner disebutkan *omnibus law* adalah: “*relating or dealing with numerous object or item at once;*

³¹ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*, Eighth Edition, 492.

including many thing or having various purposes". Dalam bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan atau berurusan dengan berbagai objek atau item sekaligus, termasuk banyak hal atau memiliki berbagai tujuan. Bila digandeng dengan kata *Law*, dapat didefinisikan sebagai hukum untuk semua. Jadi, konsep *Omnibus Law* merupakan aturan yang bersifat menyeluruh dan komprehensif, tidak terikat pada satu rezim pengaturan saja.³²

Menurut Paulus Aluk Fajar Dwi Santoso dalam tulisan yang berjudul memahami Gagasan *Omnibus Law*, Secara harfiah, kata *omnibus* berasal dari bahasa Latin *omnis* yang berarti banyak dan lazimnya dikaitkan dengan sebuah karya sastra hasil penggabungan beragam genre, atau dunia perfilman yang menggambarkan sebuah film yang terbuat dari kumpulan film pendek. Menyesuaikan dengan definisi *Omnibus Law* jika dikontekskan dengan undang-undang maka dapat dimaknai sebagai penyelesaian berbagai pengaturan sebuah kebijakan tertentu, tercantum dalam dalam berbagai undang-undang, ke-dalam satu undang-undang.³³

Audrey O'Brien dan Marc Bosc mendefinisikan *omnibus law* sebagai Rancangan Undang-Undang yang berupaya untuk mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa ketentuan dalam beerbagi undang-undang. Melalui omnibus law maka beberapa amandemen undang-undang dilakukan melalui satu undang-undang dalam rangka memfasilitasi satu kebijakan tertentu yang diambil oleh negara. Sedangkan menurut Herb Gray mengartikan *omnibus law* sebagai

³² Henry Donald Lbn Toruan, 2017, *Pembentukan Regulasi Badan Usaha Dengan Model Omnibus Law*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jakarta, 464-465.

³³ <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/03/memahami-gagasan-omnibus-law/> (Dalam tulisan Paulus Aluk Fajar Dwi Santoso) Di akses pada tanggal 5 Agustus 2021.

satu undang-undang yang mengubah banyak undang-undang yang berbeda, menurutnya *omnibus law* didasarkan prinsip adanya satu tujuan yang mengikat semua ketentuan undang-undang yang diusulkan dan diubah dalam *omnibus law*. Muladi dengan mengutip Gunter menyebutkan bahwa *omnibus law* mengandung arti “untuk segalanya” yang dalam hukum dimaknai sebagai perlunya satu dokumen tunggal yang mencakup bersama-sama satu kombinasi subyek yang beraneka ragam atas dasar beberapa kriteria. *Omnibus law* juga dapat diartikan sebagai hukum yang mencakup topik yang bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain (*diverse or unrelated*) yang harus dikonsolidasi dan disinkronisasi.³⁴

Ashin Thori mengartikan *omnibus law* sebagai teknik pembentukan undang-undang secara terpadu (*omnibus law-making technique*). Teknik ini memungkinkan satu Rancangan Undang-Undang terpadu (*omnibus bill*) yang berisi perubahan atau bahkan penggantian beberapa undang-undang sekaligus diajukan ke parlemen untuk mendapatkan persetujuan dalam satu kesempatan pengambilan keputusan. Pengertian tersebut bertujuan membatasi pengertian *omnibus law* hanya sekedar sebagai teknik pembentukan undang-undang menyangkut pilihan metode belaka.³⁵

Menurut Ahmad Redi, *omnibus law* adalah teknik penormaan atau perumusan norma peraturan perundang-undangan yang berisi berbagai macam substansi pengaturan yang digabungkan dalam satu peraturan perundang-

³⁴ Bayu Dwi Anggono, 2020, *Omnibus law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Jember, hal.22.

