

Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan

Sony Maulana Sikumbang, S.H., M.H.,
Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.,
M. Yahdi Salampessy, S.H., M.H.



PENDAHULUAN

Modul ini berjudul “Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan” yang menguraikan latar belakang timbulnya Ilmu Perundang-undangan di dunia hingga di Indonesia. Ilmu Perundang-undangan adalah ilmu yang berkembang di negara-negara yang menganut sistem hukum *civil law*, terutama di Jerman sebagai negara yang pertama kali mengembangkan. Secara konseptual Ilmu Perundang-undangan menurut *Burkhardt Kreams* adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara. Lebih lanjut *Burkhardt Kreams* membagi Ilmu Perundang-undangan dalam tiga wilayah:

1. Proses Perundang-undangan;
2. Metode Perundang-undangan; dan
3. Teknik Perundang-undangan.

Sejatinya perkembangan ilmu pengetahuan Perundang-undangan berjalan seiring dengan perkembangan konsep negara hukum. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan sejarah manusia, oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum dianggap sebagai konsep universal, pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam, dengan konsepsi yang demikian, maka perkembangan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan juga sangat dipengaruhi oleh pemikiran manusia akan hukum.

Hal ini secara jelas dapat dilihat dari perkembangan konsep yang diperkenalkan oleh *Burkhardt Kreams*. Lebih lanjut, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan kemudian diperkenalkan oleh beberapa pemikir atau ahli hukum yakni Hans Kelsen, Adolf Merkl, dan Hans Nawiasky yang

secara khusus menyoroti tata susunan norma hukum negara (*die Theorie von Stufenaufbau der Rechtsordnung*). Dengan adanya berbagai pemikiran dan pandangan akan bahasan-bahasan dalam Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan ini menunjukkan adanya keberagaman pemikiran. Hal ini tentunya membawa suatu kenyataan normatif bahwa Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan senantiasa mengalami perkembangan yang niscaya membawa pencerahan akademis yang bersifat konstruktif.

Pembahasan di Modul 1 ini akan menjadi landasan dan fondasi bagi mahasiswa dalam mempelajari dan mendalami rangkaian pembahasan Ilmu Perundang-undangan dalam Modul 2, Modul 3, dan seterusnya. Pemahaman yang baik di dalam Modul 1 ini akan mengantarkan mahasiswa dalam menjelaskan kerangka inti dari Ilmu Perundang-undangan serta mempertajam daya analisis dalam menginterpretasikan suatu pengetahuan Perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam Modul 1 ini mahasiswa akan diantar untuk mengetahui dan memahami hal-hal di bawah ini sebagai bagian dari kemampuan atau kompetensi dalam bidang Perundang-undangan, yaitu:

1. Latar belakang timbulnya Ilmu Perundang-undangan
2. Peristilahan
3. Pembentukan hukum pada umumnya
4. Ruang lingkup bahasan

Modul ini disertai dengan contoh dari masing-masing pembahasan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan yang disajikan dalam kerangka akademis yang substantif. Tujuannya tidak lain adalah agar mahasiswa mampu mencapai kompetensi yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan membaca dan mendalami Modul 1 ini secara seksama, Anda diharapkan dapat mengidentifikasi, mengenal, memahami, dan mampu menjelaskan mengenai latar belakang timbulnya Ilmu Perundang-undangan, peristilahan, pembentukan hukum pada umumnya, dan ruang lingkup bahasan dari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, yang merupakan landasan dalam mempelajari modul-modul selanjutnya. Dengan demikian diharapkan Anda dapat mencapai tingkat kompetensi yang diharapkan dalam mata kuliah Ilmu Perundang-undangan.

Selamat belajar dan semoga berhasil!

KEGIATAN BELAJAR 1

Peristilahan Ilmu Perundang-undangan

A. TINJAUAN UMUM PERKEMBANGAN PERISTILAHAN ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) atau *science of legislation* (*wetgevingswetenschap*) merupakan ilmu interdisipliner yang mempelajari tentang pembentukan peraturan negara.¹ Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *Gesetzgebungslehre*, Jurgen Roodig (1975) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G. van der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.² Ilmu tersebut melahirkan istilah Perundang-undangan yang sekarang banyak digunakan dalam ilmu hukum.

Di Indonesia, dalam berbagai literatur banyak dikenal berbagai istilah seperti perundangan, Perundang-undangan, peraturan Perundang-undangan, dan peraturan negara. Dalam Belanda biasa dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah Perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*. Berbeda dengan istilah peraturan negara yang merupakan terjemahan dari *staatsregeling*, istilah *staats* berarti negara, dan *regeling* adalah peraturan. Istilah ‘perundangan’ berasal dari kata ‘undang’, bukan berasal dari kata ‘undang-undang’. Kata ‘undang’ tidak memiliki konotasi dengan pengertian ‘*wet*’ atau ‘undang-undang’, karena istilah ‘undang’ mempunyai arti tersendiri. Adapun yang dimaksud dengan peraturan negara adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi baik dalam pengertian lembaga atau Pejabat tertentu,

¹ Pendapat tersebut dinyatakan oleh Burkhardt Krems, seorang Profesor Ilmu Perundang-undangan yang berasal dari Jerman. Burkhardt Krems juga membagi ilmu Perundang-undangan menjadi 2 (dua) cabang yang lebih terspesialisasi: 1). Teori Perundang-undangan, 2). Ilmu Perundang-undangan.

² Maria Farida Indrat Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hal 1-6.

sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara.³

Di sisi lain, Perundang-undangan sering diartikan sebagai *wetgeving*, yaitu pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara.⁴ Dalam *Juridisch woordenboek, wetgeving* diartikan sebagai: *pertama*, proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; *kedua*, segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁵ Definisi ini juga diperkuat oleh H. Soehino yang menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki makna sebagai: *pertama*, proses atau tata cara pembentukan peraturan Perundang-undangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan Perundang-undangan; *kedua*, keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut. Namun sebenarnya, Soehino lebih sering menggunakan istilah ‘Peraturan Perundangan’.⁶ Bersamaan dengan Soehino, Amiroeddin Syarief juga menggunakan istilah yang sama dengan alasan bahwa istilah itu lebih pendek dan oleh karenanya sangat ekonomis.⁷ Istilah tersebut pernah digunakan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 sebagaimana tercantum pada judul ketetapan tersebut yaitu Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Selain itu, beberapa Ketetapan MPR RI yang menggunakan istilah ‘Peraturan Perundang-undangan’ adalah sebagai berikut:⁸

1. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1993 tentang Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam program pembangunan hukum menyebutkan

³ Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Bandung: Penerbit Mandar Maju, 1989, hal. 1-2.

⁴ S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 1985), hal 802.

⁵ S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*, Groningen/Batavia: J.B. Wolters, 1948.

⁶ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1981, hal 1.

⁷ Amiroeddin Syarief, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknis Membuatnya*, Jakarta: Penerbit Bina Aksara, 1987, hal 4-5.

⁸ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-undangan*, Bandung: Pustaka Setia, 2012, hal. 21.

- “upaya penggantian peraturan Perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”
2. Reformasi MPR-RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Hukum Negara, pada huruf C Bidang Hukum yang menyebutkan, “Pembangunan hukum khusus yang menyangkut peraturan Perundang-undangan organik tentang pembatasan kekuasaan Presiden belum memadai. Oleh karena itu, perlu pengkajian terhadap fungsi lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
 3. Ketetapan MPR-RI No IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, antara lain:
 - a. Pasal 3 menyebutkan, “dengan adanya ketetapan ini, materi yang belum tertampung dalam dan tidak bertentangan dengan Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 ini, dapat diatur dalam *peraturan Perundang-undangan.*”
 - b. Dalam arah kebijakan bidang hukum, Pasal 7 menyebutkan, “mengembangkan *peraturan Perundang-undangan* yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.

Istilah ini juga digunakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD) 1945 setelah perubahan, yaitu:

1. Dalam pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji *peraturan Perundang-undangan* di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
2. Pasal 28I ayat (5) UUD NRI 1945 menyebutkan untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam *peraturan Perundang-undangan.*
3. Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI 1945 menyebutkan “segala *peraturan Perundang-undangan* yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.”⁹

⁹ *Ibid.*

Istilah tersebut juga pernah digunakan dalam Konstitusi RIS 1949 sebagaimana dimuat dalam Pasal 51 ayat (3) dengan rumusan ‘Perundang-undangan federal’ dan dalam UUD Sementara 1950 sebagaimana dimuat dalam Bagian II dengan judul ‘Perundang-undangan’ dan dalam Pasal 89 yang menyebut ‘kekuasaan Perundang-undangan’.¹⁰

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DALAM KERANGKA ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam Ilmu Perundang-undangan tentunya akan mempelajari mengenai peraturan Perundang-undangan. Istilah ‘peraturan Perundang-undangan’ digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah ‘Perundang-undangan’ saja yang digunakan. Penggunaan istilah ‘peraturan Perundang-undangan’ lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), namun dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah Perundang-undangan, misalnya dalam menyebut teori Perundang-undangan, dasar-dasar Perundang-undangan, dan sebagainya.¹¹

Sehubungan dengan definisi Perundang-undangan, Bagir Manan memberikan gambaran umum tentang pengertian Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan merupakan keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang, berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.¹²

¹⁰ H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indoneisa*, Bandung: PT. Mandar Maju, 1998, hal. 17.

¹¹ *Ibid.*

¹² Bagir Manan, “Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional” (makalah disampaikan pada

Sehubungan dengan definisi tersebut, Bagir Manan juga menyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan memiliki peranan yang makin besar dari hari ke hari, khususnya di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh hal-hal berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenal (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas. Begitu pula pembuatnya.
2. Peraturan Perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
3. Struktur dan sistematika peraturan Perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya.
4. Pembentukan dan pengembanan peraturan Perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.¹³

Selanjutnya, P.J.P. Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Nederland*¹⁴ mengartikan peraturan Perundang-undangan (undang-undang dalam arti materiil) adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan Pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Peraturan Perundang-undangan adalah perwujudan kehendak dari pemegang kekuasaan tertinggi yang berdaulat, maka peraturan Perundang-undangan merupakan hukum tertinggi dan adalah satu-satunya sumber hukum.¹⁵ Dari pengertian tersebut dapat diartikan bahwa di luar peraturan Perundang-undangan tidak ada sumber hukum yang lain. Definisi tersebutlah yang dirujuk oleh Bagir Manan dalam memberikan penjelasan mengenai Perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas.

Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994), hal. 13.

¹³ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta: Ind. Hill, co. 1992, hal 8.

