



DIREKTORAT JENDERAL
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA



**REFORMASI
HUKUM**



PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PERATURAN KEBIJAKAN DALAM SISTEM HUKUM DI INDONESIA

Jakarta, 08 November 2021

Kami Profesional Akuntabel Sinergi Transparan Inovatif

Andriana Krisnawati, S.H., M.H.

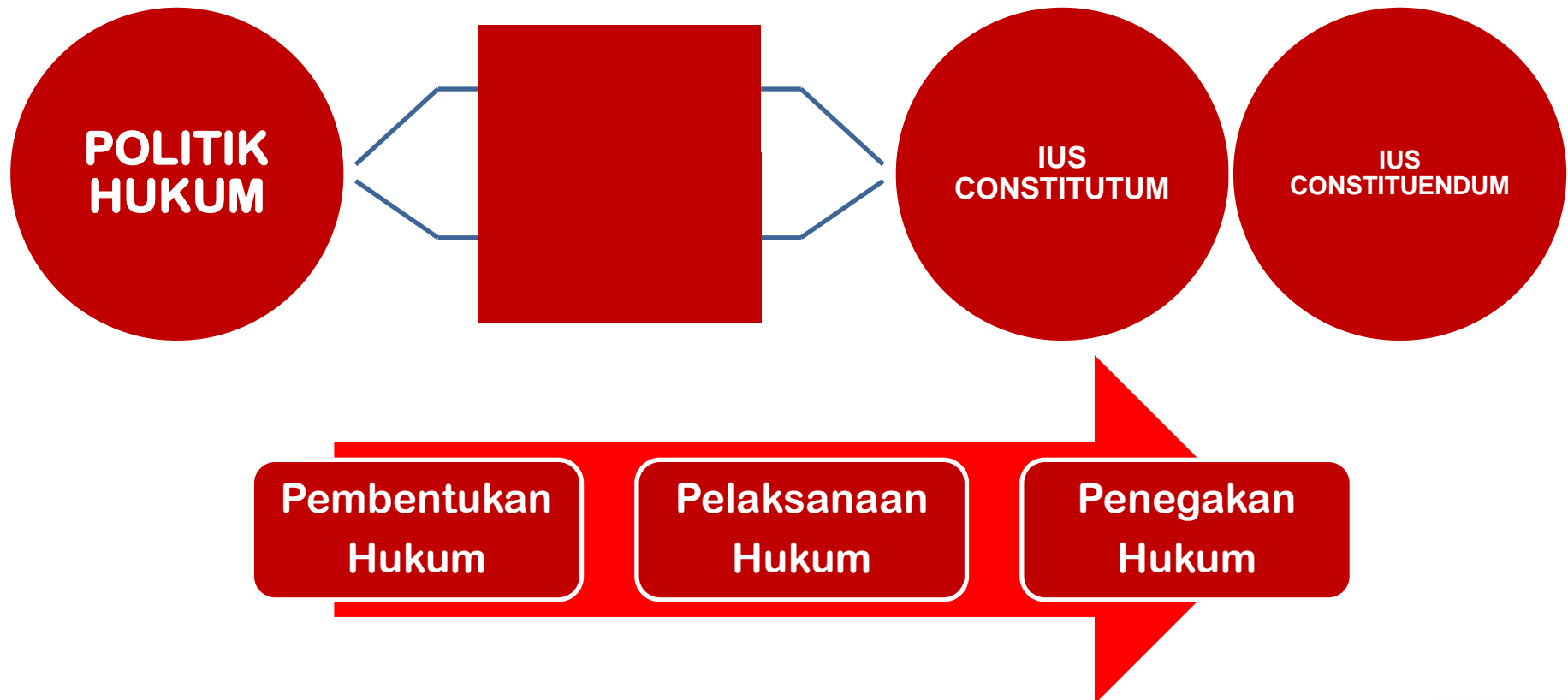
Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Madya selaku Ketua Tim Kerja Standarisasi dan Bimbingan Perancang Peraturan Perundang-undangan

Hp. 0821 1252 6656



SISTEM HUKUM NASIONAL

- Perwujudan negara hukum di Indonesia adalah diwujudkan sistem hukum nasional yang berpuncak pada konstitusi negara yaitu UUD 1945.
- Sistem hukum nasional berisi peraturan perundang-undangan yang hierarkis.



AMANAT KONSTITUSI



Untuk mewujudkan sistem hukum nasional, pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “ Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang dengan undang-undang” Untuk menjabarkan ketentuan pasal 22A tersebut, ditetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Yang dimaksud dengan:

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.

