

MAKALAH

PENGUNDANGAN PERATURAN MENTERI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PASCA PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 51 P/HUM/2019

Diajukan sebagai Unsur Pengembangan Profesi Jabatan Fungsional
Perancang Peraturan Perundang-undangan

Ibnu Hakam Musais, S.H.

NIP 19930106 201801 1 001

Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama

BIRO HUKUM

SEKRETARIAT JENDERAL

KEMENTERIAN KELAUTAN DAN PERIKANAN

TAHUN 2020

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusunan makalah ini telah dapat diselesaikan. Makalah ini merupakan salah satu unsur pengembangan profesi dalam penilaian angka kredit jabatan fungsional perancang peraturan perundang-undangan, guna mendapatkan nilai yang sebaik-baiknya pada tahun 2020.

Selesainya penyusunan makalah ini tentunya tidak terlepas dari bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis sampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Ibu Dr. Tini Martini, S.H., M.Soc.Sci., selaku Kepala Biro Hukum, Sekretariat Jenderal, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Sungguh besar rasa hormat penulis kepada beliau karena telah memberikan banyak arahan dan semangat dalam keseharian penulis untuk terus mengembangkan diri sebagai perancang peraturan perundang-undangan di Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Penulis banyak belajar untuk terus mengembangkan ketelitian serta pemahaman terhadap kehati-hatian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang tentunya akan berdampak luas bagi masyarakat dari beliau yang sangat tekun dan teliti dalam memimpin kami di Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan.
2. Ibu Haryani Nugrohowati, S.H., M.H., selaku Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya, yang telah memberikan banyak kesempatan kepada penulis untuk turut terlibat dalam setiap kesempatan perancangan, sehingga penulis dapat memperoleh berbagai pengalaman.
3. Bapak/Ibu Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Muda di bagian Perundang-undangan I, yang telah banyak memberikan kesempatan kepada penulis untuk turut-serta dalam diskusi pembentukan peraturan perundang-undangan maupun penugasan lain di Biro Hukum, Kementerian Kelautan dan Perikanan.

4. Orang tua dan keluarga tercinta, yang selalu memberikan dukungan moril maupun materiil kepada penulis dalam mengemban amanah sebagai ASN di Kementerian Kelautan dan Perikanan.
5. Bapak/Ibu Perancang Peraturan Perundang-undangan dan sesama ASN di Biro Hukum Kementerian Kelautan dan Perikanan, yang mau untuk saling berdiskusi, tukar pikiran, dan saling memberikan informasi guna terselesaikannya makalah ini.
6. Serta kerabat-kerabat dekat dan rekan-rekan seperjuangan lainnya yang selalu penulis banggakan.

Akhir kata, semoga Allah SWT memberikan balasan atas kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Penulis menyadari makalah ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat konstruktif sangat diharapkan oleh penulis guna kesempurnaan pada penulisan makalah maupun karya ilmiah lainnya. Penulis berharap semoga makalah ini dapat bermanfaat bagi semua pihak secara umum, khususnya untuk penulis pribadi. Aamiin ya robbal alamin.

Jakarta, Desember 2020

Ibnu Hakam Musais, S.H.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi.....	iii

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	4

BAB 2 PENGUNDANGAN PERATURAN MENTERI DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN APSCA PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 51 P/HUM/2019

2.1. Asas Fiksi Hukum dan Urgensitas Pengundangan Peraturan Menteri dalam Berita Negara Republik Indonesia.....	5
2.2. Tata Cara Pengundangan Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017	12

BAB 3 IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 51 P/HUM/2019 TERHADAP PENGUNDANGAN PERATURAN MENTERI DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

3.1. Putusan Mahkamah Agung dan Dampaknya Terhadap Kewenangan Pengundangan Peraturan Menteri oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.....	18
3.2. Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019.....	24

BAB 4 PENUTUP

4.1. Kesimpulan.....	27
4.2. Saran.....	28

DAFTAR PUSTAKA

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembahasan tentang konstitusi selalu dikaitkan dengan konsep negara hukum. Gagasan, cita, atau ide negara hukum selain berkaitan erat dengan konsep *rechtstaat* dan *rule of law* juga erat kaitannya dengan *nomocracy*.¹ *Nomocracy* berasal dari kata *nomos* yang berarti norma dan *cratos* yang berarti kekuasaan. Dengan demikian nomokrasi itu berkaitan dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi.² Konstitusi sebagai hukum dasar memiliki fungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah dan memberikan penghormatan kepada hak asasi manusia.

Menurut Jimly Asshidiqie, konstitusi digambarkan sebagai sarana pembatasan kekuasaan, karena kekuasaan memang seharusnya dibatasi, karena jika tidak dibatasi akan mengakibatkan kesewenang-wenangan sebagaimana diungkapkan oleh Lord Acton “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*”.³ Ivo D. Duchacek menyebut konstitusi itu penting untuk tujuan *identify the sources, purposes, uses, and restraint of public power*.⁴ Sedangkan C.J. Friedrich menyebut konstitusionalisme sebagai “*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*.”⁵ Dari beberapa pandangan tersebut, dapat disimpulkan fungsi konstitusi adalah untuk membatasi kekuasaan pemerintahan negara. Namun dalam perkembangannya, Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa perkembangan hukum dan konstitusi saat ini harus dipahami dengan *the spirit of liberty* yang menyediakan koridor keteraturan normatif untuk hidup bebas berkeaktivitas dan berinovasi. Hal ini kemudian

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 298.