¹⁴ Bagir Manan, *Op. Cit.*, hal. 3.

¹⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung :PT. Alumni, 1997, hal. 248.

A. Hamid S. Attamimi juga memberikan batasan terhadap pengertian peraturan perundangan sebagai semua aturan hukum yang dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu, dengan prosedur tertentu, biasanya disertai sanksi dan berlaku umum serta mengikat rakyat.¹⁶ T.J. Buys memberikan pengertian peraturan Perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (*algemeen bindende voorschriften*). Kemudian, J.H.A. Logemann menambahkan definisi tersebut dengan istilah *naar buiten werkende voorschriften*, sehingga definisinya menjadi peraturan-peraturan yang mengikat secara umum dan berdaya laku keluar.¹⁷ Berdaya laku keluar memiliki makna bahwa peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak ditujukan kepada pembentuknya (ke dalam).

Dari beberapa definisi di atas, dapat diidentifikasi ciri dan batasan peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan berupa keputusan tertulis, jadi mempunyai bentuk atau format tertentu.
2. Dibentuk, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh Pejabat yang berwenang, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Yang dimaksud dengan Pejabat yang berwenang adalah Pejabat yang ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku, baik berdasarkan atribusi ataupun delegasi. Seorang perancang peraturan berkewajiban mengetahui secara benar jenis aturan tersebut dan bagaimana konsekuensi logis pada hierarkinya. Pengetahuan yang memadai tentang hal tersebut dapat menghindarkan kesalahan pemilihan bentuk peraturan yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dalam konteks hukum, wewenang yang diberikan oleh negara baik diatur dalam konstitusi maupun peraturan di bawahnya selalu harus dapat dipertanggungjawabkan oleh lembaga/organ pelaksana. Oleh sebab itu, ada organ yang secara langsung memperoleh wewenang dari konstitusi atau Perundang-undangan lainnya, namun juga ada wewenang yang dilimpahkan oleh organ negara yang satu kepada organ negara lainnya.

¹⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hal. 61.

¹⁷ Amiroeddin Syarief, *Op. Cit.*, hal 32-33.

3. Peraturan Perundang-undangan tersebut berisi aturan pola tingkah laku. Jadi, peraturan Perundang-undangan bersifat mengatur (*regulerend*), tidak bersifat sekali jalan (*einmahlig*).
4. Peraturan Perundang-undangan mengikat secara umum karena memang ditujukan pada umum, artinya tidak ditujukan kepada seseorang atau individu tertentu (tidak bersifat individual).

Di Indonesia, nomenklatur (istilah) ‘Perundang-undangan’ diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya: ceramah mengenai Perundang-undangan pers nasional, falsafah negara itu dilihat pula dari sistem Perundang-undangannya.¹⁸ Nomenklatur ‘Perundang-undangan’ dapat didahului dengan kata lain. ‘Peraturan’ misalnya, sehingga menjadi ‘peraturan Perundang-undangan’, yang terdiri dari kata ‘peraturan’ dan kata ‘Perundang-undangan’. Nomenklatur ‘peraturan’¹⁹ adalah aturan-aturan yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu; misal peraturan gaji pegawai, peraturan pemerintah, aturan-aturan (petunjuk, ketentuan dan sebagainya) yang dibuat oleh pemerintah, yang salah satu bentuknya adalah undang-undang, sedangkan ‘aturan’²⁰ adalah cara (ketentuan, patokan, petunjuk, perintah, dan sebagainya) yang telah ditetapkan supaya diturut; misalnya, seseorang harus menurut aturan lalulintas, bagaimana aturan minum obat ini, semuanya dikerjakan dengan aturan. Nomenklatur ‘aturan’ dalam bahasa Arab disebut ‘kaidah’ dan dalam bahasa Latin disebut dengan ‘norma’. Dengan demikian nomenklatur ‘peraturan Perundang-undangan’ mempunyai arti yang lebih terfokus yakni aturan (kaidah, norma) yang dibuat oleh yang berkuasa untuk mengatur sesuatu.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juga memberikan definisi berkaitan dengan hal di atas. Pasal 1 angka 1 dan angka 2 undang-undang yang bersangkutan memberikan definisi sebagai berikut:

¹⁸ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta: PN Balai Pustaka, 1982, hal. 990.

¹⁹ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico, 1987, hal. 65.

²⁰ *Ibid.*

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan.”

“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.”

Terhadap pengertian tersebut, Maria Farida memiliki kritik yang juga diajukan terhadap pengertian yang diberikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu undang-undang yang berlaku sebelum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 muncul. Istilah pengesahan dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang yang bersangkutan, tidaklah tepat. Istilah ‘pengesahan’ berakibat yang dimaksud peraturan Perundang-undangan hanyalah undang-undang, oleh karena peraturan Perundang-undangan lain tidak memerlukan pengesahan, tetapi cukup suatu penetapan.²¹

Demikian pula dengan definisi peraturan Perundang-undangan pada angka 2. Terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang masih relevan untuk diajukan kepada definisi dalam undang-undang yang baru. Pada angka 2, dinyatakan bahwa peraturan Perundang-undangan tersebut ‘mengikat secara umum’ tanpa memberikan keterangan lebih lanjut tentang bagaimana keberlakuan peraturan Perundang-undangan yang dimaksud. Peraturan tersebut benar dapat berlaku secara umum, abstrak, dan terus menerus, tetapi dapat juga peraturan tersebut merupakan peraturan kebijakan di bidang pemerintahan. Selain itu, pengertian dalam angka 2 juga tidak memberikan keterangan yang lebih mendetail tentang ‘lembaga negara atau pejabat berwenang’. Apakah yang dimaksud adalah pejabat dan lembaga yang memang secara hakikat memiliki kewenangan Perundang-undangan atau pejabat dan lembaga yang untuk melaksanakan tugasnya, mereka diberikan kewenangan untuk membuat suatu peraturan, pertanyaan ini tidak terjawab dalam definisi yang bersangkutan.

²¹ Maria Farida Indrati, *Op. Cit.*, hal 12.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

1. Jelaskan pengertian ilmu Perundang-undangan menurut *Burkhardt Kreams!*
2. Uraikan pandangan A. Hamid S. Attamimi mengenai istilah peraturan Perundang-undangan dalam perkembangan Ilmu Perundang-undangan!

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk mengerjakan latihan ini, bacalah dengan seksama sub bab A dan sub bab B, lalu perhatikan, ingat, dan pahami kembali uraian yang terdapat dalam kedua subbab tersebut. Diskusikan dengan teman-teman Anda agar memudahkan Anda dalam menjawab latihan tersebut.



RANGKUMAN

Materi kegiatan belajar 1 pada modul 2 ini berisi mengenai ruang lingkup Ilmu Perundang-undangan, perkembangan peristilahan Ilmu Perundang-undangan, sampai dengan perkembangan mengenai istilah peraturan Perundang-undangan sebagaimana dipaparkan oleh beberapa ahli. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) atau *science of legislation* (*wetgevingswetenschap*) merupakan ilmu interdisipliner yang mempelajari tentang pembentukan peraturan negara.

Di Indonesia, dalam berbagai literatur banyak dikenal berbagai istilah seperti perundangan, Perundang-undangan, peraturan perundangan, dan peraturan negara. Dalam Belanda biasa dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regels*, atau *wettelijke regeling(en)*. Istilah Perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*. Berbeda dengan istilah peraturan negara yang merupakan terjemahan dari *staatsregeling*, istilah *staats* berarti negara, dan *regeling* adalah peraturan. Istilah ‘perundangan’ berasal dari kata ‘undang’, bukan berasal dari kata ‘undang-undang’. Kata ‘undang’ tidak memiliki konotasi dengan pengertian ‘*wet*’ atau ‘undang-undang’, karena istilah ‘undang’ mempunyai arti tersendiri.

Istilah ‘peraturan Perundang-undangan’ digunakan oleh A. Hamid S. Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S. Attamimi, istilah tersebut berasal dari istilah *wettelijke regels* atau *wettelijke regeling*, namun istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten. Ada kalanya istilah ‘Perundang-undangan’ saja yang digunakan. Penggunaan istilah ‘peraturan Perundang-undangan’ lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum).



TES FORMATIF 1 _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Pembagian Ilmu Perundang-undangan yang paling tepat menurut *Burkhardt Kreams* adalah, *kecuali*
 - A. Proses Perundang-undangan
 - B. Sistematika Perundang-undangan
 - C. Metode Perundang-undangan
 - D. Teknik Perundang-undangan
 - E.
- 2) Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) atau *science of legislation* (*wetgevingswetenschap*) merupakan ilmu yang
 - A. Multidisiplin
 - B. Multidisipliner
 - C. Autonom dan Heteronom
 - D. Interdisipliner
- 3) Berikut adalah tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang Ilmu Perundang-undangan yaitu, *kecuali*
 - A. Peter Noll
 - B. Jurgen Roodig
 - C. W.G. van der Velden
 - D. John Austin
- 4) Peter Noll (1973) merupakan salah satu tokoh yang mengenalkan bidang Ilmu Perundang-undangan dengan istilah
 - A. *Wetgevingskunde*
 - B. *Gesetzgebungslehre*

C. *Gesetzgebungswissenschaft*

D. *Wetgevingswetenschap*

- 5) Dari berbagai tokoh di bawah ini, siapakah yang menjadi Bapak Ilmu Perundang-undangan di Indonesia....
- A. Hamid S. Attamimi
 - B. Sri Soemantri
 - C. Bagir Manan
 - D. Soekino
- 6) Dalam Ilmu Perundang-undangan tentunya pasti akan mempelajari mengenai peraturan Perundang-undangan. Berikut adalah beberapa tokoh/pakar yang menggunakan istilah ‘peraturan Perundang-undangan’, *kecuali*....
- A. Hamid S. Attamimi
 - B. Sri Soemantri
 - C. Bagir Manan
 - D. Ismail Suny
- 7) Dalam memahami definisi Perundang-undangan, perlu dipahami pemaknaan dari segi materiil dan dari segi formil. Di dalam literatur Belanda, dikenal istilah ‘*wet*’ yang mempunyai dua macam arti, diantaranya yaitu....
- A. *wettelijke regels*
 - B. *wettelijke regeling*
 - C. *wetgeving*
 - D. *wet in formele zin*
- 8) Undang-undang dalam arti material pada literatur Belanda dikenal dengan istilah....
- A. *wettelijke regels*
 - B. *wet in materiele zin*
 - C. *wetgeving*
 - D. *wet in formele zin*
- 9) Hans Nawiasky adalah salah satu tokoh yang turut mengembangkan Ilmu Perundang-undangan, dengan secara khusus menyoroti mengenai

tata susunan norma hukum negara. Teori dari Hans Nawiasky tersebut terlihat di bawah ini yaitu....