ASAS-ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Asas pembentukan peraturan per UU an yg baik, meliputi (Pasal 5 UU No.12/2011):

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yg tepat
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarkhi & materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan
- e. Kedayagunaan & kehasilgunaan
- f. Kejelasan rumusan
- g. Keterbukaan

SYARAT MATERIIL PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

→ Pembentukan materi muatan peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan asas-asas materi muatan yang ditentukan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011)

→ Syarat materiil ini menentukan agar:

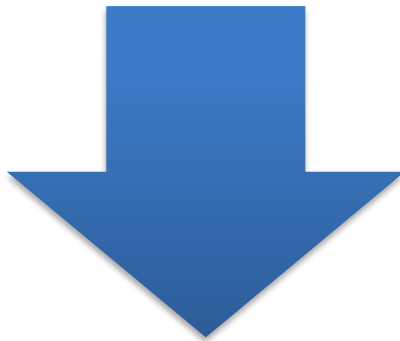
- (1) Landasan filosofis yang dirumuskan dalam konsideran menimbang mengandung muatan nilai-nilai dasar Pancasila. Syarat keabsahan/validitas pembentukan peraturan/regulasi secara teoretik ada 3 (syarat filosofis, syarat sosiologis, dan syarat yuridis)
- (2) Materi muatan yang dirumuskan dalam bentuk pasal atau ayat dalam peraturan/regulasi tersebut tidak bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila. Dapat ditelusuri dari penafsiran gramatikal atau *original intent* berdasarkan sejarah pembentukannya (dalam risalah)

- (3) Tidak bertentangan dengan Konstitusi atau UUD (Pembukaan/Preamble dan pasal-pasalny)
- (4) Materi muatan yang dirumuskan secara substantif bersumber atau taat asas atau konsisten pada prinsip '*rangsorde beginse*' (asas hierarki peraturan perundang-undangan):
 - a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi sumber validitas bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah;
 - a. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

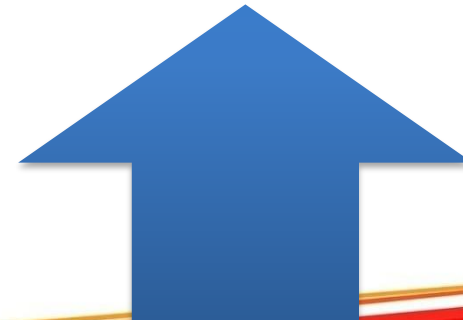
PASAL 6 UU NO. 12 TAHUN 2011

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan hrs mencerminkan asas:

Pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dlm hukum & pemerintahan, ketertiban & kepastian hukum, keseimbangan, keserasian & keselarasan.



(2) Selain asas-asas tsb di atas, peraturan perundang-undangan tertentu dpt berisi asas lain sesuai dg bid hukum peraturan per UU an ybs





Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan (Pasal 7 UU 12/2011)

PANCASILA

UUD NRI 1945

TAP MPR

UU/PERPPU

PERATURAN PEMERINTAH

PERATURAN PRESIDEN

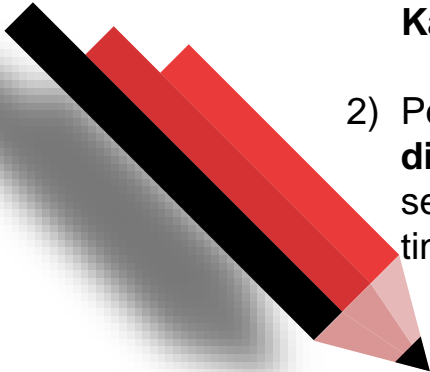
PERDA PROVINSI

PERDA KAB/KOTA

Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011



- 1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagai mana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh **Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.**
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat** sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan



FUNGSI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menyelenggarakan:
 - a) pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945 yang tegas-tegas menyebutnya.
 - b) pengaturan lebih lanjut secara umum aturan dasar dalam Pasal-Pasal (batang tubuh) UUD 1945.
 - c) pengaturan di bidang:
 - hubungan antar lembaga Negara.
 - hubungan antar warga Negara/penduduk.

- Peraturan Pemerintah menyelenggarakan:
 - a) pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya.
 - b) pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya.

■ Peraturan Presiden menyelenggarakan:

- a. Pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintah Negara sebagai atribusi Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.
- b. pengaturan lebih lanjut perintah undang-undang baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.
- c. pengaturan lebih lanjut perintah Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya.

- Peraturan Daerah menyelenggarakan pengaturan hal-hal yang berkenaan:
 - a) otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
 - b) penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
 - c) tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 - d) belum diatur oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi:

1. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (menurut Pasal 5 ayat (1) UUD 1945), atau yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan disahkan oleh Presiden (menurut Pasal 20 Amandemen Pertama UUD 1945)
2. Peraturan Perundang-undangan yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

- Merupakan materi muatan yang “khas” yang harus diletakkan dalam suatu Undang-Undang, sehingga ia selalu berada di dalam jangkauannya.