² *Ibid.*

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 281-298.

⁴ Ivo D. Duchacek, “Constitution and Constitutionalism” dalam Vernon Bogdanor, *Blackwell's Encyclopaedia of Political Science*, (Oxford: Blackwell, 1987), hlm. 142.

⁵ C.J. Friedrich, *Man and Government*, (New York: McGraw-Hill, 1963), hlm. 217.

mengarahkan kepada stigma bahwa konstitusi bukan lagi sebagai pembatasan, tetapi sebagai pembebasan.⁶

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membagi kewenangan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, menandakan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.⁷ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang, menandakan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif.⁸ Meskipun demikian, DPR dalam melaksanakan kekuasaan legislatif juga harus memperoleh persetujuan dari Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi, menandakan Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan yudikatif.⁹

Dalam menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.¹⁰ Dengan alasan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemerintahan, pengaturan teknis dalam setiap sektor dapat diatur dengan peraturan menteri. Kritik dan perdebatan mengenai banyaknya peraturan menteri yang dihasilkan setiap tahunnya menghasilkan istilah obesitas regulasi (*hyper regulation*), yang tidak jarang pula menyebabkan adanya tumpang tindih kewenangan pengaturan bahkan menyimpangi aturan yang lebih tinggi. Fungsi kontrol pemerintah dalam membentuk peraturan perundang-undangan perlu

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institutionalisation dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2015), hlm. 71-84.

⁷ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁸ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁹ Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁰ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

diperkuat agar terciptanya keharmonisan tata peraturan perundang-undangan yang baik. Terlebih lagi, peraturan menteri tidak masuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Hal ini pula yang menjadi kerancuan posisi peraturan menteri jika dikaitkan dengan peraturan daerah provinsi ataupun peraturan daerah kabupaten/kota yang secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) UU PPP.

Salah satu upaya pemerintah, dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM, untuk menciptakan harmonisnya peraturan perundangan-undangan untuk mewujudkan tata peraturan perundang-undangan yang baik yaitu dengan mengeluarkan:

1. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia; dan
2. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Kedua peraturan tersebut secara nyata memberikan dampak bagi tata peraturan perundang-undangan yang baik, karena setiap peraturan menteri yang akan

diundangkan harus melalui tahap harmonisasi dan sesuai dengan ketentuan. Dengan demikian, pemerintah telah berupaya melakukan upaya *preview* terhadap peraturan menteri yang akan ditetapkan melalui kedua mekanisme tersebut.

Berkenaan dengan pengundangan itu sendiri, pada tahun 2019 terdapat Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019 terkait uji materiil terhadap Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Upaya pemerintah memang tidak lepas dari kritikan yang konstruktif, sehingga perlu ditelaah kembali kebijakan yang telah dibuat agar semakin tertatanya tata kelola pemerintahan dan tata peraturan perundang-undangan yang baik.

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana urgensi pengundangan peraturan menteri dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana kewenangan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam melakukan pengundangan peraturan menteri pasca Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019?

BAB 2

**PENGUNDANGAN PERATURAN MENTERI DALAM PROSES
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PASCA
PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 51 P/HUM/2019**

2.1. Asas Fiksi Hukum dan Urgensitas Pengundangan Peraturan Menteri dalam Berita Negara Republik Indonesia

Pada awalnya, orang menganggap Tuhan yang merupakan sumber kekuasaan tertinggi. Akan tetapi dalam praktek, kedaulatan Tuhan diwujudkan dalam peranan para raja yang mengambil keputusan atas nama Tuhan. Akibatnya, timbul kezaliman, karena “*the King can do no wrong*” dan titahnya bersifat absolut. Setelah munculnya gerakan rasionalisme, gelombang penolakan terhadap gagasan kedaulatan Tuhan dan sekaligus kritik dan kecaman kepada ide kedaulatan (*sovereignty*) Raja terus berkembang.¹¹ Perbebatan berpindah pada pilihan antara ajaran kedaulatan rakyat atau kedaulatan hukum. Teori kedaulatan hukum berkaitan erat dengan doktrin Negara Hukum sesuai dengan prinsip “*the rule of law*” dalam tradisi Inggris ataupun berkaitan dengan prinsip “*rechtsstaat*” menurut tradisi Jerman. Istilah lain untuk menggambarkan prinsip kedaulatan hukum ini digunakan istilah “nomokrasi” (*nomocracy*) sebagai konsep kekuasaan oleh nilai atau norma (*nomoi*). Sedangkan doktrin kedaulatan rakyat, seperti digambarkan oleh d’Entreves, pada pokoknya merupakan dasar bagi konsep negara demokrasi di zaman modern.¹²

Seiring dengan perkembangan zaman dan ilmu pengetahuan kehidupan bernegara mengalami banyak perubahan. Konsep negara mulai mengalami pergeseran yang pada awalnya negara merupakan negara yang berdasarkan pada kekuasaan beralih pada konsep negara yang mendasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechts staat dan the rule of law*)

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 112.

¹² Alexander Passerin d’Enterves, *The Nation of the State: An Introduction to Political Theory*, (Oxford: The Clarendon Press, 1967), hlm. 92.

mengandung pengertian bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*).¹³ Jika dikaitkan dengan Indonesia, dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002 dengan tegas mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.¹⁴ Dengan menganut sistem pemerintahan presidensiil, yang menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest menyatakan ada empat ciri dari sistem presidensial, yaitu:¹⁵

“(1) Separation of power; (2); The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he lose the supp of the majority of it membership; (3) there is no mutual responbility between the President and his cabinet, the latter is, wholly responsible to the chief executive; and (4) The executive is chosen by the electorate.”