- A. *die interdisziplinare wissenschaft von der staatlichen rechtssetzung*
- B. *die Theorie von Stufenaufbau der Rechtsordnung*
- C. *science of legislation*
- D. *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*

- 10) A. Hamid S. Attamimi memberikan batasan terhadap pengertian peraturan perundangan sebagai semua aturan hukum yang dibentuk untuk, *kecuali*....
- A. Mengikat pihak-pihak yang ditentukan secara tertentu
 - B. Dibentuk oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu
 - C. Dibentuk dengan prosedur tertentu
 - D. Berlaku secara umum

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

- Arti tingkat penguasaan:
- 90 - 100% = baik sekali
 - 80 - 89% = baik
 - 70 - 79% = cukup
 - < 70% = kurang

Dengan pencapaian tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan ke Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Seandainya masih di bawah 80%, ulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Pembentukan Norma Hukum

A. TINJAUAN UMUM PEMBENTUKAN NORMA HUKUM

Hukum merupakan suatu instrumen yang sangat penting bagi kehidupan manusia karena norma hukum berguna untuk mengatur tata perilaku manusia supaya dapat menciptakan kedamaian. Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum ada untuk mencapai 3 (tiga) tujuan: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.²² Oleh karenanya, norma hukum perlu dibentuk untuk dapat menciptakan keteraturan dalam masyarakat. Dalam konteks yang demikian, norma hukum tergolong sebagai norma eksternal²³ yaitu norma yang tumbuh dari luar dan mengatur bagaimana manusia berinteraksi. Ia bersifat umum dan berlaku bagi siapa saja. Selain norma hukum, dalam kelompok kaedah eksternal terdapat pula norma kesopanan. Secara lebih mendetail, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menyatakan bahwa norma hukum diperlukan karena:

1. Tidak semua kepentingan atau tata tertib telah dilindungi atau diatur oleh norma kesopanan serta norma internal berupa norma keagamaan dan norma kesusilaan.
2. Sanksi-sanksi pelanggaran terhadap norma internal bersifat psikis, sangat abstrak, sedangkan sanksi terhadap pelanggaran norma hukum bersifat fisik dan nyata (konkret).
3. Sifat memaksanya sangat jelas dan dapat dipaksakan oleh alat negara (pemerintah), sedangkan norma etika tidak dapat dipaksakan oleh pemerintah karena penerapannya didasari atas dorongan dari dalam diri pribadi manusia.²⁴

²² Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Penerbit Atmajaya, 1999, hal 65.

²³ Norma dibagi menjadi dua kelompok: 1) Norma Internal, yaitu norma yang berasal dari dalam diri manusia sendiri meliputi norma keagamaan dan norma kesusilaan; 2) Norma eksternal, terdiri dari norma kesopanan dan norma hukum.

²⁴ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, Bandung: Alumni, 1978, hal 10.

Norma hukum muncul karena kaidah eksternal berupa norma kesopanan ternyata belum cukup untuk mengatur masyarakat.²⁵ Hal ini disebabkan karena norma kesopanan tidak memiliki kaidah yang tegas dan memaksa. Pelanggar norma kesopanan hanya dikenai sanksi sosial seperti dicemooh dan dikucilkan dari masyarakat.

Pembentukan hukum, dalam hal ini hukum tertulis atau undang-undang, pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik negara yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat dan presiden (di Indonesia atau pada umumnya di negara lain). Kebijakan di atas merupakan kesepakatan formal antara dewan perwakilan rakyat dan Pemerintah, dalam hal ini presiden, untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Kedua badan tersebut mengatasnamakan negara dalam membentuk hukum atau undang-undang. Termasuk suatu kebijakan politik negara adalah pada saat dewan perwakilan rakyat dan presiden menentukan suatu perbuatan yang dapat dikenakan sanksi atau tidak (sanksi pidana, administrasi, dan perdata). Pembentukan peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang, dalam hal ini peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri atau peraturan lembaga negara tertentu, juga merupakan suatu kebijakan, baik dibentuk berdasarkan delegasian maupun atas keinginan sendiri (mandiri), dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan atau suatu pengaturan prosedur dalam rangka pelayanan publik.²⁶

Dewasa ini, paradigma pembentukan norma hukum yang banyak diterapkan adalah bagaimana menciptakan hukum yang dapat merangsang pembangunan dan perkembangan kehidupan di dalam negara. Hal itulah salah satu poin penting dalam konsep negara modern atau yang biasa disebut sebagai negara hukum materil. Negara modern bertugas untuk menyediakan kesejahteraan bagi rakyatnya dengan berbagai tindakan, salah satunya dengan menginisiasi pembentukan kebijakan dalam bentuk norma hukum. Konsep pembentukan norma hukum yang demikian disebut modifikasi. Sebagai lawannya, adalah kodifikasi, yaitu mekanisme pembentukan norma hukum

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional 2008, Jakarta, http://www.bphn.go.id/data/documents/kompendium_perundang2an.pdf, diunduh tanggal 1 Juli 2013 pukul 6.32 WIB.

dengan cara mengumpulkan norma-norma yang sudah ada berkembang di masyarakat.

T. Koopmans menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dewasa ini tidak lagi berusaha ke arah kodifikasi melainkan modifikasi.²⁷ A. Hamid S. Attamimi juga menyatakan pendapat yang serupa. Menurutnya, untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Karena pemikiran tentang kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.²⁸ Modifikasi adalah pembentukan norma hukum oleh pihak penguasa, yang akan menghasilkan norma-norma baru dengan tujuan untuk mengubah kondisi yang ada dalam masyarakat. Modifikasi yang cenderung visioner dan dinamis akan mengarahkan masyarakat ke arah perkembangan yang diinginkan. Van der Vlies menyatakan bahwa undang-undang kini tidak lagi terutama berfungsi memberi bentuk kristalisasi kepada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, melainkan membentuk bagi tindakan politik yang menentukan arah perkembangan nilai-nilai tertentu.²⁹ Undang-undang bertujuan untuk mengubah pendapat hukum yang berlaku, dan peraturan Perundang-undangan yang mengubah hubungan-hubungan sosial.³⁰ Dengan adanya modifikasi, diharapkan hukum tidaklah ketinggalan karena selalu berada di belakang masyarakat layaknya metode kodifikasi.

B. KODIFIKASI DAN MODIFIKASI

Kodifikasi merupakan penyusunan dan penetapan peraturan-peraturan hukum dalam kitab undang-undang secara sistematis mengenai bidang hukum yang agak luas.³¹ *Codification* adalah “*the process of collecting and arranging systematically, usually by subject, the laws of a state or country,*

²⁷ T. Koopmans, *De rol van de wetgever*, dalam *Holand Jaar rechtsleven*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1972, hal. 223.

²⁸ A. Hamid S. Attamimi, “Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang”, *Kompas*, 17 Februari 1988, hal. 12.

²⁹ A. Hamid S. Attamimi, “Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?”, *Kompas*, (22 Maret 1988): IV.

³⁰ I.C. Van der Vlies, *Handboek Wetgeving*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1987, hal 9.

³¹ S.J. Fockema Andreae, *Juridisch Woordenboek*, - Mr.N.E. Algra en Mr. H.R.W. Gokkel, *vijfde druk*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1985.

or the rules and regulations covering a particular area or subject of law or practice.... The product may be called a code, revised code or revised statute."³² (proses mengumpulkan dan menyusun secara sistematis hukum-hukum negara atau peraturan dan regulasi yang mencakup bidang tertentu atau subjek (isi) hukum atau praktik, yang biasanya menurut subjek (isi)-nya. Di sisi lain, *code* juga diartikan sebagai *a systematic collection, compendium or revision of laws, rules, regulations. A private or official compilation of all permanent laws in force consolidated and classified according to subject matter.*³³ (himpunan, kompendium, atau revisi hukum secara sistematis. Kompilasi swasta atau resmi dari semua hukum yang berlaku tetap yang dikonsolidasikan dan dikelompokkan menurut isinya. Sehingga *code* (antara lain) berarti kitab undang-undang (*wetboek*).

Kodifikasi menjadikan peraturan-peraturan dalam suatu bidang tertentu, yang tersebar, terhimpun dalam suatu kitab yang terstruktur sehingga mudah ditemukan. Bentuk hukumnya diperbaharui namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada atau yang masih berlaku. Kodifikasi ini berkembang terlebih dahulu di wilayah Eropa Kontinental yang memang saat itu sedang berkembang teori hukum positif (*legisme*) yang lebih mengutamakan hukum bentukan pemerintah³⁴. Negara yang menerapkan sistem ini adalah Perancis, Jerman, dan Belanda.

Dalam filsafat hukum alam yang banyak dipengaruhi oleh pemikiran Plato dan Aristoteles, terdapat semacam teori bahwa kekuasaan yang dimiliki seorang raja berdasarkan pada perjanjian yang dibuat dengan rakyat, yang intinya rakyat bersedia menyerahkan hak-hak mereka pada raja, setelah mereka bersepakat terlebih dahulu (*pactum subjectionis*). Sebelum perjanjian itu dibuat mereka sepakat lebih dahulu bahwa hak-hak mereka telah diserahkan kepada kolektivitas masyarakat (*pactum unionis*).

Bagi Plato, hukum identik dengan jalan pikiran yang nalar yang diwujudkan di dalam dekrit-dekrit yang dikeluarkan oleh negara. Hukum memiliki kualitas tidak tertulis dan alamiah sebagaimana terdapat di dalam kodrat manusia.³⁵ Hukum juga dipandang identik dengan moralitas dan tujuan hukum adalah menghasilkan manusia yang benar-benar baik. Menurut

³² Black's Law Dictionary, hal. 232

³³ *Ibid.*

³⁴ H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.*, hal. 13.

³⁵ Leonardo N. Mercado, *Legal Philosophy*, Tacloban City: Divine Word University Publishing, , 1984 hal. 7.

Plato, hukum diberlakukan dengan maksud untuk membantu manusia menciptakan kesatuan dalam hidup komunitas atau ketertiban sosial, atau demi kebaikan umum. Hal ini dimungkinkan, sebab melalui proses penalaran manusia dapat menemukan hukum dalam bentuknya yang murni, yaitu sesuai dengan dunia ide.

