

BAB II

TINJAUAN TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA.

A. Pengertian Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan adalah suatu keputusan dari suatu lembaga negara atau lembaga pemerintahan yang dibentuk berdasarkan atribusi dan delegasi. Atribusi merupakan pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan oleh Undang-undang Dasar atau undang-undang kepada lembaga negara/pemerintah, sedangkan delegasi adalah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.

Menurut Bagir manan yang mengutip pendapat P.J.P.Tak tentang *wet in materiele zin*, melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensinya sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang

3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.⁴

Pendapat I.C. van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang materiil (*het materiele wetsbegrip*). Pendapat ini didasarkan pada, apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*)⁵. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi, sementara *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.

Perundang-undangan dalam Kamus *Black's Law Dictionary*, dibedakan antara *legislation* dan *regulation*. *Legislation* lebih diberi makna sebagai pembentukan hukum melalui lembaga legislasi (*the making of laws via Legislation*). *Regulation* diberi pengertian aturan atau ketertiban yang dipaksakan melalui ketentuan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah melalui wewenang eksekutif (*rule or order having force of law issued by executive authority of government*).

⁴ Manan, Bagir, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung, Armico, hlm 67

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁶

H. Soehino, memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:

1. Pertama, berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.
2. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Pada sistem Pemerintahan secara umum dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan diperlukan adanya Institusi Negara sebagai subyek yang berperan langsung dalam pembuatan Peraturan Perundang-undangan secara umum ada tiga, yaitu pemerintah, parlemen, dan pengadilan, dijelaskan sebagai berikut ;

1. Pemerintah.

Menurut sejarahnya pemerintah adalah produsen hukum terbesar, alasannya adalah karena pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan akses

yang luas untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembantuan hukum, selain itu pemerintah adalah yang paling tahu pemfungsian hukum itu akan dibuat dan juga dalam organisasi pemerintah terdapat tenaga ahli yang paling banyak terdapat yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu. Fakta itulah yang terjadi di lapangan yang menyebabkan peran pemerintah menjadi sentral.

2. Parlemen.

Untuk menghindari pemusatan kekuasaan ditangan pemerintah munculah ide mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power, division of power, rechtstaat, dan rule of law*) pada dasarnya adalah berusaha membatasi kekuasaan pemerintah supaya tidak terlalu dominan.

3. Pengadilan.

Dalam sistem "*civil law*" peran pemerintah dan parlemen sangat dominan dalam pembuatan hukum, tetapi dalam sistem "*common law*" ("*judge-made law*") yang mengutamakan "*case study*" di dunia pendidikan, justru pengadilanlah yang lebih dominan pengaruhnya. Tetapi pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang menggunakan sistem hukum "*civil law*" seperti di eropa tidak menggunakan pengadilan untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan, sehingga di Indonesia pengadilan tidak mempunyai andil dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁷

Selanjutnya mengenai Peraturan Perundang-undangan di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia pasal 22A menyebutkan “Ketentuan Lebih Lanjut mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang” dan Undang-Undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah meliputi Undang-Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya dengan penjelasan yaitu dari masing-masing jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah dimulai dari, bahwa Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara yang tidak disebutkan kedalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kemudian penjelasan yang ada dalam jenis dan hierarki adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah bentuk putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*).
3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
4. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
6. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
7. Peraturan Daerah Propinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat daerah Propinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
8. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota adalah Peraturan Perundang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pengertian Perundang-undangan dalam hukum di Indonesia disebutkan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan 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". Sesuai dengan yang telah disebutkan diatas mengenai kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki dan peraturan yang kedudukannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang berkedudukan lebih tinggi. Kemudian dalam hal suatu Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. Kemudian lebih lanjut mengenai hal terjadinya disharmoni Peraturan Perundang-undangan ada 2 (dua) cara mengatasi, sebagai berikut⁸:

1. Mengubah/mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
2. Menerapkan asas hukum/doktrin hukum sebagai berikut:

a. *Lex superior derogate legi inferiori.*

Peraturan Perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan Peraturan Perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.

b. *Lex specialis derogate legi generalis.*

Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*:

- 1) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- 2) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
- 3) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex legeneralis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum perdataan.

c. *Asas lex posterior derogate legi priori.*

Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas *lex posterior derogate legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru. Asas ini pun memuat prinsip-prinsip yaitu :

- 1) Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama.
- 2) Aturan hukun baru dan lama mengatur aspek yang sama.

Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum. Dengan adanya asa *lex posterior derogate legi priori*, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu Peraturan

ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku.⁹

B. Sejarah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Sebelum membahas mengenai Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sekarang yaitu Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat sejarah panjang mengenai aturan hukum yang mengatur tentang Peraturan Perundang-undangan, salah satu bagian dari sejarah tersebut adalah diawali dengan adanya Surat Presiden tanggal 20 Agustus 1959 no. 2262/Hk/59 dikenal tata urutan peraturan perundang-undangan :

1. Undang-undang.
2. Peraturan Pemerintah.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
 - a. Penetapan presiden untuk melaksanakan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959.
 - b. Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan penetapan presiden.
 - c. Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan peraturan presiden (berbeda dengan peraturan pemerintah pasal 5 ayat 2 UUD 1945)
 - d. Keputusan presiden untuk melaksanakan pengangkatan.
 - e. Peraturan Menteri dan putusan menteri¹⁰

⁹ *Ibid.* hlm 13

Setelah adanya Surat Presiden tanggal 20 Agustus 1959 no. 2262/Hk/59 yang dijelaskan sebelumnya munculah TAP MPRS no. XX/MPRS/1966 pada masa orde baru sebagai penggantinya dan tata urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia pada saat itu adalah, dapat dijelaskan seperti berikut:

1. UUD 45 adalah peraturan Perundang-undangan yang tertinggi, yang pelaksanaannya dengan ketetapan MPR, undang-undang atau keputusan presiden.
2. Setingkat lebih rendah adalah ketetapan MPR. Menurut TAP MPR No. I/MPR/1973 tentang Tata tertib MPR, bentuk keputusan MPR ada dua macam, yaitu TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif yang dilaksanakan dengan undang-undang dan TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif yang dilaksanakan dengan keputusan Presiden.
3. Kemudian dikenal undang-undang untuk melaksanakan UUD atau TAP MPR. Dalam kepentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti undang-undang. Peraturan ini harus mendapat persetujuan DPR.
4. Di bawah undang-undang ada peraturan pemerintah yang memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan undang-undang.
5. Setingkat lebih rendah lagi adalah keputusan presiden. Ini merupakan keputusan yang bersifat khusus untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan

6. Akhirnya adalah peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, yaitu peraturan menteri dan instruksi menteri.

Setelah TAP MPR no. XX/MPRS/1966 munculah TAP MPR no. III/MPR/2000 dengan semangat bahwa supremasi hukum harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, dan perlu mempertegas sumber hukum yang merupakan pedoman bagi penyusunan Peraturan Perundang-undangan serta karena sumber tertib hukum dan tata urutan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan TAP MPR no. XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dengan TAP MPR no. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan maka TAP MPR no. XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPR GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI dan TAP MPR no. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan dalam pasal 3 ayat (1) TAP MPR RI no. V/MPR/1973 di cabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selanjutnya Peraturan Perundang-undangan menurut TAP MPR no. III/MPR/2000 sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila, sedangkan tata urutan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut¹¹ :

1. Undang-undang Dasar 1945, yang merupakan sumber dasar tertulis Negara Republik Indonesia dan memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan Negara. Undang-undang Dasar 1945 yang semula dianggap kekal dan tidak boleh diubah sejak 10 Oktober 1959 telah mengalami 4 kali

amandemen. Undang-undang Dasar adalah produk hukum, dan sebagai hukum, yang fungsi adalah melindungi kepentingan manusia maupun masyarakat yang selalu dinamis harus berkembang mengikuti perkembangan (kepentingan) masyarakat, sehingga tidak boleh statis. Setelah amandemen yang ke-empat jumlah Bab tetap 16. Jumlah pasal yang lama dipertahankan, yaitu 37, yang sesungguhnya lebih, karena ditambahkan huruf A,B,C dan sebagainya pada pasal-pasal yang bersangkutan.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang dibuat oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan dengan ketentuan sebagai berikut :
 - a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut,
 - b. DPR dapat menerima atau menolak dengan tidak mengadakan perubahan,
 - c. Jika ditolak maka harus dicabut.
5. Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan Perintah Undang-undang.
6. Keputusan Presiden bersifat mengatur dan dibuat oleh Presiden untuk