Kekuasaan negara menetapkan, melaksanakan dan menegakkan kepatuhan terhadap hukum, apalagi dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana negara berhak ikut campur hampir diseluruh bidang kehidupan rakyat, sehingga penggunaan kekuasaan negara itu mempunyai potensi melanggar hak-hak rakyat yang ada dalam negara tersebut, bahkan hak-hak rakyat yang paling mendasar-pun (HAM) dapat dilanggar. *“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”*, demikian adegium yang dikemukakan oleh Lord Acton. Dengan demikian, moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya.

¹³ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 11.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie menjelaskan dalam makalahnya yang berjudul Konsep Negara Hukum Indonesia bahwa konsepsi Negara Hukum atau *“Rechtsstaat”* yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah *‘the rule of law, not of man’*. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya.

¹⁵ Kencana Syaifiie, *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2013), hlm, 73-74.

Betapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi.¹⁶

Ide pembatasan kekuasaan itu dianggap mutlak harus ada, karena sebelumnya semua fungsi kekuasaan negara terpusat dan terkonstrasi di tangan satu orang, yaitu di tangan Raja atau Ratu yang memimpin negara secara turun temurun. Dalam hubungan ini, yang paling dianggap berpengaruh pemikirannya dalam mengadakan pembedaan fungsi-fungsi kekuasaan itu adalah Montesquie dengan teori *trias politica*-nya yaitu cabang kekuasaan legislatif, cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan yudisial. Menurut Montesquieu, dalam bukunya “*L’Esprit des Lois*” (1748) membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang, yaitu (i) kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, (ii) kekuasaan eksekutif yang melaksanakan dan (iii) kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executif or administrative function*) dan yudisial (*the judicial function*).¹⁷

Kadang istilah *separation of power* diidentikan pula dengan istilah *distribution of power* atau setidaknya dipakai sebagai penjelasan atas kata *sparation of power*. Misalnya, O. Hood Philip dan kawan-kawan menyatakan:

*“the question whether the separation of power (i.e the distribution of power of goverment among different organs), in so far as is praticable, is disrable, and (if so) to what extent, is a problem of political theory and must be distinguished from the question which alone concerns the constitusional lawyer, namely, whether and to what extent such a separation actually in any given constitution”*¹⁸ *Sparation of power* diartikan oleh O. Hood Philip dan yang lainnya sebagai *distribution of the various power of goverment among different organs*. Dengan kata lain, *separation of power* diidentikan dengan *distribution of power*.¹⁹

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005), hlm 37.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 11-13.

¹⁸ O. Hood Philips, Paul Jackson dan Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Sweet & Maxwell, 2001), hlm 10-11.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum... op.cit*, hlm 20.

Pemerintah memegang peranan penting untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan. Untuk itu, pemberlakuan aturan kepada masyarakat tidak boleh secara sewenang-wenang baik dalam proses pembentukan maupun penegakannya. Namun demikian, seringkali masyarakat tidak mengetahui banyaknya kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pemikiran tentang konstitusionalisme telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini adalah menghendaki adanya pembatasan kekuasaan dalam pemerintahan, dan pembahasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum, lebih khusus lagi melalui konstitusi sebagai hukum dasar.²⁰ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, konstitusionalisme diartikan sebagai suatu paham pembatasan kekuasaan dan jaminan hak rakyat melalui konstitusi. Mc. Ilwain dalam Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa ada dua unsur fundamental dari paham konstitusionalisme, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggungjawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah.²¹

Soetandyo Wignjosoebroto, menyatakan bahwa ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya Eropa Barat, megandung dua esensi: Esensi pertama ialah konsep Negara Hukum atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh hukum Anglo Saxon disebut *rule of law* yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua yaitu konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi, dan kekuasaan negara pun dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.²² Berkembangnya pengakuan hak-hak masyarakat yang kemudian diiringi dengan perubahan rezim, dikenal sebagai transisi menuju demokrasi. Pengakuan hak sipil disertai dengan pembatasan kekuasaan negara yang diatur dalam konstitusi menjadi suatu ciri pemerintahan yang berdasar dengan demokrasi.

²⁰ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm 35.

²¹ *Ibid.*, hlm 36.

²² *Ibid.*

Menurut E. Baker dalam Sri Soemantri, demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Meskipun sederhana, akan tetapi sampai sekarang sukar untuk memberikan batasan yang dapat diterima semua pihak. Hal ini disebabkan karena pengertian demokrasi tersebut telah dan akan mengalami perkembangan.²³ Tanpa menelusuri demokrasi sebagai suatu konsep sekaligus sistem yang rumit dengan seperangkat definisi yang bergantung pada realitas dimana ia bersentuhan, kita hanya akan mengambil bagian terpenting yang berfungsi menjawab pertanyaan tentang relevansi demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi sebagaimana lazim dipahami merujuk pada argumen populer Lincoln, yaitu *by the people, rule the people, and for the people*.²⁴

Perwujudan bentuk-bentuk kehidupan demokratis yang terluas lingkungannya ialah negara demokrasi, dari sekian banyak unsur ataupun aspek kehidupan negara demokrasi, ada dua aspek yang penting yakni demokrasi perwakilan dan pemerintahan perwakilan.²⁵ Kekuasaan sebagai alat utama dalam interaksi politik, dimanapun dan kapanpun proses itu berlangsung, menyebabkan konsepsi negara demokrasi menunjukkan bahwa sumber kekuasaan adalah rakyat dan sebab itu dirumuskan kekuasaan berada di tangan rakyat. Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana Stahl mengkonsepsikan negara hukum sebagai negara kesejahteraan yang terdiri dari beberapa elemen:²⁶

1. Adanya jaminan atau hak dasar manusia;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan hukum;
4. Adanya peradilan administrasi negara.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi dengan kedaulatan berada di tangan rakyat, sesuai dengan ketentuan pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-

²³ Sri Soemantri, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1971), hlm. 23.