Aristoteles sendiri memandang negara sebagai bentuk masyarakat yang paling sempurna. Jika masyarakat dibentuk demi suatu kebaikan, maka demikian juga halnya sebuah negara atau masyarakat politik. Setiap orang dalam hidup bermasyarakat selalu berbuat dengan maksud untuk mencapai apa yang mereka anggap baik, dan negara dibentuk dengan sasaran kebaikan pada taraf yang lebih tinggi.³⁶ Oleh karena pembentukan negara yang pada akhirnya dapat mengeluarkan kebijakan bagi warga negaranya haruslah didasarkan pada tujuan yang lebih baik.

Paham tersebut selanjutnya dikembangkan oleh Hobbes, Locke, dan Rousseau yang sering dihormati sebagai Bapak *Verdragstheorie*. Pada masa itu, hukum Romawi terbentuk dengan memperhatikan faktor-faktor atau kondisi moral, politik, dan sosiologi masyarakat. Hukum Romawi yang religius dan agraris dituangkan dalam normatif yuridis, dalam arti hukum dipandang sebagai norma. Sejak awal sampai akhir, perkembangan hukum Romawi bersandarkan pada kodifikasi, yaitu yang dimulai dengan *twaalftafelen* (meja atau batu hukum dua belas) dan diakhiri juga dengan kodifikasi berupa *Corpus Iuris Civilis*.³⁷ Dalam sistem ini terdapat kecenderungan untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi³⁸, atau sekurang-kurangnya dilakukan kompilasi hukum.³⁹

³⁶ Benjamin Jowett, *Politics*, dalam Justin D. Kaplan (ed), 1958, *The Pocket Aristotle*, Washington Square Press Publishing, New York, hal. 278. Lihat pula Aristoteles *Politik*, Penerjemah Saut Pasaribu, cetakan Pertama, 2004 dari *Politics*, Oxford University Press, New York, 1995.

³⁷ Djokosoetono, *Ilmu Negara*, Catatan Kuliah yang dihimpun oleh Harun Alrasid, 2006, hal. 146 – 147.

³⁸ Indonesia menjadi salah satu negara yang mewarisi sistem kodifikasi. Hal itu dapat dilihat dari adanya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau *Burgerlijke Wetboek*, Kitab Undang-Undang Hukum Dagang atau *Wetboek van Koophandel*, dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau *Wetboek van Strafrecht*.

³⁹ Kompilasi hukum juga dilakukan di Indonesia, misalnya Kompilasi Hukum Islam yang dimuat dalam Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1991 tanggal 10 Juni 1991. Kompilasi tersebut berisi: 1). Buku I tentang Hukum Perkawinan; 2). Buku II tentang Hukum Kewarisan; 3). Buku III tentang Hukum Perwakafan.

Kodifikasi dan kompilasi hukum adalah dua hal yang tidak sama, namun secara teknis yuridis kedua istilah tersebut agak sulit dibedakan. Pengertian dari kompilasi adalah “*a bringing together of preexisting statutes in the form in which they appear in the books, with the removal of sections which have been repealed and the substitution of amendments in arrangement designed to facilitate their use*”⁴⁰, yaitu memadukan undang-undang yang ada sebelumnya dalam format buku, dengan menghapus bagian-bagian yang telah dicabut dan penggantian dari perubahan dengan susunan yang didesain untuk memfasilitasi pemakaiannya. Jadi kompilasi dilaksanakan terhadap berbagai aturan yang sudah ada sebelumnya (*preexisting statutes*) dengan menjelaskan bagian mana dalam ketentuan tersebut yang sudah dicabut berikut substitusinya.

Dari berbagai definisi di atas terlihat bahwa kodifikasi pada dasarnya bukanlah membuat undang-undang atau peraturan yang baru melainkan mengumpulkan dan menyusun peraturan yang sudah ada di bidang tertentu secara sistematis. Namun dalam perspektif sejarah, seperti akan diuraikan di bawah ini, terdapat kesan bahwa kodifikasi berarti membentuk suatu undang-undang atau peraturan. Kodifikasi memuat unsur-unsur berupa:

1. Merupakan jenis hukum tertentu
2. Bersifat sistematis
3. Lengkap dan komprehensif

Kodifikasi tersebut memiliki tujuan berupa mencapai kepastian hukum, penyederhanaan hukum, dan kesatuan hukum. Pada praktiknya, kodifikasi mengalami kemajuan dengan mengalami pembagian menjadi kodifikasi terbuka dan kodifikasi tertutup:

1. Kodifikasi terbuka

Kodifikasi terbuka adalah tipe kodifikasi yang membuka diri terhadap perubahan dalam lingkungan masyarakat. Perubahan tersebut lebih mengarah pada tambahan dari luar pembukuan.

2. Kodifikasi tertutup

Semua hal yang menyangkut permasalahan dimasukkan ke dalam kodifikasi atau buku yang berisi tentang kumpulan peraturan. Kodifikasi

⁴⁰ Black’s Law Dictionary, hal. 258

ini sudah tidak membuka kemungkinan masuknya perubahan peraturan dalam buku yang bersangkutan.

Pada praktiknya, kodifikasi tertutup yang masih banyak diterapkan. Hal ini yang menyebabkan mekanisme kodifikasi tertutup nampak tidak dapat mengikuti perkembangan zaman, sehingga mekanisme modifikasi yang lebih banyak digunakan di masa sekarang.

Pembedaan antara modifikasi dan kodifikasi cukup jelas. Kodifikasi dipahami sebagai peraturan Perundang-undangan yang berdasar pada hukum tak tertulis, yang menetapkan dalam bentuk tertulis peraturan-peraturan yang berlaku secara keseluruhan. Disebut berdasar hukum yang tak tertulis, karena kodifikasi mengambil nilai-nilai yang sudah tumbuh di tengah masyarakat. Norma tersebut berlaku dan melekat dalam rasa hukum masyarakat Indonesia semenjak lama dan telah diamalkan secara terus menerus, yang kemudian menjelma sebagai *living laws* atau hukum yang hidup di tengah-tengah masyarakat.⁴¹ Oleh karenanya, pembentukan norma hukum secara kodifikasi lebih dapat dijamin keberlakuannya karena hukum tersebut pada dasarnya sudah dilaksanakan oleh masyarakat dalam keseharian. Norma hukum tersebut lebih sesuai dengan keadilan yang berlaku bagi masyarakat. Norma-norma hukum tersebut akan dikelompokkan dan diatur secara sistematis sehingga memudahkan masyarakat untuk menemukannya. Namun demikian, kondisi ini juga membawa beberapa kekurangan apabila norma hukum dibentuk dengan cara kodifikasi. Kodifikasi membutuhkan waktu yang cukup lama karena harus menunggu norma hukum tersebut mengendap dulu dalam hidup masyarakat. Hal ini yang menjadikan hukum selalu berada di belakang masyarakat, tidak visioner dan kurang bisa membawa perubahan. Kekurangan lainnya adalah metode kodifikasi kurang bisa diterapkan di negara yang masyarakatnya heterogen karena nilai dan norma yang berkembang tiap masyarakat berbeda-beda. Setiap kelompok masyarakat memiliki kepercayaan dan budayanya sendiri, sehingga norma-norma tersebut sulit dihimpun bersama. Padahal, definisi

⁴¹ Freiderich Carl Von Savigny mengatakan bahwa hukum itu bukan hanya dikeluarkan oleh penguasa publik dalambentuk Perundang-undangan, namun hukum adalah jiwa bangsa (*Volkgeist*), diambil langsung dari rahim hukum masyarakat. Sumber: Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta:PT Kompas Media Nusantara, 2006, hal. 164

dari kodifikasi sendiri adalah penyusunan nilai yang sudah ada di masyarakat dalam suatu bidang hukum tertentu dengan cakupan yang luas.

Dalam modifikasi, arah perkembangan masyarakat dapat ditentukan sesuai dengan norma hukum yang dibuat. Hal ini sesuai dengan konsepsi bahwa hukum adalah alat reka sosial atau *law as a tool of social engineering* yang dinyatakan Roscoe Pound.⁴² Menurut Pound, Modifikasi lebih fleksibel dan lebih visioner jika dibandingkan dengan kodifikasi. Selain itu, modifikasi tidak membutuhkan waktu yang lama karena tidak harus menunggu norma tersebut mengendap terlebih dahulu di dalam kesadaran masyarakat. Oleh karenanya, modifikasi meletakkan hukum di depan masyarakat. Situasi-situasi yang terjadi di tengah masyarakat, khususnya yang bersifat darurat, lebih banyak diselesaikan dengan norma hukum yang dibentuk secara modifikasi karena memang tujuannya adalah menjadi respon. Hal ini sesuai dengan teori hukum responsif yang dinyatakan oleh Nonet dan Selznick, bahwa hukum itu harus menjadi tanggapan atas permasalahan yang terjadi dalam masyarakat supaya hal tersebut dapat menemukan penyelesaian. Hukum dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Pandangan ini mengimplikasikan dua hal: *pertama*, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional; *kedua*, tujuan menetapkan standar bagi kritik terhadap apa yang berjalan. Ini berarti bahwa tujuan berfungsi sebagai norma kritik dan dengan demikian mengendalikan diskresi administratif serta melunakkan resiko '*institutional surrender*'. Dalam tipe ini, aspek ekspresi dari hukum lebih mengemuka ketimbang dalam dua tipe lainnya, dan keadilan substantif juga dipentingkan di samping keadilan prosedural.⁴³

Konsep hukum responsif ini merupakan perkembangan dari tatanan hukum represif, yakni konsep bahwa hukum dipandang sebagai abdi kekuasaan represif dan perintah dari yang berdaulat dan tatanan hukum otonomus, yakni konsep bahwa hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri.

⁴² Bernard L. Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hal 80.

⁴³ Phillippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition*, New York: Phillippe and Philip Selznick, Harper & Row, 1978, hlm 14 dst. Lihat juga Bernard Arief Sidharta, Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional, Bandung: Mandiri Maju, 1999, hal. 50 – 52.

tatanan hukum ini berintikan pemerintahan *'rule of law'*, subordinasi putusan Pejabat pada hukum, integritas hukum, dan dalam kerangka itu, institusi hukum serta cara berpikir mandiri memiliki batas-batas yang jelas.