Pasal 10 UU Nomor 12 Tahun 2011

- Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:
 - a. **pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**
 1. hak-hak asasi manusia;
 2. hak dan kewajiban warga negara;
 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian Negara dan pembagian daerah;
 4. wilayah Negara dan pembagian daerah;
 5. kewarganegaraan dan kependudukan;
 6. keuangan negara.

LANJUTAN....

- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.



Pasal 11 UU Nomor 12 Tahun 2011

Materi muatan yang harus diatur dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berisi hal-hal yang sama dengan materi muatan Undang-Undang.



Pasal 12 UU Nomor 12 Tahun 2011

Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.



Pasal 13 UU Nomor 12 Tahun 2011

Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.



Pasal 14 UU Nomor 12 Tahun 2011

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Kebijakan

Peraturan kebijakan pada hakikatnya merupakan produk dari perbuatan tata usaha negara yang bersifat menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis namun tanpa disertai kewenangan pembuatan peraturan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang menciptakan peraturan kebijakan tersebut.



Peraturan kebijakan tersebut pada kenyataannya telah merupakan bagian dari kegiatan pemerintahan dewasa ini.

Istilah yang digunakan

Legislasi Semu, terjemahan dari bahasa Belanda *Pseudowetgeving* yang diterjemahkan dengan “perundang-undangan semu” adalah → perundang-undangan yang tampaknya seperti asli (perundang-undangan), padahal sebenarnya bukan perundang-undangan.

Dalam berbagai referensi, istilah lain yang digunakan adalah *beleid regels* atau aturan kebijakan (*policy rules*)



Freies Ermessen

Freies berasal dari kata *frei* yang berarti bebas, lepas, tidak terikat dan merdeka. *Freies* artinya orang yang bebas, tidak terikat, dan merdeka. *Ermessen* berarti mempertimbangkan, menilai, menduga, dan memperkirakan.

Freies ermessen berarti orang yang memiliki kebebasan menilai, menduga, dan mempertimbangkan sesuatu.

Istilah ini kemudian secara khusus digunakan di bidang pemerintahan, sehingga *freies ermessen* diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan administrasi negara untuk melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya.

Dalam kerangka negara hukum harus dipahami bahwa unsur *freies ermessen* dalam negara adalah :

- ❖ Ditujukan untuk menjalankan tugas pelayanan umum;
- ❖ Merupakan sikap tindak yang aktif dari administrasi negara;
- ❖ Sikap tindak itu dimungkinkan oleh hukum;
- ❖ Sikap tindak itu diambil atas inisiatif sendiri;
- ❖ Sikap tindak itu dimaksudkan untuk menyelesaikan persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba;
- ❖ Sikap tindak itu dapat dipertanggungjawabkan baik secara moral maupun etika.

Ciri-ciri “Peraturan Kebijakan”

- a. **Peraturan kebijakan bukan merupakan peraturan perundang-undangan.**
- b. **Asas-asas pembatasan dan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tidak dapat diberlakukan pada peraturan kebijakan.**
- c. **Peraturan kebijakan dibuat berdasarkan *freies ermessen*.**
- d. **Pengujiannya lebih diserahkan pada *doelmatigheid* (kemanfaatan hukum) sehingga batu ujinya adalah **asas-asas umum pemerintahan yang layak**.**
- e. **Dalam praktik diberi format dalam berbagai bentuk seperti **instruksi, surat edaran, pengumuman, petunjuk pelaksanaan, dan lain sebagainya**.**

Asas Umum Pemerintahan yang baik:

- a. **Asas kepastian hukum**
- b. **Asas tertib penyelenggara negara**
- c. **Asas kepentingan umum**
- d. **Asas keterbukaan**
- e. **Asas proporsionalitas**
- f. **Asas profesionalitas**
- g. **Asas akuntabilitas**



Hal-hal yang perlu diperhatikan

- Landasan legislasi semu adalah kewenangan diskresi dari badan atau pejabat tata usaha negara;
- Substansi legislasi semu tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;
- Legislasi semu dibentuk dalam keadaan mendesak, karena organ pemerintahan memerlukan suatu aturan atau instrumen hukum untuk menjalankan tugas umum pemerintahan;
- Legislasi semu dapat dipertanggungjawabkan secara etika dan moral.

Contoh Legislasi semu

- ❑ Surat Edaran Dirjen Pajak yang memuat pemberitahuan mengenai kebijakan tertentu yang berkaitan dengan pelayanan publik di bidang perpajakan.
- ❑ Instruksi Kapolri kepada segenap jajaran di kepolisian untuk melakukan pemeriksaan terhadap pawai peserta unjuk rasa dan menindak mereka yang membawa senjata tajam serta melarang kegiatan anarkis di lokasi atau fasilitas umum.
- ❑ Pemda DKI Jakarta menerbitkan kebijakan kendaraan berplat ganjil atau genap pada jam-jam tertentu di jalan raya dalam rangka mengurangi tingkat kemacetan.