²⁴ Ryaas Rasyid, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2002), hlm. 39.

²⁵ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 25.

²⁶ Didi Nazmi Yunas, *Konsep Negara Hukum*, (Padang: Angkasa Raya, 1992), hlm. 24.

Undang Dasar”. Pasal ini sebagai jaminan hukum dari implementasi partisipasi politik masyarakat sebagai suatu keharusan. Partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik karena dalam masyarakat tradisional, pemerintah dan politik biasanya hanya merupakan urusan satu golongan elit yang kecil.²⁷

Padaahal, di Indonesia pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan seharusnya dilakukan melalui pengundangan. Pengundangan itu sendiri bertujuan sebagai daya ikat terhadap masyarakat sesuai Pasal 87 UU PPP yang berbunyi “bahwa peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuataa mengikat pada tanggal diundangkan.” Pelaksanaan pengundangan peraturan menteri dilakukan dengan pencantuman dalam Berita Negara Republik Indonesia yang dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Hamit Attamimi menyebutkan bahwa salah satu fungsi peraturan perundang-undangan sebagai metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Ini lah kemudian yang menjadi cara pemerintah sebagai representasi negara untuk mengatur masyarakat agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.²⁸

Masyarakat sebagai pihak yang terdampak dari adanya aturan, tidak selalu tahu akan adanya aturan yang membelenggunya melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Meskipun begitu, dikenal adanya fiksi hukum yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap mengetahui undang-undang. Asas ini pun menyebabkan seseorang tidak dibenarkan menolak penuntutan hukum dengan alasan ketidaktahuannya atas suatu aturan yang berlaku. Daya ikat itu sendiri berlaku sejak peraturan perundang-undangan dilakuakn pengundangan, dalam hal peraturan menteri melalui Berita Negara Republik Indonesia, sehingga masyarakat dapat dengan mudah memperoleh informasi mengenai pemberlakuan peraturan tersebut.

Meskipun begitu, urgensi dari adanya pengundangan itu sendiri pun masih menjadi perdebatan karena masih adanya kementerian/lembaga yang secara terang-

²⁷ Alfian, *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1990), hlm. 2.

²⁸ Ali Marwan, “Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 14, No. 1, Maret 2018, hlm. 111.

terangan tidak mau melakukan pengundangan atas peraturan yang ditetapkannya, dengan alasan hanya berlaku secara internal. Contoh lembaga yang membentuk peraturan namun tidak melakukan pengundangan hingga saat ini yaitu Mahkamah Konstitusi. Padahal perintah pengundangan secara tegas telah diatur dalam Pasal 81 UU PPP yang menyatakan agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.²⁹ Terlebih lagi, dalam Pasal 69 ayat (11) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kini dikenali pula Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa.³⁰

Dengan adanya pengundangan, sebenarnya pemerintah telah menyediakan ruang keterbutkaan informasi publik karena setiap peraturan yang dibentuk oleh pemerintah, dalam hal ini juga termasuk oleh kementerian, harus diundangkan. Pengundangan melalui Berita Negara Republik Indonesia patut menjadi perhatian sendiri mengingat begitu banyaknya produk hukum kementerian/lembaga yang diundangkan setiap tahunnya, sehingga peran pengundangan ini menjadi sangat penting untuk terciptanya *open access*, baik bagi pihak yang ingin mencari aturan yang diberlakukan terhadapnya, maupun bagi para pihak yang menolak adanya pemberlakuan tersebut sehingga dapat dengan mudah memperoleh salinan resmi peraturan perundang-undangan tersebut dan mengajukan hak konstitusionalnya melalui *judicial review*.

²⁹ Lihat Pasal 81 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁰ Lihat Pasal 69 ayat (11) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

2.2. Tata Cara Pengundangan Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017

Pada pertengahan Juli 2015, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah mengundangan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Peraturan ini merupakan delegasi dari Pasal 155 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia diatur dengan Peraturan Menteri.”³¹

Dalam ketentuan Pasal 149 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tersebut, peraturan menteri diundangan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia. Sedangkan penjelasan peraturan menteri ditempatkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.³² Meskipun begitu, penjelasan dalam suatu peraturan menteri menjadi suatu hal yang seringkali dianggap tabu. Dalam berbagai

³¹ Lihat Pasal 155 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³² Lihat Pasal 149 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

kesempatan, baik dalam pendidikan dan pelatihan, maupun forum-forum harmonisasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia beranggapan bahwa peraturan menteri merupakan aturan yang memuat norma prosedural teknis, sehingga seharusnya apa yang diatur sudah sangat jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Meskipun begitu, seharusnya suatu penjelasan peraturan menteri dimungkinkan mengingat aturan yang lebih tinggi pun juga membuka ruang untuk itu.