Permasalahannya adalah, terkadang hukum yang dirumuskan kurang sesuai dengan kehendak masyarakat atau tidak mencerminkan keadilan dalam masyarakat. Pembentukan undang-undang dengan cara yang modifikasi yang baik disertai kajian yang mencukupi, dapat diharapkan hukum akan menjadi pedoman dan menjadi panglima, serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.⁴⁴ Hal ini cukup membahayakan karena hukum yang tidak dipatuhi akan kehilangan makna. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa berbeda dengan ekonomi dan politik, hukum adalah institusi normatif. Ia akan kehilangan fungsinya apabila tidak bisa tampil dalam kekuatannya yang demikian itu, yakni menundukkan perilaku masyarakat ke bawah otoritasnya. Tentu saja pemaksaan normatif itu memberikan hasil-hasil yang relatif. Ada bangsa yang sangat patuh kepada hukumnya, ada yang setengah patuh, dan macam-macam gradasi lainnya. Tetapi, pada suatu waktu tertentu bisa dirasakan bahwa fungsi normatif hukum itu sudah menjadi terlalu melemah dan hasil ini akan cukup merisaukan.⁴⁵

Hal ini dapat terjadi karena beberapa faktor, misalnya kurangnya analisa terhadap kondisi masyarakat, atau bahkan adanya kepentingan politik yang justru membelokkan pembuatan kebijakan. Kondisi inilah yang kini terjadi di Indonesia. Moh. Mahfud M.D., dalam bukunya, menjelaskan keadaan pembentukan hukum di Indonesia yang cenderung mengarah kepada mekanisme modifikasi, namun sering diselubungi dengan keperluan politik. Menurutnya, hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul juga pertanyaan berikutnya tentang subsistem mana antara hukum dan politik yang dalam kenyataannya lebih suprematif. Pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih spesifik pun dapat mengemuka seperti bagaimanakah pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik yang bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan upaya

⁴⁴ Maria Farida Indrati Soprpto, *Ilmu Perundang-undangan – Dasar-Dasar dan Pembentukannya*

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, "Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia", *Kompas*, Jakarta, 2003, hal. 157

yang sudah memasuki wilayah politik hukum. Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das Sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das Sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.⁴⁶

Pandangan Mahfud tersebut menggambarkan keadaan pembentukan undang-undang di Indonesia yang menitikberatkan pada politik daripada hukum, walaupun produk akhir politik tersebut tetap sebagai produk hukum yang harus dipatuhi oleh seluruh masyarakat. Hal inilah yang belum disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa keputusan politik yang dituangkan dalam suatu undang-undang merupakan produk hukum yang secara yuridis, isinya harus dilaksanakan, walaupun kemudian disadari bahwa undang-undang tersebut sulit dilaksanakan karena substansinya sarat dengan elemen-elemen politik. Mahfud sendiri menyatakan bahwa hukum terpengaruh oleh politik karena subsistem politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum.⁴⁷

Kondisi yang seperti ini biasa disebut dengan istilah politik hukum, yaitu politik dalam membuat kebijakan. Politik hukum nasional dalam arti ini secara konstitusional dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 1 UUD 1945 memberikan landasan bagi konsep politik hukum (peraturan Perundang-undangan) nasional di Indonesia yang hendak diimplementasikan, sebagai berikut:

1. Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
3. Negara Indonesia adalah negara hukum.

⁴⁶ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, 2002, hal. 11

⁴⁷ *Ibid.*

Berdasarkan rumusan Pasal 1 UUD 1945 itu maka konsep politik hukum (peraturan Perundang-undangan) nasional di Indonesia paling tidak dilandasi oleh 3 (tiga) prinsip yang fundamental sebagai berikut:

1. Prinsip negara hukum (*welfare state*);
2. Prinsip negara kesatuan (*unitary state*) dengan bentuk pemerintah republik; dan
3. Prinsip demokrasi (*democracy*).

Prinsip negara hukum harus dimaknai bahwa setiap tindakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara harus didasari oleh hukum yang berlaku. Hal ini bertujuan supaya setiap tindakan tersebut legal dan memperoleh legitimasi. Konsep kontrak sosial yang telah diuraikan sebelumnya menjadi dasar bahwa pemerintah sebagai sekelompok orang yang telah memperoleh kedaulatan dari masyarakat untuk dapat melakukan pengaturan dengan tujuan untuk memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat itu sendiri. Dalam konteks ini, hukum yang dibuat harus ditujukan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat karena Indonesia menganut sistem negara kesejahteraan atau *welfare state*. Pemerintah wajib mengambil segala tindakan dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut.

Prinsip kesatuan harus dipahami bahwa seluruh bagian dari Indonesia adalah suatu sistem yang terintegrasi dan tidak dapat dipisahkan sehingga suatu kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah harus diberlakukan dan dipatuhi oleh segenap bangsa Indonesia. Kemudian prinsip demokrasi, harus dipahami bahwa rakyat sebenarnya adalah pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Rakyatlah yang sebenarnya menentukan bagaimana jalannya negara sesuai cita dan ideologi masyarakat yang bersangkutan. Di Indonesia sendiri, konsep demokrasi yang diterapkan adalah demokrasi perwakilan, dimana warga masyarakat diwakili oleh sekelompok orang yang telah memperoleh kepercayaan dari masyarakat itu sendiri, untuk dapat menjalankan pemerintahan. Menurut Jellinek, pemerintahan mengandung dua arti yaitu arti formal dan arti material. Pemerintahan dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*Verordnungsgewalt*) dan kekuasaan memutus (*Entscheidungsgewalt*), sedangkan pemerintahan dalam arti material berisi dua unsur memerintah dan unsur melaksanakan (*das Element der Regierung und das der Vollziehung*). Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa kekuasaan pemerintahan itu mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Hal ini sesuai juga dengan

pendapat dari van Wijk dan W. Konbelt yang menyatakan bahwa pelaksanaan (*uiting*) dapat berarti pengeluaran penetapan-penetapan atau berupa perbuatan-perbuatan nyata lainnya ataupun berupa pengeluaran peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedelegeerde wetgeving*).⁴⁸ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa salah satu perwujudan dari kegiatan pemerintahan adalah membuat kebijakan yang akan diberlakukan bagi masyarakat.

Atas uraian dasar filosofis tersebut, pada dasarnya politik hukum dalam rangka membuat hukum dengan cara modifikasi dibolehkan, selama tujuannya adalah bagi kemaslahatan rakyat secara keseluruhan.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan kelebihan dan kekurangan masing-masing dari modifikasi dan kodifikasi!
- 2) Mekanisme pembentukan norma hukum yang mana yang paling tepat diterapkan di Indonesia?

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk mengerjakan latihan ini, bacalah dengan seksama sub Bab A dan sub Bab B, lalu perhatikan, ingat, dan pahami kembali uraian yang terdapat dalam kedua sub bab tersebut. Diskusikan dengan teman-teman Anda agar memudahkan Anda dalam menjawab latihan tersebut.



RANGKUMAN

Materi kegiatan belajar 1 pada modul 2 ini berisi mengenai hakikat norma hukum, modifikasi, kodifikasi, serta masing-masing kelebihan dan kekurangan dari keduanya. Pada dasarnya, norma hukum menduduki peran penting karena ia bertujuan untuk mengatur tata perilaku

⁴⁸ H.D. van Wijk dan W. Konbelt, *Hoofdstukken van administratiefrecht*, Culemborg: Lemma, 1988, hal. 149.

masyarakat. Dalam prosesnya, norma hukum dapat dibentuk dari dua metode, yaitu modifikasi dan kodifikasi. Modifikasi adalah pembentukan norma hukum dengan membentuk nilai-nilai baru yang ditujukan untuk mengubah tatanan sosial yang sudah ada, sedangkan kodifikasi adalah pembentukan norma hukum dengan mengambil nilai-nilai yang sudah ada di masyarakat.

Kedua mekanisme tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Kodifikasi cenderung meletakkan hukum di belakang masyarakat karena hukum yang dibentuk mengacu pada kondisi masyarakat, namun kodifikasi akan lebih dipatuhi karena hukum tersebut sebenarnya sudah berlaku, sedangkan modifikasi cenderung prospektif, meletakkan hukum di depan masyarakat, namun modifikasi akan sulit dipatuhi karena nilai-nilainya baru dan belum dipahami masyarakat.



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Norma dalam masyarakat yang dapat dilekati sanksi dan memiliki kekuatan memaksa paling kuat adalah....
 - A. Norma agama
 - B. Norma kesusilaan
 - C. Norma kesopanan
 - D. Norma hukum

- 2) Paradigma pembangunan melalui pembentukan norma hukum yang prospektif berlaku bagi tipe negara....
 - A. Negara Poliziseit
 - B. Negara persemakmuran
 - C. Negara hukum formil
 - D. Negara hukum materiil

- 3) Menurut T. Koopmans, pembentukan undang-undang dewasa ini mengarah pada konsep....
 - A. Modifikasi
 - B. Kodifikasi
 - C. Kompilasi
 - D. Pembukuan

- 4) Berikut kelompok istilah untuk menggambarkan kodifikasi, kecuali....
 - A. Compendium
 - B. Pembukuan
 - C. Kompilasi
 - D. Pembaharuan hukum

- 5) Kodifikasi mengandung filosofi idealnya norma hukum menurut....
 - A. Jeremy Bentham
 - B. Fockema Andreae
 - C. Von Savigny
 - D. Nonet dan Seltznick

- 6) Negara berikut menerapkan sistem kodifikasi kecuali....
 - A. Jerman
 - B. Perancis
 - C. Belanda
 - D. Austria

- 7) Kodifikasi pertama disebut sebagai....
 - A. *Corpus Juris Civilis*
 - B. *Code Penal*
 - C. *Burgelijk WetBoek*
 - D. *Codex Juris*

- 8) Unsur berikut tidak termasuk ke dalam unsur kodifikasi, adalah....
 - A. Merupakan jenis hukum tertentu
 - B. Bersifat sistematis
 - C. Bersifat Universal
 - D. Lengkap dan Komprehensif

- 9) Tipe pembentukan norma hukum yang membuka diri terhadap perubahan di lingkungan masyarakat adalah....
 - A. Kompilasi
 - B. Kompedium
 - C. Kodifikasi terbuka
 - D. Kodifikasi Tertutup

- 10) Metode pembentukan norma hukum yang sulit diterapkan di wilayah negara yang heterogen adalah
- A. Sistem Kompilasi
 - B. Sistem Kompedium
 - C. Kodifikasi
 - D. Modifikasi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Ruang Lingkup Ilmu Perundang-undangan

A. TINJAUAN UMUM RUANG LINGKUP ILMU PERUNDANG-UNDANGAN

Ilmu Perundang-undangan merupakan ilmu interdisipliner yang sangat berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Mempelajari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan ini penting berdasarkan alasan praktis dan alasan teoretis yang meliputi:

1. Mengetahui dan memenuhi kebutuhan pendidikan hukum terutama untuk latihan keterampilan bagi mahasiswa di bidang Ilmu Perundang-undangan, pendidikan klinik hukum, dan *legal drafting*.
2. Mengetahui dan memenuhi kebutuhan tata cara perancangan dan pembentukan peraturan Perundang-undangan di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.