³⁵ Ibid, hal.23.

undangan untuk mengatasi berbagai konflik norma/kontestasi norma/ distorsi norma/multi-interpretasi norma, dan termasuk tumpang tindih kewenangan yang tercipta karena adanya berbagai peraturan perundang-undangan di masa lalu sehingga melalui konsep pembentukan peraturan perundang-undangan ini dapat terciptanya keseragaman kebijakan dengan mengoreksi berbagai peraturan perundang-undangan lain yang dianggap bermasalah. Konsepsi bahwa *omnibus law* sejatinya hanya sebuah metode, sebuah teknik, sebuah cara dalam menyusun, menormakan atau merumuskan norma dalam rancangan peraturan perundang-undangan, dengan maksud untuk mengadakan perubahan sekaligus atas beberapa undang-undang yang ada dan berlaku sebelumnya.³⁶ *Omnibus law* tidak lain adalah teknik pembentukan peraturan perundang-undangan untuk mengubah dan memadukan pengaturan mengenai hal-hal yang dianggap saling berkaitan dan berasal dari beberapa undang-undang sekaligus dalam satu undang-undang³⁷

Kata *omnibus* yang berasal dari Bahasa Latin digunakan untuk beberapa terminology hukum. Penggunaan *omnibus* yang disambung dengan kata *law* sebenarnya jarang digunakan, bahkan tidak terdapat dalam *Black's Law Dictionary*. Istilah yang digunakan adalah *Omnibus Bill*. Oleh karenanya dari segi hukum, kata *omnibus* lazimnya disandingkan dengan kata *law* atau *bill* yang berarti suatu peraturan yang dibuat berdasarkan hasil kompilasi beberapa aturan dengan substansi dan tingkatannya berbeda. Menurut Audrey O' Brien, *Omnibus Law* adalah suatu rancangan undang-undang (*bill*) yang mencakup lebih dari satu

³⁶ Ahmad Redi dan Ibnu Sina Chandranegara, 2020, *Omnibus Law: Diskursus Pengadopsiannya ke dalam Sistem Perundang-Undangan Nasional*, RajaGrafindo Persada, Depok, hlm. 6-8.

³⁷ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 6-7.

aspek yang digabung menjadi satu undang-undang. Sementara bagi Barbara Sinclair, *Omnibus Bill* merupakan proses pembuatan peraturan yang bersifat kompleks dan penyelesaiannya memakan waktu lama karena mengandung banyak materi meskipun subjek, isu, dan programnya tidak selalu terkait. Jadi, dapat dikatakan *Omnibus Law* merupakan metode atau konsep pembuatan peraturan yang menggabungkan beberapa aturan yang substansi pengaturannya berbeda, menjadi suatu peraturan besar yang berfungsi sebagai payung hukum (*umbrella act*). Dan ketika peraturan itu diundangkan berkonsekuensi mencabut beberapa aturan hasil penggabungan dan substansinya selanjutnya dinyatakan tidak berlaku, baik untuk sebagian maupun secara keseluruhan.³⁸

2. Sejarah *Omnibus Law*

Praktik pembentukan undang-undang yang sekaligus mengubah beberapa undang-undang dalam satu undang-undang, itulah yang disebut "*Omnibus Law*" atau "*Omnibus Bill*". Kasus pertama dalam sejarah ialah ketika parlemen Kanada mengesahkan UU Perkeretaapian yang menggabungkan dua dokumen perjanjian (*railway agreements*) menjadi satu undang-undang pada tahun 1888. Akan tetapi, sebelum kasus ini, ada juga yang berpendapat bahwa yang lebih dulu dalam menerapkan omnibus legislative technique bukan Kanada tetapi Amerika Serikat.³⁹

Kata *Omnibus* berasal dari kata "*omni*" dari bahasa Latin dan "*bus*" dari bahasa Inggris. Awalnya, kata ini digunakan di Perancis untuk pengertian kendaraan panjang yang ditarik oleh kuda yang mengangkut orang disepanjang

³⁸ Ibid.

³⁹ Rofikoh, 2021, *Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Konsep Omnibus Law Perspektif Pendekatan Sistem Jasser Auda*, Skripsi Fakultas Syariah IAIN, Purwokerto, hal. 48.