Selain persoalan penjelasan peraturan menteri tersebut, ternyata juga terdapat beberapa permasalahan lain terkait dengan pengundangan. Salah satunya terkait dengan pejabat yang berwenang melakukan pengundangan. Dalam Pasal 85 UU PPP, pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.³³ Selaras dengan hal tersebut, Pasal 149 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menyebutkan bahwa peraturan menteri diundangkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.³⁴ Namun demikian, dalam Pasal 153 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 muncul istilah “pejabat yang ditunjuk” untuk menandatangani peraturan menteri dalam rangka pengundangan tersebut.³⁵ Hal ini lah yang kemudian memberikan kewenangan kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk melaukan penandatanganan peraturan menteri dalam rangka pengundangan, sesuai dengan Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 yang menyatakan “Dalam hal berdasarkan hasil

³³ Lihat Pasal 85 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁴ Lihat Pasal 149 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁵ Lihat Pasal 153 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dan Pasal 9 tidak terdapat permasalahan, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melakukan:³⁶

- a. penyampaian naskah asli Peraturan Perundang-undangan yang akan ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembara Negara Republik Indonesia kepada Menteri untuk memperoleh tanda tangan; atau
- b. penandatanganan naskah asli Peraturan Perundang-undangan yang akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Mekanisme pengundangan itu sendiri diatur dalam Pasal 4 sampai dengan 14 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017. Untuk pengundangan peraturan menteri, pelaksanaannya antara lain dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Permohonan pengundangan peraturan menteri yang akan diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia disampaikan kepada Menteri melalui Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.³⁷
2. Permohonan pengundangan peraturan menteri yang akan diundangkan tersebut diajukan secara tertulis, dengan memuat pernyataan peraturan tidak terdapat permasalahan baik secara substansi dan/atau prosedur, serta lampiran analisis kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan dengan peraturan yang setingkat, peraturan yang lebih tinggi, dan/atau putusan pengadilan. Permohonan

³⁶ Lihat Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

³⁷ Pasal 4 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

dan lampiran tersebut ditandatangani oleh Sekretaris Jenderal/nama lain atau pimpinan tinggi madya yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan.³⁸

3. Pengajuan permohonan pengundangan dengan melampirkan:³⁹
 - a. 2 (dua) naskah asli, yang diketik dengan jenis huruf *Bookman Oldstyle*, ukuran huruf 12 (dua belas) dan di atas kertas F4;
 - b. 1 (satu) *softcopy* naskah asli; dan
 - c. 1 (satu) fotokopi naskah asli.
4. Permohonan tersebut dilakukan pemeriksaan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang meliputi:⁴⁰
 - a. pemeriksaan kelengkapan dokumen;
 - b. pemeriksaan kesesuaian antara naskah asli dengan *softcopy* naskah asli; dan
 - c. pemeriksaan naskah asli dan *softcopy* naskah asli sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.
5. Pemeriksaan dilakukan saat dokumen permohonan diterima, jika hasil pemeriksaannya lengkap maka peraturan perundang-undangan yang akan diundangkan tersebut dicatat dalam buku register pengundangan dan diberikan tanda terima sebagai bukti penerimaan pengajuan permohonan pengundangan.⁴¹ Jika tidak lengkap, Direktur Jenderal

³⁸ Lihat Pasal 6 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

³⁹ Lihat Pasal 7 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

⁴⁰ Lihat Pasal 8 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia

⁴¹ Pasal 10 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara

Peraturan Perundang-undangan mengembalikan secara tertulis permohonan pengundangan tersebut kepada pejabat yang berwenang dari instansi yang bersangkutan disertai alasan.⁴²

6. Jika hasil pemeriksaan tidak terdapat permasalahan, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan melakukan penandatanganan terhadap naskah asli peraturan menteri yang akan ditempatkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.⁴³
7. Naskah asli peraturan perundang-undangan yang telah ditandatangani tersebut diundangkan dengan mencantumkan nomor Berita Negara Republik Indonesia dan/atau Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.⁴⁴

Dalam perkembangannya, terdapat persyaratan tambahan untuk melakukan pengundangan yaitu adanya surat hasil harmonisasi yang dikeluarkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang sempat menimbulkan pro-kontra. Meskipun demikian, patut diapresiasi upaya Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam rangka menciptakan adanya tata peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga tidak terjadi carut-marut regulasi di Indonesia yang bahkan bertentangan dengan aturan yang setingkat maupun lebih tinggi. Pada tahun

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

⁴² Pasal 11 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

⁴³ Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

⁴⁴ Pasal 14 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

2020, bahkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mengeluarkan kebijakan baru bahwa apabila suatu peraturan menteri yang telah dikeluarkan surat hasil harmonisasi namun dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari tidak dilakukan pengundangan, maka peraturan menteri tersebut harus dilakukan pengundangan kembali. Sayangnya ketentuan tersebut sampai dengan saat ini belum diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia terkait dengan harmonisasi, melainkan dicantumkan secara eksplisit dalam surat hasil harmonisasi tersebut.