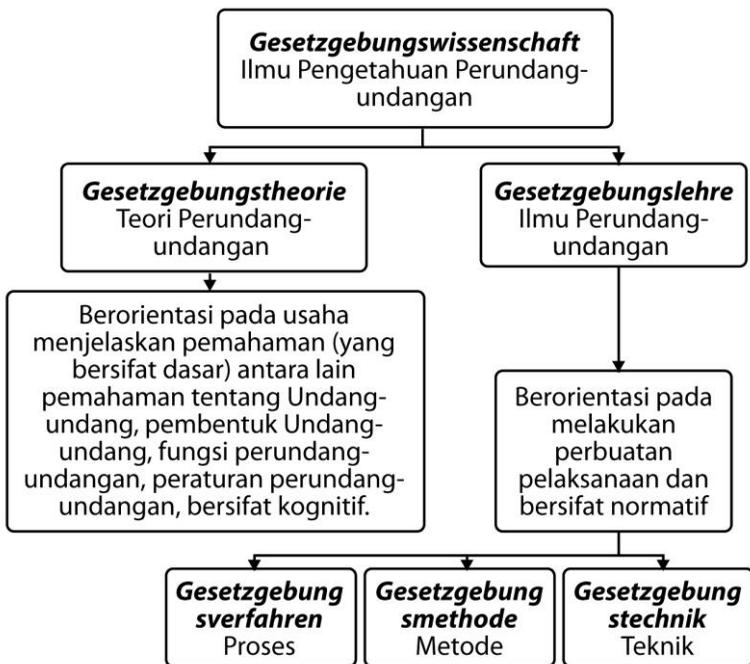
Mengacu pada pendapat Jujun S. Suriasumantri maka Perundang-undangan sebagai ilmu harus dapat menjawab beberapa pertanyaan, yakni:

1. Objek apa yang ditelaah? Bagaimana wujud yang hakiki dari objek tersebut? Bagaimana hubungan antara objek tadi dengan daya tangkap manusia seperti berpikir, merasa, dan mengindra?
2. Bagaimana proses yang memungkinkan ditimbanya pengetahuan yang berupa ilmu? Bagaimana prosedurnya? Hal-hal apa yang harus diperhatikan agar ditemukan pengetahuan yang benar? Apa yang disebut kebenaran itu sendiri? Apakah kriterianya? Cara, teknik, atau sarana apa yang membantu dalam mendapatkan pengetahuan yang berupa ilmu?
3. Untuk apa pengetahuan yang berupa ilmu itu dipergunakan? Bagaimana kaitan antara cara penggunaan tersebut dengan kaidah-kaidah moral? Bagaimana penentuan objek yang ditelaah berdasarkan pilihan-pilihan moral? Bagaimana kaitan antara teknik prosedural yang merupakan operasionalisasi metode ilmiah dengan norma-norma moral/profesional?⁴⁹

⁴⁹ Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hal. 93.

Pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan kelompok pertanyaan yang pertama disebut landasan ontologis; kelompok yang kedua adalah epistemologis; dan kelompok ketiga adalah aksiologis.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Ilmu Perundang-undangan perlu ditelaah sesuai dengan topik bahasan yang lebih terspesifikasi. Burkhardt Kreams, seorang ahli dari Jerman menelaah Ilmu Perundang-undangan dengan melakukan pembagian terhadapnya. Hal tersebut dapat dilihat dalam bagan berikut.⁵⁰



Dari bagan di atas, dapat diberikan penjelasan sistematis sebagai berikut:

1. Teori Perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian, dan bersifat kognitif;
2. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan Perundang-

⁵⁰ H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Op.Cit.*, hal. 15.

undangan, dan bersifat normatif. Ilmu Perundang-undangan ini dibagi lagi ke dalam tiga bagian, yaitu:

- a. Proses Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*)
- b. Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*)
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*)

Selanjutnya, A. Hamid S. Attamimi membedakan antara Ilmu Perundang-undangan dengan Teori Perundang-undangan, dengan alasan bahwa kata teori dalam kata-kata teori Perundang-undangan adalah sekumpulan pemahaman titik tolak dan asas-asas yang saling berkaitan. Kata teori dapat juga diartikan sistem dari tata hubungan yang logis di antara pemahaman-pemahaman. Kata teori dalam istilah Teori Perundang-undangan menunjuk pada cabang, bagian, tepi, atau sisi dari ilmu pengetahuan di bidang Perundang-undangan yang bersifat kognitif. Oleh karena itu, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Teori Perundang-undangan hanya berorientasi pada upaya mengusahakan kejelasan dan menjernihkan pemahaman, antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentukan undang-undang, Perundang-undangan, dan lain-lain. Adapun Ilmu Perundang-undangan dalam arti sempit berorientasi pada melakukan perbuatan pelaksanaan dan bersifat normatif, sehingga disebut *Gesetzgebungslehre* dengan bagiannya adalah proses, metode, dan teknik Perundang-undangan.

Secara lebih spesifik, yang akan dibahas adalah mengenai Ilmu Perundang-undangan. Beberapa bahasan yang tercakup di dalamnya meliputi peristilahan dan ruang lingkup bahasan, norma hukum, norma hukum dalam negara, sistem norma hukum di Indonesia, hierarki peraturan Perundang-undangan, lembaga negara dan lembaga pemerintah dalam baik sebelum ataupun sesudah perubahan UUD NRI 1945, jenis peraturan Perundang-undangan, fungsi peraturan Perundang-undangan, materi muatan, dan asas-asas pembentukannya.

Peristilahan dan ruang lingkup perlu dipahami, karena dari waktu ke waktu terjadi transformasi peristilahan yang digunakan. Selain itu, dalam praktiknya, setiap sistem hukum dan beberapa doktrin menggunakan istilah yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Oleh karenanya, telaah mengenai peristilahan ini cukup penting untuk menghindari adanya bias pemahaman. Dalam hal membicarakan tentang ruang lingkup, perlu dilakukan pemisahan yang jelas juga antara Ilmu Perundang-undangan yang

bersifat normatif dengan Teori Perundang-undangan yang bersifat kognitif. Keduanya memiliki ranah pembelajaran yang berbeda, meskipun pada akhirnya keduanya dibutuhkan untuk membentuk suatu kesatuan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.

B. TEORI HUKUM BERWAJAH GANDA DAN TEORI JENJANG NORMA

Selanjutnya adalah norma hukum, tak dapat dipisahkan dari Ilmu Perundang-undangan karena melalui Perundang-undangan, norma hukum tersebut dapat lahir dan berlaku dalam masyarakat. Sebelumnya, akan dilakukan pembedaan terlebih dahulu antara norma hukum dan norma-norma lainnya yang berlaku di masyarakat. Norma hukum akan sangat berkaitan dengan hierarki norma hukum, baik yang dinyatakan oleh Hans Nawiasky ataupun Hans Kelsen. Juga teori norma ‘berwajah ganda’ yang dikemukakan oleh Adolf Merkel untuk menjelaskan keterkaitan antara satu norma dengan norma yang lain. Untuk memperkuat pemahaman tentang norma hukum, akan dipelajari pula teori-teori yang berkaitan dengannya, misalnya, pemahaman tentang jenis norma ditinjau dari sifat muatannya (abstrak atau konkret), dari subjek yang diatur (umum atau khusus), dan sebagainya.

Sebelumnya, perlu dipahami bahwa menurut Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State*, terdapat dua sistem norma yang meliputi:

1. Sistem norma statik adalah sistem yang melihat pada ‘isi’ norma. Menurut sistem norma yang statik, norma umum dapat ditarik menjadi norma yang lebih khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum.
2. Sistem norma yang dinamik adalah sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma dari cara ‘pembentukannya’ atau ‘penghapusannya’.

Dalam ilmu Perundang-undangan yang dibicarakan adalah norma hukum sebagai salah satu norma yang dinamik, yaitu norma yang diterapkan berdasarkan siapa pembuatnya dan bagaimana penerapannya dikaitkan dengan norma-norma lainnya. Dalam konteks ini, norma hukum bersifat heteronom, yaitu muncul dari luar diri seseorang. Norma hukum dibuat oleh pihak penguasa, yaitu bidang legislatif. Hal ini berbeda dengan norma-norma

lainnya yang cenderung merupakan kaedah otonom, yaitu berasal dari dalam diri seseorang. Selain itu, norma hukum dapat dilekati sanksi dalam rangka menjamin pemenuhannya. Sanksi ini dipaksakan dan dilaksanakan keberlakuannya oleh aparat negara. Norma hukum juga dibagi menjadi norma hukum tunggal, dan norma hukum berpasangan. Norma hukum tunggal adalah norma yang berdiri sendiri dan tidak diikuti oleh suatu norma hukum lainnya, sedangkan norma hukum berpasangan adalah norma yang terdiri dari dua norma hukum, yaitu norma hukum primer dan norma hukum sekunder. Norma hukum primer adalah norma hukum yang berisi suruhan, sedangkan norma hukum sekunder adalah norma hukum yang berisi sanksi untuk memastikan supaya norma hukum primer dipenuhi.

Jika membicarakan tentang norma hukum dalam negara, akan ditemui teori norma hukum yang memiliki dua wajah dari Adolf Merkel. Teori dua wajah ini memiliki arti bahwa norma hukum ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya. Hal ini berakibat pada kondisi bahwa suatu norma hukum masa berlakunya tergantung pada norma hukum yang ada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula. Teori ini berkaitan dengan teori hierarki peraturan Perundang-undangan yang dinyatakan oleh Hans Nawiasky dan Hans Kelsen.