jalan utama kota Paris tepatnya pada tahun 1828, seorang pengusaha bernama Stainslas Baudry membuat usaha kendaraan transportasi yang ditarik oleh kuda untuk melayani warga kota Paris di Nates dengan menggunakan 2 gerbong, masing-masing gerbong bisa menampung 16 orang. Kendaraan bus kuda itulah yang disebut pertama kali dengan istilah *omnibus*. Setelah itu, istilah "*omnibus*" baru dikenal luas dan dipakai di Amerika Serikat dan Kanada, namun dengan pengertian "untuk semua" atau mencakup semua. Misalnya, di Kanada pernah dibentuk satu undang-undang baru yang menampung dan mengatur materi ketentuan yang berasal dari beberapa undang-undang sekaligus yang kemudian dikaitkan dengan istilah "*omnibus*". Penggunaan kata "*omnibus*" ini juga di Amerika Serikat untuk pengertian mencakup semua, misalnya untuk mengatur mengenai "*budget*" di dalam pemerintahan Amerika Serikat. Sejak dulu, pengaturannya dalam undang-undang tidak seperti undang-undang APBN di Indonesia yang terpadu dan dilakukan secara sendiri-sendiri oleh setiap kementerian dan lembaga negara dengan undang-undangnya masing-masing. Undang-undang APBN ini merupakan salah satu contoh yang sering dipakai untuk menjelaskan apa itu omnibus law, isinya mencakup semua rancangan anggaran dan belanja negara di perlukan persetujuan dari kongres untuk keabsahannya dalam bentuk satu undang-undang *Omnibus*.⁴⁰

Di Amerika Serikat, pada abad ke-19 sudah pernah ada tiga *omnibus bills* yang cukup mendapat perhatian di zamannya. Pertama, *omnibus bills* yang terkait dengan peristiwa yang dikenal sebagai "*The compromise of 1850*" yang

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, Op.cit, hal. 3-4.

dirancang oleh Senator Henry Clay dari Kentucky dengan menghimpun 5 undang-undang yang terpisah menjadi satu kesatuan naskah. Tujuannya untuk mengharmoniskan berbagai ketentuan yang bersifat sektoral dan berbeda-beda yang dinilai dapat memprovokasi pemisahan negara-negara bagian yang mendukung perbudakan. Rancangan undang-undang ini dikenal sebagai “*The Fugitive Slave Act*” yang dinilai paling terkenal dengan mengkompromikan 5 undang-undang yang dikecam luas oleh para pendukung penghapusan perbudakan (*abolitionists*), tetapi juga ditentang oleh banyak tokoh yang pro-perbudakan.⁴¹

3. Penerapan *Omnibus Law* di negara lain

Konsep *Omnibus Law* ini digunakan di negara-negara yang menggunakan sistem hukum *Anglo Saxon Common Law*. Beberapa negara seperti Amerika, Kanada, Irlandia, dan Suriname telah menggunakan pendekatan *Omnibus Law* atau *Omnibus Bill* dalam perundang-undangannya. Di Asia Tenggara *Omnibus Law* pertama kali dipraktikkan oleh negara Vietnam yang pada waktu itu hendak mengadopsi hasil aksesinya dengan WTO (*World Trade Organization*) pada tahun 2006. Untuk mengimplementasikan hal tersebut Perdana Menteri memerintahkan Kementerian Hukum setempat untuk melakukan penelitian terkait kemungkinan penerapan pendekatan *Omnibus* di Vietnam. Selain itu konsep *Omnibus Law* diterapkan juga di Serbia pada 2002 untuk mengatur status otonom Provinsi Vojvodina. undang-undang yang dibentuk dengan konsep ini mencakup yurisdiksi pemerintah Provinsi Vojvodina mengenai budaya, pendidikan, bahasa, media, kesehatan, sanitasi, jaminan kesehatan, pensiun, perlindungan sosial, pariwisata,

⁴¹ Rofikoh, Op.cit, hal.49.

pertambangan, pertanian, dan olahraga. Selain Serbia, sebagaimana yang dipublikasi di *Privacy Exchange.org (A global information resource on consumers, commerce, and data protection worldwide National Omnibus Laws)*. Konsep *Omnibus Law* juga sudah diadopsi oleh negara-negara seperti Argentina, Australia, Austria, Belgium, Canada, Chile, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, The Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Slovak Republik, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Taiwan, Thailand, dan United Kingdom.⁴²

Di negara Filipina juga pernah menerapkan *omnibus law* di bidang investasi dengan menerbitkan *omnibus investment code of 1987*. Melalui *omnibus investment code of 1987*, investor akan diberi sejumlah insentif dan hak-hak dasar yang menjamin usaha mereka di Filipina. Melihat bentuknya, *omnibus investment code of 1987* semacam kodifikasi di bidang investasi, sehingga segala hal terkait pengaturan investasi merujuk pada *omnibus investment code of 1987*.⁴³ *Omnibus law* juga diterapkan di Turki oleh pemerintahan *Adalet ve Kalkınma Partisi* (Partai yang berkuasa) digunakan bersamaan dengan metode bantu untuk mempercepat proses legislasi. Terdapat dua metode bantu yakni “*basic law mechanism*” yang dijelaskan pada Pasal 91 *The Rules of Procedure* dan

⁴² Antoni Putra, 2020, *Penerapan Omnibus Law Dalam Upaya Reformasi Regulasi*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol 17 No 1 hal.2-3.