BAB 3

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 51 P/HUM/2019
TERHADAP PENGUNDANGAN PERATURAN MENTERI DALAM
PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

3.1. Putusan Mahkamah Agung dan Dampaknya Terhadap Kewenangan Pengundangan Peraturan Menteri oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan

Dalam praktek, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*); keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*); dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.⁴⁵ Ketiga bentuk norma hukum tersebut, ada yang merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*. *Vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.⁴⁶

Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administratif, atau melalui kontrol hukum (*judicial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik. Dalam hal ini mekanisme kontrolnya disebut sebagai *legislative control* atau *legislative review*. Demikian pula apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi *bestuur* di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan atas undang-undang yang bersangkutan.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 1.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 6.

Jika upaya tersebut berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol ini dikenal sebagai *administrative control* atau *executive review*.⁴⁷

Sementara itu, Cappelletti membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan yudisial artinya pengawasan dilakukan oleh badan-badan yudisial, sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan dilakukan oleh badan-badan non-yudisial. Baik secara politik maupun yudisial, dilakukan dengan cara menilai atau menguji, apakah suatu peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang ada atau akan diundangkan bertentangan atau tidak dengan ketentuan peraturan lain yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan yang dinilai itu. wewenang menguji tersebut sering disebut sebagai hak menguji (*toetsingrecht*).⁴⁸ Hak menguji ini perlu dibedakan dengan *judicial review*. Istilah *judicial review* itu sendiri berkaitan dengan istilah dari bahasa Belanda *toetsingsrecht*, tetapi keduanya memiliki perbedaan terutama dari sisi tindakan hakim. Jika diartikan kata per kata *Toetsingsrecht* berarti hak menguji, sedangkan *judicial review* berarti peninjauan oleh lembaga pengadilan.⁴⁹ Menurut Sri Soemantri, jika pengujian itu dilakukan terhadap isi peraturan perundang-undangan, maka dinamakan sebagai hak menguji material (*materiele toetsingrecht*), jika pengujian itu dilakukan terhadap prosedur pembentukannya, disebut hak menguji formal (*formele toetsingrecht*).⁵⁰ Hal ini sebagaimana juga diungkapkan oleh Fatmawati bahwa *toetsingsrecht* terdiri atas dua macam, yaitu :⁵¹

a. Hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*); dan

⁴⁷ Ibid., hlm. 6-7.

⁴⁸ Mauro Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, (Indianapolis: Bobbs-Merrill Company, 1971), hlm. 19-20.

⁴⁹ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 5.

⁵⁰ Sri Soemantri M., *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 6-8.

⁵¹ Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht)...loc.cit.*

b. Hak menguji material (*materiele toetsingrecht*).

Hak menguji formal yaitu wewenang untuk menilai suatu produk legislatif seperti undang-undang, misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atautkah tidak. Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.⁵² Sedangkan hak menguji material yaitu suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai isi apakah suatu peraturan perundang-undangan sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Pengujian material berkaitan dengan kemungkinan pertentangan materi suatu peraturan dengan peraturan lain yang lebih tinggi ataupun menyangkut kekhususan-kekhususan yang dimiliki suatu aturan dibandingkan dengan norma-norma yang berlaku umum. Menurut Prof. Harun Alrasid, hak menguji formal ialah mengenai prosedur pembuatan undang-undang, dan hak menguji material ialah mengenai kewenangan pembuat undang-undang dan apakah isinya bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.⁵³

Toetsingsrecht bersifat terbatas pada penilaian hakim terhadap suatu produk hukum, sedangkan pembatalannya dikembalikan kepada lembaga yang membentuk. Sementara konsep *judicial review* secara umum, terutama di negara-negara Eropa Kontinental, juga menyertakan kewenangan untuk membatalkan aturan hukum oleh tindakan hakim tersebut. Selain itu, istilah *judicial review* juga terkait tetapi harus dibedakan dengan istilah lain seperti *legislative review*, *constitutional review*, dan *legal review*.⁵⁴

Berbicara mengenai *judicial review*, di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang peraturan perundang-undangan. Menurut Mahfud MD, *judicial review* itu bekerja atas dasarperaturan perundang-undangan

⁵² Ibid.

⁵³ Harun Alrasid, "Masalah Judicial Review", *makalah disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat tentang Judicial Review*, (Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM, 2003), hlm. 2.

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 6-9.

yang tersusun secara hierarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial untuk menilai sesuai atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hierarkis. *Judicial review* tidak dapat dioperasionalkan tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis.⁵⁵

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut *controlling* yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi, di kalangan ahli telah disamakan pengertian *controlling* ini dengan pengawasan. Sehingga pengawasan termasuk juga pengendalian.⁵⁶

Menurut Prayudi, pengawasan adalah proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai dimana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan, dan apa yang menjadi penyebabnya. Dengan demikian, maka pengawasan dapat bersifat politik apabila yang menjadi ukuran atau sasaran adalah efektivitas dan/atau legitimasi; yuridis apabila tujuannya adalah menegakkan yuridiksitas dan/atau legalitas; dan ekonomis, apabila yang menjadi sasaran adalah efisiensi dan teknologi; moril dan susila, apabila yang menjadi sasaran atau tujuan adalah mengetahui keadaan moralitas.⁵⁷

Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.⁵⁸ Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi

⁵⁵ Moh. Mahfud MD., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 12-127.

⁵⁶ Victor M. Situmarang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 18.

⁵⁷ S. Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995), hlm. 84.