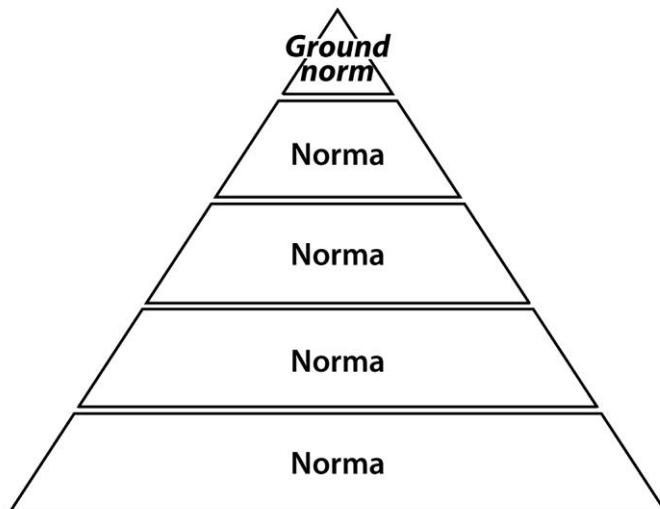
Hans Kelsen menyatakan bahwa norma itu berjenjang dan berlapis dalam suatu hierarki, dalam arti norma yang lebih rendah bersumber dan berlaku berdasarkan norma yang lebih tinggi. Norma tersebut akan terus membentuk suatu tingkatan hingga norma teratas yang sudah tidak dapat ditelusuri lebih lanjut, bersifat hipotesis, fiktif, yang disebut sebagai norma dasar atau *grundnorm*. Norma ini bersifat *presupposed* artinya ditetapkan oleh masyarakat secara bersama-sama. Selain Hans Kelsen, Hans Nawiasky juga mengeluarkan teori tentang jenjang norma dalam negara yang terbagi dalam kelompok-kelompok sebagai berikut:

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara

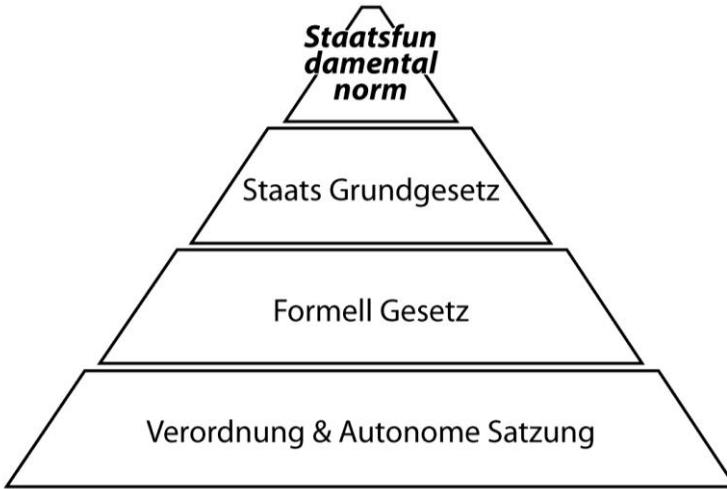
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* atau undang-undang formal
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* atau aturan pelaksana dan aturan otonom.

Terdapat beberapa hal yang membedakan teori jenjang norma menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky meliputi:

1. Teori Hans Kelsen berlaku untuk segala jenis norma, sedangkan Hans Nawiasky lebih berfokus pada norma hukum negara.
2. Norma tertinggi menurut Hans Kelsen adalah *grundnorm* yang tidak akan pernah bisa berubah, sedangkan norma tertinggi menurut Hans Nawiasky adalah *Staatsfundamentalnorm* yang dapat berubah sesuai dengan kondisi dan situasi dari negara yang bersangkutan.
3. Hans Kelsen hanya membagi norma dalam jenjang-jenjang saja, sedangkan Hans Nawiasky juga melakukan terhadap norma tersebut, tidak hanya membaginya dalam jenjang.



Gambar 1.1
Stufenbau des recht atau teori jenjang norma milik Hans Kelsen



Gambar 1.2
Teori kelompok norma milik Hans Kelsen

Norma hukum juga mengalami pembagian berdasarkan beberapa indikator. Jika dilihat dari subjek yang dituju norma hukum terdiri dari norma hukum umum dan norma hukum khusus. Norma hukum umum adalah norma hukum ditujukan untuk orang banyak dan tidak tentu. Hal ini memiliki konsekuensi bahwa semua orang harus menerapkan norma hukum tersebut tanpa terkecuali, sedangkan norma hukum individual adalah norma hukum yang ditujukan atau dialamatkan pada seseorang, beberapa orang, atau banyak orang yang telah ditentukan. Biasanya, dalam norma hukum tersebut telah disebutkan siapa saja subjek yang menjadi tujuannya. Jika dilihat dari hal yang diatur atau perbuatannya, norma hukum terbagi menjadi norma hukum abstrak dan norma hukum konkret. Norma hukum abstrak adalah norma hukum yang melihat pada perbuatan seseorang yang tidak ada batasnya dalam arti tidak konkret, sedangkan norma hukum konkret adalah norma hukum yang melihat perbuatan seseorang secara lebih nyata (konkret). Dalam praktiknya, norma-norma hukum tersebut dapat dikombinasikan sebagai berikut:

1. Norma hukum umum-abstrak
2. Norma hukum umum-konkret
3. Norma hukum individual-abstrak
4. Norma hukum individual-konkret

Selain itu, berdasarkan masa berlakunya, norma hukum dapat dibagi menjadi norma hukum yang berlaku terus menerus dan norma hukum yang sekali selesai. Norma hukum yang berlaku terus-menerus keberlakuannya tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapan saja secara terus menerus sampai peraturan itu dicabut dan diganti dengan peraturan yang baru, sedangkan norma hukum yang berlaku sekali selesai adalah norma hukum yang berlakunya hanya sekali saja, setelahnya selesai. Jadi sifatnya hanya menetapkan saja.

Secara lebih konkret, akan dipelajari tentang sistem norma hukum di Indonesia yang di dalamnya membahas tentang sistem norma hukum Indonesia menurut UUD NRI 1945, hubungan antara Pancasila dan UUD NRI 1945, TAP MPR, dan norma Perundang-undangan lainnya. Dalam bahasan tersebut, akan diulas aplikasi norma hukum menurut Hans Nawiasky dan Hans Kelsen terhadap peraturan Perundang-undangan yang ada di Indonesia. Selain itu, Ilmu Perundang-undangan juga akan membahas tentang hierarki peraturan Perundang-undangan. Dalam konteks Indonesia maka hierarki tersebut disesuaikan dengan ketentuan yang pernah berlaku, misalnya hierarki peraturan Perundang-undangan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950, hierarki menurut Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, hierarki menurut Ketetapan MPRS Nomor III/MPR/2000, hierarki menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dan yang terakhir serta masih berlaku adalah hierarki menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Berkaitan dengan Perundang-undangan akan dibahas pula tentang lembaga atau Pejabat yang berwenang untuk mengeluarkannya. Lembaga tersebut meliputi presiden, kementerian, kepala lembaga pemerintahan non-kementerian, direktorat jenderal kementerian, badan negara, pemerintah daerah, dan kepala daerah. Kesemuanya disesuaikan dengan masanya, baik sebelum perubahan UUD NRI 1945 maupun sesudah perubahan. Sehubungan dengan fase yang pernah dilalui oleh Bangsa Indonesia, maka akan dipelajari pula jenis peraturan Perundang-undangan sesuai dengan kondisi politik dan hukum saat produk hukum yang bersangkutan dikeluarkan. Jenis peraturan Perundang-undangan tersebut dibagi menjadi peraturan pada masa peninggalan zaman Hindia Belanda, peninggalan Zaman Orde Lama, dan peninggalan Zaman Orde Baru. Peraturan Perundang-undangan tersebut mengalami perubahan dari waktu-waktu, disesuaikan dengan kondisi masyarakat dan pemerintahan yang sedang berdaulat.

Berkaitan dengan sistem pemerintahan Indonesia yang mengenal asas sentralisasi dan otonomi daerah yang berdasarkan asas desentralisasi, maka akan dibahas pula peraturan Perundang-undangan yang dibuat di tingkat pemerintahan pusat dan tingkat pemerintahan daerah. Peraturan pada tingkat pemerintah pusat biasanya meliputi hal-hal yang memang tidak dilimpahkan ke daerah, seperti masalah agama, keamanan, pertahanan, fiskal, moneter, dan hubungan internasional, sedangkan pada tingkat pemerintahan daerah, peraturan Perundang-undangan yang dipelajari meliputi peraturan yang dikeluarkan oleh kepala daerah yaitu gubernur, walikota/bupati, dan juga kepala daerah dengan persetujuan DPRD. Ranah yang diatur adalah kewenangan selain milik pemerintah pusat sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Produk-produk hukum yang dikenal pada masa sekarang meliputi undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan kepala lembaga pemerintahan non-departemen, peraturan direktorat jenderal kementerian, peraturan badan negara, peraturan daerah, dan peraturan kepala daerah. Terhadap peraturan-peraturan tersebut, akan dilakukan telaah tentang fungsi dari masing-masing dan juga muatannya.

Materi muatan setiap peraturan perundnag-undangan berbeda. Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; dan keuangan negara. Di samping itu, materi muatan undang-undang juga bisa berasal dari perintah undang-undang lain. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan undang-undang. Materi muatan Peraturan Pemerintah (PP) berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Presiden (Perpres) berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Materi muatan Peraturan Daerah (Perda) adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Dari susunan (hierarki) dan jenis di atas, tampak bahwa semakin

ke bawah, materi muatan peraturan masing-masing semakin mengkerucut. Dengan mengkerucutnya materi muatan, orang akan lebih mempermudah menentukan materi muatan yang terbawah karena yang terakhir ini sebagai hasil residu peraturan di atasnya.⁵¹

Khusus untuk materi muatan Perda di atas harus dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menentukan pembagian urusan pemerintahan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah, dan urusan-urusan pemerintah daerah yang lain yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dalam Perdanya. Hal ini untuk lebih mempermudah penentuan materi muatan, norma, dan penerapannya. Sebagaimana digambarkan di atas, untuk mempermudah penentuan materi muatan peraturan Perundang-undangan, digunakan penelaahan secara residu, di samping pemahaman mengenai materi muatan itu sendiri. Materi Muatan peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan.

Jika melihat hukum positif yang berlaku sekarang maka yang menjadi ruang lingkup dari kajian Ilmu Perundang-undangan adalah peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1) yang meliputi:

1. Undang-Undang Dasar NRI 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten /Kota

Peraturan Daerah tersebut menurut H. Abdul Latief, meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Kepala Daerah (Gubernur);
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;

⁵¹ Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan, *Ibid.*

3. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Akan dipelajari topik bahasan mengenai kedudukan dari masing-masing peraturan Perundang-undangan di atas. Kedudukan masing-masing peraturan Perundang-undangan ditandai dengan ciri-ciri yang dapat dilihat dari jenis, materi muatan, macam, dan bahasa peraturan Perundang-undangan (penormaan). Korelasi keempatnya menunjukkan kedudukan yang ajeg yang tidak bisa dipertukarkan. Ciri lain yang juga penting adalah ciri prosedur pembentukan masing-masing peraturan tersebut.