7. Peraturan Daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.
 - a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh DPRD Propinsi dengan Gubernur.
 - b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
 - c. Peraturan Desa atau setingkat dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Sumber Hukum Tata Negara pada masa Orde Baru seperti yang dijelaskan di atas yaitu diatur dalam ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966. Namun setelah adanya reformasi diubah dalam ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 dan kemudian diatur dalam Undang-undang 10 tahun 2004 dan dalam Undang-undang tersebut tidak dikenal lagi TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan. Perpu diletakan kembali sejajar dengan Undang-undang kemudian istilah Kepres diganti dengan Perpres. Kemudian Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur ketentuan tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Peraturan Daerah.¹²

Kemudian selanjutnya adalah Undang-Undang yang berlaku pada saat ini adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menggantikan Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

C. Aturan-Aturan Hukum Yang Mengatur Tentang Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal aturan hukum yang mengatur tentang Perundang-undangan maka dapat dikatakan jika bentuk-bentuk peraturan perundangan suatu negara yang dapat dikeluarkan pada suatu masa tertentu dapat berbeda dengan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan pada suatu masa yang lain. Hal ini tergantung pada macamnya penguasa serta kewenangannya untuk membentuk suatu keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan. Semua ini ditentukan dalam sistem ketatanegaraan yang dilaksanakannya. Maka apabila terjadi perubahan ataupun pergantian sistem ketatanegaraannya, akan terjadi pula perubahan atau pergantian penguasa yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu keputusan yang berbentuk Undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya. Selanjutnya akan mengakibatkan perubahan atau pergantian macam-macam

¹² Septi Nur Wijayanti & Iwan Satriawan, 2009, *Hukum Tata Negara Teori dan Prakteknya Di Indonesia*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Unifersitas Muhammadiyah Yogyakarta bekerja sama dengan

bentuk perundang-undangan yang dapat dikeluarkan.¹³ Hal tersebut juga berlaku di Indonesia mengenai Peraturan Perundang-undangannya.

Di Indonesia aturan mengenai perundangan-undangan adalah terdapat pada Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, adalah Pasal 20 yang terdapat 5 ayat yaitu :

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.
2. Setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
4. Persidangan mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang.
5. Dalam rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan Wajib diundangkan.

Selanjutnya mengenai Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak

mengajukan usul rancangan Undang-Undang”. Kemudian selanjutnya pada pasal 22A menyebutkan “Ketentuan Lebih Lanjut mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang.”

Sesuai ketentuan Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang 12 Nomor 2011, TAP MPR dimasukan kembali kedalam hiarki Peraturan Perundang-undangan yaitu dapat di sebutkan tata urutan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesi Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
3. Undang-Undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden.
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya dalam Undang-undang Nomor 10 Nomor 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa ketetapan MPR atau TAP MPR telah dikeluarkan dari hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. TAP MPR memang sempat masuk dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam TAP MPRS No. XX Tahun 1966 dan TAP MPR No. III Tahun 2000. Namun, akhirnya TAP MPR dikeluarkan dari hierarki dengan

Dalam hal masuknya TAP MPR yang dimasukan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lebih jauh disebutkan dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 agustus 2003 (“TAP MPR 1/2003”).¹⁴

Isi dari Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR 1/2003 adalah sebagai berikut:

Pasal 2

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dibawah ini dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing sebagai berikut.

- 1, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1996 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia,

Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia bagi Partai komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis /Marxisme/Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXV/MPRS/1966 ini. Kedepan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum , prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Passal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timut tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1999

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.¹⁵

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, lain-lain tanda kehormatan.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
3. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Pertimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang Pemerintah Daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18, 18A, dan 18B

4. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
5. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
6. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait.
7. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia sampai terbentuknya undang-undang yang terkait dengan penyempurnaan Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 10 ayat (2) dari ketetapan tersebut yang disesuaikan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
8. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
9. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan.
10. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan

11. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.