PEDOMAN TATA NASKAH DINAS (1)

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menetapkan aturan tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah melalui Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Peraturan terbaru adalah **Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 21 Tahun 2021). Peraturan Menteri PAN & RB tersebut menjadi acuan bagi seluruh instansi pemerintah dalam menyelenggarakan tata naskah dinas.**



PEDOMAN TATA NASKAH DINAS (2)

Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) JUGA menetapkan aturan tentang Pedoman Tata Naskah melalui Peraturan Kepala ANRI Nomor 5 Tahun 2021 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas.

Teknik Penyusunan & Format

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang **pada dasarnya diberlakukan sama** dalam penyusunan bentuk-bentuk legislasi semu dan penetapan, yang dalam pelaksanaan tugas instansi pemerintah lazim disebut dengan “Naskah Dinas”, **antara lain:**

- teknik penyusunan bagian judul (jenis, nomor, tahun penetapan, dan nama naskah dinas);
- teknik penyusunan alasan/pertimbangan disusunnya naskah dinas;
- teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum atau naskah dinas lain yang menjadi dasar penyusunan naskah dinas yang akan disusun;
- teknik penyusunan bagian penutup naskah dinas (tempat dan tanggal penetapan serta pejabat yang menetapkan).

Format

1

Kepala

2

Batang Tubuh

3

Kaki (Penutup)

Kepala

Bagian kepala terdiri atas:

- (1) kop naskah dinas, yang berisi gambar lambang negara/logo instansi dan nama jabatan/instansi;**
- (2) nama pejabat yang dituju;**
- (3) Judul (Jenis naskah dinas, nomor dan tahun penetapan, dan nama (perihal tentang ...) naskah dinas.**

Batang Tubuh

Bagian batang tubuh terdiri atas:

- (1) alasan tentang perlunya dibuat naskah dinas;**
- (2) peraturan perundang-undangan atau naskah dinas lain yang menjadi dasar pembuatan naskah dinas yang akan disusun; dan**
- (3) isi naskah dinas (perihal pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak).**


Kaki (Penutup)

Bagian kaki naskah dinas terdiri atas:

- (1) tempat dan tanggal penetapan;**
- (2) nama jabatan, tanda tangan, dan nama pejabat yang menetapkan;**

FORMAT SURAT EDARAN (1)

CONTOH 5A
FORMAT SURAT EDARAN

 <p>MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA</p> <p>Yth. 1. 2. 3. dan seterusnya</p> <p style="text-align: center;">SURAT EDARAN NOMOR ... TAHUN ... TENTANG</p> <p>1. Umum 2. Maksud dan Tujuan 3. Ruang Lingkup 4. Dasar</p> <p>Untuk melakukan hal-hal sebaga berikut : a. b. dan seterusnya.</p> <p style="text-align: right;">Ditetapkan di pada tanggal</p> <p style="text-align: center;">MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,</p> <p style="text-align: center;">Tanda Tangan dan Cap Jabatan NAMA LENGKAP</p> <p>Tembusan: 1. 2. dan seterusnya.</p>	<p>Lambang negara/logo instansi dan nama jabatan/nama instansi yang telah dicetak</p> <p>Daftar pejabat yang menerima SE.</p> <p>Penomoran yang berurutan dalam satu tahun takwim</p> <p>Judul SE yang ditulis dengan huruf kapital</p> <p>Memuat alasan tentang perlu ditetapkannya SE</p> <p>Memuat peraturan yang menjadi dasar ditetapkannya SE</p> <p>Memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak.</p> <p>Kota sesuai dengan alamat instansi dan tanggal penandatanganan</p> <p>Nama jabatan dan nama lengkap ditulis kapital</p> <p>Daftar pejabat yang menerima tembusan Surat Edaran.</p>
--	--

FORMAT PETUNJUK

- 9 -

CONTOH 2 FORMAT PETUNJUK PELAKSANAAN

PETUNJUK PELAKSANAAN		
BAB I PENDAHULUAN		
1. Umum	Judul Juklak yang ditulis dengan huruf kapital.
2. Maksud dan Tujuan	
3. Ruang Lingkup	
4. Pengertian	
BAB II PELAKSANAAN		Memuat alasan tentang perlu ditetapkannya Juklak
5.	
6. dan seterusnya.	Menunjukkan urutan tindakan, pengorganisasian, koordinasi, pengendalian, dsb.
NAMA JABATAN, Tanda Tangan dan Cap Jabatan NAMA LENGKAP		