Pemahaman secara teoretis-normatif sangatlah penting untuk dapat mengkaji peraturan Perundang-undangan yang ada. Misalnya, di awal Indonesia merdeka, ditemukan berbagai bentuk aturan hukum yang dinilai tidak lazim seperti: Maklumat, Undang-Undang Darurat, Penetapan Presiden, Undang-Undang Federal. Untuk memahami keberadaan ketentuan hukum tersebut harus dilakukan pengkajian yang mendalam dengan pendekatan sejarah hukum. Misalnya, Undang-Undang Darurat, diperkenalkan pada masa Konstitusi RIS dan UUD Sementara Tahun 1950⁵²

Selain itu, ada pula topik bahasan mengenai perancangan Perundang-undangan. Bidang bahasan ini lebih mengarah pada praktik pembentukan peraturan Perundang-undangan atau yang kerap disebut dengan *legislative drafting*. *Legislative drafting* menurut Jazim Hamidi, adalah sebuah ilmu pengetahuan yang merupakan aturan-aturan tertentu yang dapat diletakkan sebagai aplikasi umum terhadap semua tindakan-tindakan/langkah-langkah yang muncul dalam "Perencanaan Undang-Undang" (*drafting*) dan juga sebagai satu perangkat (set) aturan tertentu yang selalu diobservasi oleh semua pembuat undang-undang untuk tujuan (dari) pemakai metode yang terjamin aman dalam draft mereka.

Langkah-langkah pembentukan Perundang-undangan menurut Jazim Hamidi dalam makalahnya dijelaskan, susunan pembentukan Perundang-undangan terdiri dari:

1. Pengkajian (Interdisipliner)
 - a. Sudah mendesak untuk diatur undang-undang.
 - b. Kemungkinan-kemungkinan masalah yang akan timbul di bidang politik, ekonomi, sosial, dan budaya.

⁵² Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan, *Ibid*.

2. Melakukan Penelitian
 - a. Penelitian hukum/hasil penelitian.
 - b. Hukum nasional/hukum negara lain yang mengatur materi yang bersangkutan.
 - c. Penyusunan naskah akademik.
 - d. Penyusunan rancangan undang-undang.
 - e. Penyusunan peraturan pemerintah dan seterusnya.

Dalam praktiknya, penyusunan peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan beberapa aspek meliputi:

1. Aspek materiil/substansial, berkenaan dengan masalah pengolahan isi dari suatu peraturan Perundang-undangan.
2. Aspek formal/prosedural, berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang berlangsung dalam suatu negara tertentu.
3. Struktur Kaidah Hukum

Aturan hukum sebagai pedoman perilaku yang dibuat oleh para penganan kewenangan hukum memiliki struktur dasar yang terdiri atas unsur-unsur sebagai berikut:

1. subjek kaidah: menunjuk pada subjek hukum yang termasuk ke dalam sasaran penerapan sebuah pengaturan.
2. objek kaidah: menunjuk pada peristiwa-peristiwa atau perilaku apa saja yang hendak diatur dalam aturan hukum tersebut.
3. operator kaidah: menunjuk pada cara bagaimana objek kaidah diatur, misalnya menetapkan keharusan atau larangan atas perilaku tertentu, memberikan suatu hak atau membebaskan kewajiban tertentu.
4. kondisi kaidah: menunjuk pada kondisi atau keadaan apa yang harus dipenuhi agar suatu aturan hukum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya

Pembentukan harus berdasarkan asas-asas pembentukan undang-undang. Asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu:

1. Asas-asas formil :

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietbaar*) atau batal demi hukum (*van rechtswege nietig*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c. Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kedapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan Perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan Perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
- e. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

2. Asas-asas materiil:

- a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*hetechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan ruang lingkup ilmu Perundang-undangan!

- 2) Jelaskan mengapa memahami ruang lingkup Ilmu Perundang-undangan penting!

Petunjuk Jawaban Latihan

Untuk mengerjakan latihan ini, bacalah dengan seksama sub bab A dan sub bab B, lalu perhatikan, ingat, dan pahami kembali uraian yang terdapat dalam kedua sub bab tersebut. Diskusikan dengan teman-teman Anda agar memudahkan Anda dalam menjawab latihan tersebut.



RANGKUMAN

Ruang lingkup Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan meliputi Ilmu Perundang-undangan dan Teori Perundang-undangan. Kesemuanya dibutuhkan untuk dapat membentuk undang-undang. Dalam Teori Perundang-undangan, akan dipelajari lebih lanjut tentang teori jenjang norma menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky bahwasanya norma-norma membentuk hierarki dan saling berkaitan antara norma pada satu dengan norma lainnya.

Teori norma menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky memiliki perbedaan, khususnya dalam lingkup norma yang dibicarakan, norma dasar, dan metode pembagian normanya. Selain itu, ada pula teori wajah ganda norma hukum yang menggambarkan bahwa norma hukum yang satu keberlakuannya akan sangat dipengaruhi norma hukum yang lain.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Berikut yang tidak termasuk ke dalam kelompok Ilmu Perundang-undangan adalah...
 - A. *Gesetzgebungstheorie*
 - B. *Gesetzgebungsverfahren*
 - C. *Gesetzgebungsmethode*
 - D. *Gesetzgebungstechnik*

- 2) Ahli yang memetakan cabang Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan adalah....
 - A. Hamid S. Attamimi
 - B. Hans Kelsen
 - C. Burkhardt Krens
 - D. Hans Nawiasky

- 3) Menurut Hans Kelsen, hukum masuk ke dalam kategori sistem norma....
 - A. Statik
 - B. Dinamik
 - C. Eksternal
 - D. Internal

- 4) Norma hukum disebut heteronom karena....
 - A. Muncul dari luar diri seseorang
 - B. Banyak macamnya, tidak dapat diunifikasi
 - C. Dipaksakan oleh aparat negara
 - D. Mengikat

- 5) Norma yang tidak dapat dipisahkan dengan norma lainnya disebut sebagai....
 - A. Norma berpasangan
 - B. Norma tunggal
 - C. Norma hukum
 - D. Norma heteronom

- 6) *Grundnorm* memiliki sifat sebagai berikut, *kecuali*....
 - A. Tidak dapat ditelusuri lebih lanjut
 - B. Bersifat hipotesis
 - C. Fiktif
 - D. Dibuat oleh penguasa

- 7) Norma hukum yang ditujukan pada subjek tertentu disebut....
 - A. Norma hukum individual
 - B. Norma hukum konkret
 - C. Norma hukum terdefiniskan
 - D. Norma hukum riil

- 8) Berikut adalah ranah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan tidak diotonomikan, *kecuali*....
- Keamanan
 - Pertahanan
 - Pendidikan
 - Agama
- 9) Berikut adalah peraturan Perundang-undangan yang diakui dalam hierarki peraturan Perundang-undangan di masa sekarang, *kecuali*....
- Perpres
 - Peraturan Pemerintah
 - Instruksi Presiden
 - Undang-Undang
- 10) Berikut adalah asas dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan *kecuali*....
- Tujuan yang jelas
 - Lembaga yang tepat
 - Dapat dikenali
 - Efektif dan efisien

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

- Arti tingkat penguasaan:
- 90 - 100% = baik sekali
 - 80 - 89% = baik
 - 70 - 79% = cukup
 - < 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B
- 2) D
- 3) D
- 4) B
- 5) A
- 6) D
- 7) D
- 8) B
- 9) B
- 10) A

Tes Formatif 2

- 1) D
- 2) D
- 3) A
- 4) D
- 5) C
- 6) D
- 7) A
- 8) C
- 9) C
- 10) C

Tes Formatif 3

- 1) A
- 2) C
- 3) B
- 4) A
- 5) A
- 6) D
- 7) A
- 8) C
- 9) C
- 10) D

Daftar Pustaka

- Andreae, S.J. Fockema. 1985. *Juridisch Woordenboek*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- _____. 1948. *Rechtsgeleerd Handwoordenboek*. Groningen/Batavia: J.B. Wolters.
- Djokosoetono. 2006. *Ilmu Negara*, Catatan Kuliah yang dihimpun oleh Harun Alrasid.
- Kaplan, Justin D. (ed). 1958. *The Pocket Aristotle*. New York: Washington Square Press Publishing.
- Koopmans, T. 1972. *De rol van de wetgever dalam Holand Jaar rechtsleven*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Lubis, Solly. 1989. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- M.D, Moh. Mahfud. 2002. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Manan, Bagir. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Armico.
- _____. 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill, co.
- _____. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung : PT. Alumni.
- Mercado, Leonardo N. 1984. *Legal Philosophy*. Tacloban City: Divine Word University Publishing.
- Mertokusumo, Soedikno. 1999. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Penerbit Atmajaya.
- Nonet, Phillippe dan Selznick, Philip. 1978. *Law and Society in Transition*. New York: Harper & Row.

- Poerwadarminta, W.J.S. 1982. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono. 1978. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: Alumni.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Ranggawidjaja, H. Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*. Bandung: PT. Mandar Maju.
- Sidharta, Bernard Arief. 1999. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional*. Bandung: Mandiri Maju.
- Soehino. 1981. *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta: Penerbit Liberty.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Suriasumantri, Jujun S. 2000. *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Syarief, Amiroeddin. 1987. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknis Membuatnya*. Jakarta: Penerbit Bina Aksara.
- Syarifin, Pipin dan Jubaedah, Dedah. 2012. *Ilmu Perundang-undangan*. Bandung: Pustaka Setia.
- Tanya, Bernard L. 2010. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Vlies, I.C. van der. 1987. *Handboek Wetgeving*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Wijk, H.D. van dan Koninjnbelt, W. 1988. *Hoofdstukken van Administratiefrecht*. Culemborg: Lemma.

Wojowasito, S. 1985. *Kamus Umum Belada-Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve.

Artikel

Attamimi, A. Hamid S “Kodifikasi Sebabkan Hukum Selalu Berjalan di Belakang”, *Kompas*, 17 Februari 1988, hal. 12.

_____. “Mana yang Primer Dewasa Ini, Kodifikasi Atau Modifikasi?” *Kompas*, 22 Maret 1988.

Rahardjo, Satjipto. “Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia”, *Kompas*, Jakarta, 2003, hal. 157.

Literatur Lainnya

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Hukum Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, hal. 61.

Bagir Manan, “Ketentuan-Ketentuan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembangunan Hukum Nasional”, Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum/Unit Kerja Departemen/ LPND dalam Pembangunan Hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994, hal. 13.

Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-undangan, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional 2008, Jakarta,

http://www.bphn.go.id/data/documents/kompendium_perundang2an.pdf, diunduh tanggal 1 Juli 2013 pukul 6.32 WIB.