⁴³<http://www.mondaq.com/x/9714/Investment+Strategy/Investment+Incentives+Under+The+omnibus+Investment+Code+Of+The+Philippines> (Dalam tulisan Regulus E. Cabote) Diakses tanggal 5 Agustus 2021.

menyamarkan RUU dari pemerintah sebagai RUU dari anggota parlemen.⁴⁴ Di Australia terdapat *Civil Law and Justice (Omnibus Amendments) Act 2015* yang materinya juga menggabungkan beberapa ketentuan berkaitan dengan hukum dan keadilan sipil dari beberapa ketentuan undang-undang lainnya. Tidak hanya mengkodifikasikan ketentuan, UU *omnibus* ini juga sekaligus merubah beberapa ketentuan yang sudah tidak sesuai dan memberikan kejelasan lebih lanjut untuk memperbaiki pengawasan legislatif.⁴⁵

Implementasi *omnibus law* di Amerika Serikat adalah *The Omnibus Public Land Management Act of 2009*, dimana undang-undang ini menetapkan jutaan hektar lahan di Amerika Serikat sebagai kawasan lindung dan menetapkan sistem konservasi lanskap nasional. Pembentukan undang-undang ini diawali karena adanya keprihatinan terhadap perubahan iklim yang dapat mempengaruhi akses terhadap sumber daya air. Selain itu, undang-undang ini juga memiliki muatan *recovery act* yang diharapkan dapat menghasilkan investasi yang bermanfaat bagi perlindungan dan pemulihan ekosistem di Amerika Serikat. Mencermati *The Omnibus Public Land Management Act of 2009*, maka bentuknya adalah undang-undang yang muatannya lebih dari satu materi substantif yang sebelumnya terpisahkan dalam beberapa *act/* undang-undang. Karakteristik utama *omnibus law* di Amerika Serikat adalah membantu anggota parlemen untuk membentuk konsensus. Hal ini disebabkan karena setiap anggota parlemen memiliki hak untuk melampirkan rancangan undang-undangnya ke dalam *omnibus law*. Maka

⁴⁴<https://kumparan.com/dr-ima-mayasari-m-h/menggagas-omnibus-law1542018891459839175> (Dalam tulisan Ima Mayasari) Diakses tanggal 5 Agustus 2021.

⁴⁵ Agnes Fitryantica, 2019, *Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Indonesia melalui Konsep Omnibus law*, Jurnal Gema Keadilan, Vol. 6 Edisi 3, hal.305.

penerapan *omnibus law* lebih kepada gaya atau motif politik untuk melancarkan lolosnya sebuah rancangan undang-undang menjadi undang-undang.⁴⁶ Salah satu undang-undang *omnibus law* lain yang pernah dibuat Amerika Serikat adalah *Transportation Equity Act for The 21st Century* atau yang biasa disebut sebagai TEA-21 adalah undang-undang *omnibus* terbesar yang dibuat Amerika Serikat. Undang-Undang ini berisikan 9 bab dan 9012 bagian ini mengatur mengenai bidang transportasi secara komprehensif mulai dari masalah jalan raya federal, keamanan jalan raya, transit jalan raya federal, keamanan pembawa motor, dan lain sebagainya yang menyangkut tentang transportasi dan jalan raya di Amerika Serikat. Dengan adanya TEA-21, pengaturan mengenai transportasi dan jalan raya sudah dikodifikasikan ke dalam satu peraturan, sehingga tidak tersebar ke dalam peraturan-peraturan lainnya.⁴⁷

B. Tinjauan Umum Tentang Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S.Attamimi dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi: asas tujuan yang jelas atau *beginsel van duidelijke doelstelling*; asas organ/lembaga yang tepat atau *beginsel van het juiste orgaan*; asas perlunya pengaturan atau *het noodzakelijkheids beginsel*; asas dapatnya dilaksanakan atau *het beginsel van*

⁴⁶ Ima Mayasari, Loc.cit.