⁵⁸ Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992), hlm. 38.

kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan.⁵⁹ Menurut Verstedden, pengawasan ditujukan sebagai sarana untuk mengawasi bagwa organ-organ yang lebih rendah menjalankan tugasnya dengan baik dan dalam batas tertentu sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah negara kesatuan, yang dibutuhkan untuk menjamin keberadaan negara kesatuan yang didesentralisasikan (*gedecentralissede eenheidsstaat*). Di samping itu, pengawasan juga digunakan untuk memberikan perlindungan bagi warga negara. Peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum biasanya berjalan paralel dengan pelanggaran hak dan kepentingan warga negara.⁶⁰

Berkenaan dengan hal tersebut, bukti nyata dilakukannya pengawasan terhadap kewenangan pemerintah yaitu dengan adanya *judicial review* terhadap Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lebmbaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia pada tanggal 29 Mei 2019 kepada Mahkamah Agung. Salah satu hal menarik yang dijadikan alasan permohonan *judicial review* tersebut yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dinilai telah melampaui kewenangan, khususnya mengenai tindakan hukum dalam tahapan pengundangan, syarat pengundangan, dan tujuan pengundangan yang diatur dalam Pasla 8 ayat (2) huruf c yang menyatakan⁶¹

“permeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. ...;
- b. ...;
- c. pemeriksaan naskah asli dan *softcopy* naskah asli sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.”

⁵⁹ Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif", *makalah disampaikan pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro*, Cipanas –Cianjur, 26 Juli 2000, hlm. 1-2.

⁶⁰ Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 126.

⁶¹ Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019 hlm. 24.

Pemeriksaan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan dianggap bukan lagi merupakan tahapan yang dilakukan dalam pengundangan, melainkan seharusnya selesai pada tingkat harmonisasi yang sifatnya sudah final. Terlebih lagi, mekanisme pengundangan tersebut mengharuskan suatu peraturan telah ditetapkan atau disahkan oleh pejabat yang berwenang, jika terjadi suatu penyempurnaan kembali pada tingkat pengundangan tentunya akan terdapat potensi perubahan norma-norma yang telah disepakati bersama, dan hal ini bersifat sepihak dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Persoalan kedua yaitu terkait dengan penandatanganan peraturan menteri yang akan dilakukan pengundangan ditandatangani oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan setelah dilakukan beberapa tahapan pemeriksaan, padahal berdasarkan UU PPP dan Perpres No. 87 Tahun 2014 ditentukan bahwa mekanisme pengundangan hanya membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan perundang-undangan yang dimohonkan untuk diundangkan sehingga Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam hal ini dinilai telah menambah beberapa tindakan hukum sebagai tahapan pengundangan.⁶²

Terhadap mekanisme pemeriksaan yang dilakukan terkait dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut, Mahkamah Agung berpendapat bahwa sebenarnya hal tersebut telah dilakukan dalam tahapan harmonisasi sesuai dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018, sehingga Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dinilai telah menambah atau melebihi ruang lingkup norma yang ada pada saat pengundangan, sehingga telah menegasikan tahapan pembahasan dan pengesahan suatu peraturan perundang-undangan.⁶³ Bahkan dalam putusannya, Mahkamah Agung menyatakan pasal-pasal tersesbut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan karenanya tidak sah dan tidak berlaku umum.⁶⁴ Sayangnya, salah satu norma yang dinyatakan

⁶² Ibid., hlm. 27.

⁶³ Ibid., hlm. 82-83.

⁶⁴ Ibid., hlm. 85.

bertentangan tersebut yaitu terkait dengan kewenangan Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan untuk melakukan penandatanganan terhadap peraturan menteri yang akan diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia, sehingga sebenarnya saat ini terdapat kekosongan hukum terkait kewenangan penandatanganan peraturan menteri untuk diundangkan. Meskipun begitu, sampai dengan awal tahun 2021 pun mekanisme pengundangan peraturan menteri pun tetap dilaksanakan seperti biasa, yaitu ditandatangani oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

3.2. Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019

Padmo Wahjono dalam bukunya “Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum” mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.⁶⁵ Definisi ini kemudian dikembangkan sehingga menciptakan rumusan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.⁶⁶

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁶⁷

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁶⁸ Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik

⁶⁵ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 160.

⁶⁶ Padmo Wahyono, “Menelisis Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”, *Forum Keadilan*, No. 29, April 1991, hlm. 65.

⁶⁷ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

⁶⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 35.

hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.⁶⁹

Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁷⁰ Menurut Sunaryati Hartono, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.⁷¹

William Zevenbergen mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).⁷² Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.⁷³

Satu hal menarik dari adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019 tersebut yaitu dalam diktum ke-4 putusan tersebut Mahkamah Agung memerintahkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mencabut Pasal 6 ayat (2) huruf b, Pasal 8 ayat (3), Pasal 9 ayat (3), Pasal 11A, Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang

⁶⁹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik...op.cit.*, hlm. 15.

⁷⁰ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 310-314.

⁷¹ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991), hlm. 23.

⁷² William Zevenbergen dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 19.

⁷³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 9.

Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.⁷⁴ Meskipun begitu, sampai dengan awal tahun 2021 belum ada pencabutan terkait norma-norma pasal tersebut. Pelaksanaan pengundangan tetap dilaksanakan sesuai dengan mekanisme yang selama ini berlangsung, bahkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah menambahkan ketentuan yang secara eksplisit tidak diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 terkait pengharmonisasian peraturan menteri, yaitu apabila suatu peraturan menteri yang telah dikeluarkan surat hasil harmonisasi dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia namun dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari belum dilakukan pengundangan, maka harus dilakukan pengharmonisasian ulang.