Dapat kita lihat diatas, TAP MPR sebagaimana tersebut di ataslah yang masih berlaku sesuai yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya muncul permasalahan dalam hal suatu Undang-undang diduga bertentangan dengan TAP MPR, maka hal tersebut tidak diatur mekanisme pengujiannya oleh Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. MPR pun tidak punya wewenang untuk menguji Undang-undang yang diduga bertentangan dengan TAP MPR. Karena berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 wewenang MPR adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, serta melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Kedudukan TAP MPR dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan memang mengundang kritik dari akademisi. Guru Besar Tata Negara Universitas Indonesia Jimly Asshiddiqie, menyatakan sebenarnya penempatan TAP MPR di atas Undang-undang adalah keliru. Menurutnya, TAP MPR seharusnya sederajat dengan Undang-undang sehingga bisa dibatalkan jika bertentangan dengan konstitusi melalui pengujian ke MK.¹⁶ Pendapat senada juga dikemukakan Pengajar Ilmu Peraturan Perundang-undangan Universitas Indonesia Sonny Maulana Sikumbang menilai masuknya TAP

TAP MPR sudah dikeluarkan dari hierarki Peraturan Perundang-undangan. jauh sebelumnya, mengenai kedudukan TAP MPR Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran Prof.Sri Soemantri pernah berpendapat bahwa setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terjadi perubahan mendasar atas kedudukan MPR. Menurutnya, MPR tidak lagi sebagai lembaga Negara tertinggi dan tidak akan ada lagi bentuk hukum yang namanya ketetapan MPR. Dalam kesempatan yang sama, pakar Ilmu Peraturan Perundang-undang Universitas Indonesia yang adalah hakim Mahkamah konsitusi Prof.Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.Hum juga juga menyatakan bahwa karena sekarang tidak boleh ada lagi TAP yang memberikan mandat ke Presiden. Menurutnya, MPR tidak berwenang membuat ketetapan yang bersifat mengatur, tapi sebatas ketetapan MPR yang bersifat *beshikking*.¹⁷

Pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kedudukan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang berkedudukan hukum di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sekaligus juga berada diatas Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Maka dalam hal ini seperti yang telah dijelaskan sebelumnya ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan kembali berlaku menjadi hukum positif. Namun, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 sendiri memberi isyarat bahwa ketetapan ini hanya berlaku sepanjang materinya belum diatur dengan undang-

¹⁷ *Ibid.*, hlm 23

undang¹⁸, maka Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tidak dapat bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selanjutnya mengenai peraturan pelaksanaan pada Undang-undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat dalam ketentuan penutup dalam dari undang-undang tersebut yaitu pasal 100 sampai dengan 101 yaitu, Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. Pasal selanjutnya yaitu pasal 101 menyatakan bahwa, Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

Selanjutnya dalam membentuk suatu aturan Undang-undang dan dibawahnya terdapat peraturan pelaksanaan untuk mengatur tata cara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Presiden nomor 68 tahun 2005 tentang tata cara mempersiapkan rancangan Undang-undang, rancangan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-undang, rancangan Peraturan Pemerintah, dan rancangan Peraturan Presiden. Sehingga baik pemerintah yaitu Presiden (eksekutif) maupun DPR (legislatif) dalam membentuk peraturan perundang-undangan terdapat dasar hukum untuk melakukan tata caranya. Peraturan Pemerintah nomor 68 tahun 2005 sebenarnya adalah peraturan pelaksanaan dari Undang-undang nomor 10 tahun 2004 yang diganti dengan Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan masih berlaku karena dalam ketentuan penutup dalam pasal 100 Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini sehingga peraturan pelaksanaan tersebut masih berlaku.

D. Tentang Peraturan Daerah.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia adalah berbentuk Negara kesatuan. Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintah pusat sebagai konsekuensi Indonesia memakai sistem pemerintahan presidensiil, yaitu Presiden sebagai penyelenggara pemerintah tertinggi yang terdapat dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945. Karena tugas dan kewajiban presiden sangat

bentuk negara kesatuan adanya pembagian wilayah Republik Indonesia menjadi daerah besar (Propinsi) dan daerah kecil (Kab/Kota) seperti dalam pasal 18 UUD 1945. Suatu Daerah disebut daerah otonom apabila memiliki atribut sebagai berikut¹⁹⁾

1. Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga Daerah; urusan rumah tangga Daerah ini merupakan urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.
2. Urusan rumah tangga Daerah itu diatur dan diurus/diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa dan kebijaksanaan Daerah itu sendiri.
3. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah tersebut, maka Daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur pemerintah Pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga Daerahnya.
4. Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi Daerah, agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerahnya.