⁴⁷ <https://www.fhwa.dot.gov/tea21/tea21.pdf> (*Transportation Equity Act for The 21st Century*) Diakses tanggal 5 Agustus 2021.

uitvoerbaarheid; asas konsensus atau *het beginsel van consensus*. Sedangkan asas-asas materiil antara lain meliputi: asas tentang terminologi dan sistematika yang benar atau *het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*; asas tentang dapat dikenali atau *het beginsel van de kenbaarheid*; asas perlakuan yang sama dalam hukum atau *het rechtsgelijkheidsbeginsel*; asas kepastian hukum atau *het rechtszekerheids beginsel*; asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual atau *het beginsel van de individuele rechtbedeling*.⁴⁸

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Ahli

Menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Mukhlis Taib dalam bukunya menyatakan bahwa asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum. Karena menurutnya asas hukum adalah landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum, atau merupakan *ratio legis* dari peraturan hukum. Asas hukum tidak akan habis kekuatannya dengan melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap saja ada dan akan melahirkan peraturan-peraturan selanjutnya.⁴⁹

Hamid Attamimi berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut terdiri atas: cita hukum Indonesia, asas negara berdasar atas hukum, asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi dan asas-asas lainnya. Adapun asas-asas formal meliputi juga asas tujuan yang jelas, asas

⁴⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, Loc.cit.

⁴⁹ Mukhlis Taib, 2017, *Dinamika Perundang-Undangan di Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, hal.59.

perlunya pengaturan, asas organ/lembaga dan materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, asas dapatnya dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum sesuai dengan kemampuan individual.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto berpendapat asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan oleh:

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai cita yang berlaku sebagai “bintang pemandu);
- b. Norma Fundamental Negara juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma);
- c. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan undang- undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der primat des rechts*); asas-asas pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi yang menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.⁵⁰

Menurut C.S.T. Kansil ada 11 (sebelas) asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:⁵¹

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, sehingga semua peraturan perundangan di bawahnya tidak boleh bertentangan dengannya.

⁵⁰ Maria Farida Indrati S, 2020, *Ilmu Perundang-Undangan II: Proses dan Teknik Penyusunan Edisi Revisi*, PT. Kanisius, Yogyakarta, hal.324.

⁵¹ Pipin Syarifin, 2012, *Ilmu Perundang-undangan*, CV Pustaka Setia, Bandung, hal.101-102.

- b. Sesuai dengan prinsip negara hukum, setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dengan tegas pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan lebih tinggi tingkatannya.
- c. Peraturan perundangan dari tingkat urutan yang lebih rendah, merupakan penjabaran atau perumusan lebih terperinci dari peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkat urutannya. Ini berarti pula bahwa peraturan perundangan yang lebih rendah harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.
- d. Peraturan perundangan pada dasarnya tidak dapat berlaku surut, kecuali apabila dinyatakan dengan tegas dan demi kepentingan umum.
- e. Peraturan perundangan yang dibuat oleh aparatur yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- f. Peraturan yang diundangkan kemudian membatalkan peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama yang setingkat atau lebih rendah. Ini berarti bahwa, apabila ada dua buah peraturan atau lebih yang isinya tidak sesuai atau bertentangan antara yang satu dengan yang lain, sedangkan peraturan perundangan tersebut sama tingkatnya, yang dianggap berlaku adalah ketentuan dalam peraturan perundangan yang diundangkan kemudian, kecuali apabila dalam peraturan perundangan itu dinyatakan lain (*lex posterior derogate lex priori*).
- g. Peraturan perundangan yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*).

- h. Peraturan perundangan hanya boleh dicabut/diganti/dibatalkan oleh peraturan yang sama atau yang lebih tinggi tingkatannya.
- i. Dalam menyusun peraturan perundangan harus perhatikan konsistensinya, baik diantara peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama maupun di antara pasal-pasal dalam satu peraturan perundangan.
- j. Dalam peraturan perundangan harus ada kejelasan dan ketegasan mengenai yang ingin di capai dari ketentuan yang bersangkutan.
- k. Peraturan perundangan dalam bentuk undang-undang tidak diganggu gugat. Ini berarti tidak ada badan/siapa pun berhak atau berwenang menguji secara materil terhadap undang-undang tersebut.