Politik hukum ini lah kemudian yang sedikit-banyak telah menjadi perdebatan bagi kementerian/lembaga negara yang mengeluarkan produk hukum yang perlu melalui tahapan pengundangan. Dengan maksud yang baik, yaitu terciptanya suatu tata peraturan perundang-undangan yang baik, sebenarnya mekanisme harmonisasi dan pengundangan yang telah dilakukan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah cukup baik, terlebih sejak tahun 2018 ketika perancang peraturan perundang-undangan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia turut-serta dalam rapat harmonisasi setiap rancangan peraturan menteri/lembaga negara. Meskipun demikian, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia juga harus menaati ketentuan peraturan perundang-undangan itu sendiri, yaitu menormakan ketentuan yang diberlakukan serta menaati putusan pengadilan, dalam hal ini yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019.

⁷⁴ Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019, diktum ke-4, hlm. 85.

BAB 4

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

1. Pengundangan sebagai media keterbukaan informasi publik bagi masyarakat untuk mengetahui hukum yang berlaku, mengingat adanya asas fiksi hukum yang menyebabkan tidak ada alasan pemaaf maupun pembenar bagi masyarakat yang tidak mengetahui hukum. Meskipun begitu, masih terdapat kementerian/lembaga negara yang tidak mengikuti mekanisme pengundangan ini sehingga kebijakan pemerintah untuk melakukan penyesuaian dan pengharmonisasian regulasi masih menemui berbagai kendala.
2. Mekanisme pengundangan yang saat ini berlaku sedikit banyak telah menimbulkan perdebatan, terlebih lagi telah adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019 yang memerintahkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk mencabut Pasal 6 ayat (2) huruf b, Pasal 8 ayat (3), Pasal 9 ayat (3), Pasal 11A, Pasal 13 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia. Namun sampai dengan saat ini, ketentuan tersebut belum dicabut. Bahkan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia justru menambahkan suatu ketentuan baru terkait dengan mekanisme pengundangan yaitu apabila suatu peraturan menteri yang telah dikeluarkan surat hasil harmonisasi dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia namun dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari belum dilakukan pengundangan, maka harus dilakukan pengharmonisasian ulang.

4.2. Saran

1. Mekanisme pengundangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 perlu disesuaikan dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019.
2. Urgensitas pengundangan memang dinilai sangat terasa bagi masyarakat yang terkena dampak pemberlakuan dari suatu peraturan perundang-undangan, untuk itu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia perlu menertibkan seluruh kementerian/lembaga yang mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan untuk menaati ketentuan pengundangan tersebut.
3. Perlu dilakukan sinergitas antara mekanisme pengharmonisasian dan pengundangan, mengingat kedua kewenangan tersebut tetap berada di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sehingga disarankan agar hasil harmonisasi tersebut tidak lagi dinegasikan dalam suatu tahapan pengundangan yang kerap kali membutuhkan waktu kembali untuk perbaikan, khususnya karena peraturan menteri yang diajukan pengundangan tersebut telah mendapatkan penetapan dari menteri.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Alfian, *Masalah dan Prospek Pembangunan Politik Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1990).
- Asshidiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005).
- _____, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- _____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006).
- _____, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- _____, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007).
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).
- _____, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institutionalisisasi dan Konstitusionalisisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2015).
- Atmosudirjo, S. Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1995)
- Bogdanor, Vernon, *Blackwell's Encyclopaedia of Political Science*, (Oxford: Blackwell, 1987).
- Cappelletti, Mauro, *Judicial Review in the Contemporary World*, (Indianapolis: Bobbs-Merrill Company, 1971).
- d'Enterves, Alexander Passerin, *The Nation of the State: An Introduction to Political Theory*, (Oxford: The Clarendon Press, 1967).
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetshingsrecht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005).

- Friedrich, C.J., *Man and Government*, (New York: McGraw-Hill, 1963).
- Hartono, Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1991).
- Kurde, Nukthoh Arfawie, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005).
- Latif, Abdul dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: FH UII Press, 2003).
- MD., Moh. Mahfud, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: LP3ES, 2007).
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009).
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1992).
- Philips, O. Hood, Paul Jackson dan Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Sweet & Maxwell, 2001).
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
- Rasyid, Ryaas, *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, (Jakarta: Yarsif Watampone, 2002).
- Ridwan, *Hukum Administrasi di Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009),
- Sanit, Arbi, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985).
- Situmarang, Victor M. dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994).
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983).
- Soemantri, Sri, *Perbandingan Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1971).
- _____, *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1982).
- Suseno, Frans Magnis, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994).
- Syafiie, Kencana, *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2013).
- Wahyono, Padmo, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986).

Yunas, Didi Nazmi, *Konsep Negara Hukum*, (Padang: Angkasa Raya, 1992).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN/PUTUSAN PENGADILAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-undangan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 51 P/HUM/2019.

JURNAL/ MAKALAH/ TESIS/ DISERTASI

Alrasid, Harun, "Masalah Judicial Review", *makalah* disampaikan dalam Rapat Dengar Pendapat tentang Judicial Review), (Jakarta: Departemen Kehakiman dan HAM, 2003).

Manan, Bagir, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif", *makalah* disampaikan pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas –Cianjur, 26 Juli 2000.

Marwan, Ali, "Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 14, No. 1, Maret 2018.

Wahyono, Padmo, "Menelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan", *Forum Keadilan*, No. 29, April 1991.