Dari keempat atribut di atas, kemampuan aparatur Pemerintah Daerah merupakan satu faktor yang menentukan apakah satu daerah dapat/mampu menyelenggarakan urusan rumah tangganya dengan baik atautkah tidak. Maka penyelenggaraan pemerintah di daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan di pusat, sehingga apapun yang terjadi di daerah akan mempengaruhi jalannya pemerintahan di pusat begitu

pula sebaliknya apapun yang terjadi di pusat akan berdampak di daerah. Oleh karena itu hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak akan terputus, meskipun di daerah Kabupaten dan Kota menggunakan asas desentralisasi tidak menggunakan asas dikonsentrasi. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bagaikan orang tua dan anaknya yang selalu akan terjalin meskipun kadang-kadang terjadi konflik dalam hubungan tersebut. Selama bentuk Negara Indonesia masih berbentuk kesatuan, maka hubungan tersebut akan terus ada. Pemerintah pusat menjalankan kewenangannya berdasarkan amanat konstitusi UUD 1945, sedangkan pemerintah daerah ada dan mempunyai kewenangan menjalankan pemerintahan di daerahnya karena diberikan berdasarkan undang-undang²⁰ dan mengenai dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah mulai dari Indonesia merdeka sampai sekarang adalah ²¹:

1. Pasal 18 (+ amandemen 2) UUD 1945
2. UU No. 1 tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Komite Nasional Daerah.
3. UU No. 22 tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah.
4. UU NIT No. 44 Tahun 1950 Tentang Pemerintah Daerah Timur.
5. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

7. UU No. 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.
8. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
9. UU No. 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.
10. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
11. UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah.
12. UU No. 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah.
13. UU No. 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
14. Peraturan pelaksanaan lainnya.

Dari peraturan-peraturan mengenai Pemerintahan Daerah yang telah disebutkan diatas adalah mengenai peraturan secara umum dalam menjalankan suatu Pemerintahan Daerah, kemudian pembahasan selanjutnya adalah peraturan secara khusus mengatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah seperti yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat (6) 1945, bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan²². Oleh karena itu

Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan/kearifan lokal. Selanjutnya mengenai Peraturan daerah yang diatur dalam undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berada pada urutan terakhir dalam tata urutan peraturan perundang-undangan dibawah peraturan presiden yaitu peraturan daerah Propinsi dan selanjutnya adalah peraturan daerah Kabupaten/Kota. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Daerah adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah dan Definisi lain tentang Perda berdasarkan ketentuan Undang- Undang tentang Pemerintah Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan Kepala Daerah baik di Propinsi maupun di Kabupaten/Kota. Selain itu dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 pengaturan mengenai peraturan daerah juga terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yaitu perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah yaitu sesuai dengan pasal 22 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 huruf n yaitu membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya. Dalam membentuk

disebutkan untuk mengatur mengenai tata cara pembentukannya, dimulai dari Peraturan Presiden nomor 68 tahun 2005 mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Undang-undang, rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, rancangan Peraturan Pemerintah, dan rancangan Peraturan Presiden kemudian terdapat Peraturan Pemerintah nomor 16 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang kemudian menghasilkan tata tertib DPRD untuk membentuk Peraturan Daerah dan terdapat juga Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia nomor 53 tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Selanjutnya Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Gubernur atau Bupati/Walikota. Apabila dalam satu kali masa sidang Gubernur atau Bupati/Walikota dan DPRD menyampaikan rancangan Perda dengan materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota dipergunakan sebagai bahan persandingan.²³ Oleh karena itu Program penyusunan Perda dilakukan dalam satu Program Legislasi Daerah, sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam penyiapan satu materi Perda. Selanjutnya dalam pengajuan Peraturan Daerah ada berbagai jenis

²³ S. Bambang Setyadi, "Pembentukan Peraturan daerah", Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 5, Nomor 2, (Agustus 2007) hlm 1.

Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kota dan Propinsi antara lain:

- a. Pajak Daerah;
- b. Retribusi Daerah;
- c. Tata Ruang Wilayah Daerah;
- d. APBD;
- e. Rencana Program Jangka Menengah Daerah;
- f. Perangkat Daerah;
- g. Pemerintahan Desa;
- h. Pengaturan umum lainnya.

E. Fungsi Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila. Seperti apa fungsi dalam pembentukan suatu perda, Perda mempunyai kedudukan yang strategis, karena diberikan landasan konstitusional yang jelas sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan Daerah mempunyai berbagai fungsi yaitu:

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas

Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

2. Merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam fungsi ini, Peraturan Daerah tunduk pada ketentuan hierarki Peraturan Perundang undangan. Dengan demikian Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Sebagai penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah, namun dalam pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1. Menunjukkan karakteristik khas daerah