Menurut Hans Kelsen dan J.H.A. Logemnn mengenai asas undang-undang tidak berlaku surut berkaitan dengan lingkungan kuasa waktu atau *tijdsgebied* atau *temporal sphere*, dan yang berhubungan dengan teori tentang lingkungan hukum (*geldingsgebied van het recht*). Menurut berpendapat lingkungan kuasa hukum meliputi 4 (empat) hal yaitu:⁵²

- a. Lingkungan Kuasa Tempat (*Ruimtegebied, territorial sphere*)

Lingkungan kuasa tempat adalah berlakunya aturan hukum (peraturan perundang-undangan) yang dibatasi oleh ruang atau tempat. Adakah suatu aturan hukum itu berlaku untuk suatu wilayah negara atau hanya berlaku untuk suatu bagia dari wilayah negara. Daerah kekuasaan berlakunya suatu undang-undang dapat meliputi seluruh wilayah negara, tetapi untuk keadaan tertentu atau materi tertentu hanya berlaku untuk wilayah tertentu pula. Suatu

⁵² Pipin Syarifin, *ibid*, hal.102-103.

peraturan daerah hanya berlaku untuk suatu daerah tertentu, yaitu daerah provinsi dan atau daerah kabupaten/kota.

b. Lingkungan kuasa persoalan (*Zakengabiet, material sphere*)

Lingkungan kuasa persoalan adalah suatu materi atau persoalan tertentu yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan yang mengidentifikasi masalah tertentu. Persoalan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan menunjukkan lingkup materi yang diatur, apakah persoalannya adalah persoalan public atau privat, persoalan perdata atau pidana, dan sebagainya. Materi tersebut menunjukkan lingkup masalah atau persoalan yang diatur.

c. Lingkungan kuasa orang (*Personengebied*)

Lingkungan kuasa orang adalah suatu aturan yang hanya diberlakukan hanya bagi sekelompok atau golongan orang atau penduduk tertentu. Dengan ditetapkannya subjek atau orang tertentu dalam peraturan perundang-undangan tersebut, adanya pembatasan mengenai orangnya. Undang-undang tentang pegawai negeri, undang-undang tentang tenaga kerja, undang-undang tentang pidana militer, undang undang tentang pajak orang asing. Hal tersebut menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut hanya diberlakukan bagi sekelompok orang yang diidentifikasi dalam peraturan perundang-undangan tersebut.

d. Lingkungan kuasa waktu (*Tijdsgabied temporal sphere*)

Lingkungan kuasa waktu yaitu lingkungan yang menunjukkan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan apakah berlaku untuk suatu masa tertentu atau untuk masa tidak tertentu, apakah mulai berlaku sejak ditetapkan

tau berlaku surut sebelum ditetapkan. Berlakunya suatu peraturan hukum ditentukan oleh waktu.

2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019

Di dalam Pembentukan peraturan perundang-Undangan terdapat materi muatan peraturan perundang-undangan yang kekuatan hukumnya ditentukan oleh keberadaan kedudukan jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan menurut Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Yang dimaksud dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yaitu materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan materi muatan, maka hal yang perlu diperhatikan dalam membentuk peraturan perundang-undangan, yaitu bahwa peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diperinci sejumlah asas yang harus diikuti dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu meliputi:⁵³

- a. Asas kejelasan tujuan; bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau

⁵³ Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Nusa Media, Bandung, hal.61-62.

pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- c. Asas kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan; bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. Asas dapat dilaksanakan; bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan; bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan; bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan

demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sedangkan yang berkaitan dengan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung:⁵⁴

- a. Asas pengayoman; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.

⁵⁴ A. Rosyid Al Atok, 2015, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Teori, Sejarah dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, hal. 29-30.

- e. Asas kenusantaraan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas bhineka tunggal ika; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Asas keadilan; materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain, agama, ras, suku, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum; materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan

keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

C. Tinjauan Umum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan

Di Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dipahami bahwa Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara, sedangkan istilah *Gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan. Penggunaan istilah peraturan perundang-undangan dimaksud bahwa yang dirancang berkaitan dengan jenis-

jenis peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Dasar, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Setiap jenis peraturan perundang-undangan selain memuat materi muatan yang berbeda juga mempunyai tata cara penulisan, format, dan ciri-ciri yang berbeda satu dengan yang lainnya.⁵⁵

Menurut Sajipto Rahardjo bahwa peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:⁵⁶

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

Sedangkan menurut Rosjidi Ranggawidjaja mengatakan bahwa Peraturan Perundang-Undang harus mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: ⁵⁷

- a. Berupa keputusan tertulis yang berisi tingkah laku;

⁵⁵ Mukhlis Taib, Op.cit, hal. 4-5.

⁵⁶ Sajipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 83-84.

⁵⁷ Mukhlis Taib, Op.cit, hal.7.

- b. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, berdasarkan kewenangan perundang-undangan baik bersifat atribusi maupun delegasi;
- c. Mengikat secara umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang individu (tidak bersifat individual);
- d. Mempunyai bentuk atau format tertentu.

Sedangkan menurut Rosjidi Ranggawidjaja mengatakan bahwa Peraturan Perundang-Undangan harus mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁵⁸

- a. Berupa keputusan tertulis yang berisi tingkah laku;
- b. Dibentuk, ditetapkan dan dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, berdasarkan kewenangan perundang-undangan baik bersifat atribusi maupun delegasi;
- c. Mengikat secara umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang individu (tidak bersifat individual);
- d. Mempunyai bentuk atau format tertentu.

2. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Di dalam penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan perundang-undangan yang baik akan sangat menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memudahkan tercapainya tujuan dari suatu negara. Sedangkan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, di antaranya yaitu pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perundang-

⁵⁸ Ibid.

undangan, dan pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut di dalam suatu peraturan perundang-undangan secara singkat namun harus jelas, dengan bahasa yang baik serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya.⁵⁹

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 terdiri atas 3 (tiga) tahapan, yaitu:⁶⁰

1. Proses Perencanaan

Proses Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam penyusunan Prolegnas penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan

⁵⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998, *Ilmu Perundangundangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 134.

⁶⁰ Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang, Materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya yang merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang, meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan akan dituangkan ke dalam Naskah Akademik yang selanjutnya akan dilanjutkan pada proses penyusunan.

2. Proses Penyusunan

Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR/DPD dan atau Presiden. Rancangan Undang-Undang wajib disertai dengan Naskah Akademik, kecuali Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang, dan pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, namun harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dalam Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang harus dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan sebagaimana yang tercantum di dalam Lampiran I Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan. Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR harus disusun berdasarkan Prolegnas.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:

- a. otonomi daerah;

- b. hubungan pusat dan daerah;
 - c. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
 - e. perimbangan keuangan pusat dan daerah.
3. Proses Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi dalam membahas hal-hal yang berkaitan dengan:

- a. otonomi daerah;
- b. hubungan pusat dan daerah;
- c. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- d. pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
- e. perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD dengan catatan hanya dilakukan pada pembicaraan tingkat I dan diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

- a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan: pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.

- b. pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna, merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan agenda kegiatan antara lain:
- a) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
 - b) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, apabila persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.; dan
 - c) penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Jika Rancangan Undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Apabila Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang) diatur dengan Peraturan DPR. Rancangan Undang-Undang yang

telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak saat disetujui bersama oleh DPR dan Presiden kemudian Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Dalam setiap Undang-Undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

3. Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan rencana atau *plan* dalam membentuk hukum. Hukum pada hakekatnya adalah produk penilaian akal-budi yang berakar dalam hati nurani manusia tentang keadilan berkenaan dengan perilaku manusia dan situasi kehidupan manusia. Penghayatan tentang keadilan memunculkan penilaian bahwa dalam situasi kemasyarakatan tertentu, orang seyogyanya berperilaku dengan cara tertentu, karena hal itu adil atau memenuhi rasa keadilan.⁶¹

Salah satu hal yang penting dalam sebuah pemerintahan, baik dalam tingkat nasional maupun daerah adalah pembentukan produk hukum yang sangat diperlukan karena diperlukan untuk merespon kepentingan masyarakat. Dalam membentuk hukum, diperlukan pedoman sehingga produk hukum yang diterbitkan nantinya akan kuat demi hukum dan dapat diimplementasikan di

⁶¹ Bernard Arief Sidharta, 2010, *Ilmu Hukum Indonesia*, FH Unika Parahyangan, Bandung, hlm.88.

kemudian hari. Berawal dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011, maka setiap pembentukan produk hukum mempunyai dasar dan pedoman. Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut merupakan pelaksanaan perintah Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁶²

Pembentukan undang-undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan sistem hukum nasional. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah dasar hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Undang-undang ini dibentuk untuk menciptakan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, agar konsepsi dan perumusan normanya mantap, bulat, dan harmonis, tidak saling bertentangan, dan tumpang tindih satu sama lain. Melalui undang-undang tersebut, diharapkan semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan memiliki pedoman khusus yang baku dan terstandarisasi dalam proses dan metode

⁶² Ferry Irawan Febriansyah, 2016, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, STAI Muhammadiyah, Tulungagung, hal. 226.

membentuk peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis.⁶³

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh metode yang baik, yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Indonesia merupakan negara hukum yang mempunyai kewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia dengan berdasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pemenuhan kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik tidak luput dari bagaimana pembuatan suatu Undang-Undang dilakukan dengan metode yang baik pula. Peraturan Perundang-undangan tersebut mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan hukum di Indonesia karena fungsinya adalah untuk mewujudkan ketertiban masyarakat dan kepastian hukum serta keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.⁶⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi kriteria-kriteria yang terkandung di dalam nilai-nilai Pancasila yaitu prinsip-prinsip keadilan dalam Pancasila. Mendasarkan pendapat Lili Rasidji, dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *sociological Jurisprudence* yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Dalam membentuk dan menerapkan sebuah peraturan perundangan di pegang beberapa prinsip:⁶⁵

1. Peraturan yang lebih tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah atau Asas *lex superior derogat legi inferiori*, apabila terjadi konflik atau pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan.
2. Peraturan yang lebih baru mengalahkan peraturan yang lebih lama atau *Lex posterior derogat legi priori* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang terbaru atau *posterior* mengesampingkan hukum yang lama atau *prior*. Asas ini biasanya digunakan baik dalam hukum nasional maupun internasional.
3. Peraturan yang mengatur masalah khusus mengalahkan peraturan yang bersifat umum atau *Lex specialis derogat legi generali* adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus atau *lex specialis* mengesampingkan hukum yang bersifat umum atau *lex generalis*.

Dasar pembentukan peraturan perundang-undangan muncul dari prinsip dan nilai yang diambil dari Pancasila sebagai *Staatfundamentalnorm* bangsa Indonesia, mengadopsi dari nilai-nilai Pancasila yang lahir dari bangsa Indonesia itu sendiri yang digagas oleh *Founding Father/Mother* Bangsa Indonesia. Hal ini

⁶⁵ Ferry Irawan Febriansyah, Op.cit, hal. 226-227.

memberikan landasan bagi terwujudnya suatu peraturan perundang-undangan yang baik. Prinsip dan nilai dari Pancasila mencerminkan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dengan tujuan terciptanya keadilan. Menurut Rasidji, Hukum yang baik harus mencerminkan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila yang merupakan adaptasi nilai yang bersumber dari hukum yang hidup di dalam masyarakat. Pancasila merupakan satu-satunya pedoman dasar bagi bangsa Indonesia dalam membentuk hukum yang baik yang memberikan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan kata lain, keadilan diwujudkan dalam bentuk kepastian hukum yang mengadopsi nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila yang berupa prinsip-prinsip keadilan.⁶⁶

Dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi beberapa konsep. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan konsep negara hukum Pancasila yaitu merealisasikan prinsip-prinsip keadilan berupa nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila ke dalam norma hukum, penjelasan tentang konsep tersebut, mengharuskan nilai-nilai Pancasila yang mengandung kebenaran tentang keadilan harus direalisasikan ke dalam norma hukum yang menghasilkan kepastian, keadilan, dan manfaat. Kepastian hukum akan berdiri seimbang dengan keadilan karena kepastian hukum sudah mengadopsi nilai-nilai kebenaran tentang keadilan Pancasila. Oleh sebab itu, distribusi manfaat akan tercapai sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan perlindungan Hak Asasi Manusia terutama

⁶⁶ Ibid. hal.227.

perlindungan hak dalam memperoleh keadilan. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus mengedepankan persamaan di hadapan hukum sesuai dengan asas *equality before the law*. Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh undang-undang. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga yang kredibel yang dipilih secara demokrasi oleh rakyat Indonesia. Lembaga kredibel ini meliputi pemegang kekuasaan yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Berdasar modal demokrasi, maka konsep pembentukan perundang-undangan dibentuk oleh pemegang kekuasaan yang sah, yang dipilih oleh rakyat, dan dengan mandat yang sah dari rakyat memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki kekuatan hukum yang sah yang diakui oleh seluruh masyarakat dalam memberikan kepastian, keadilan, dan manfaat.⁶⁷

⁶⁷ Ibid.