

## **Keberlakuan Peraturan dalam Undang-Undang Yang Tidak Kunjung Diterbitkan Peraturan Pemerintah sebagai Peraturan Pelaksananya**

Muhammad Yusuf  
Universitas Islam Indonesia  
Email : 20912035@students.uii.ac.id

**Abstrac :** Indonesia as a state of law responds that the law acts as the basis for achieving goals. Thus, a rule of law becomes important. Regarding the Law on delegating detailed regulations to the PP, it indicates that the Law and the Government Regulations become a single unit that makes the law clear and enforceable, so that the Law whose PP will not be issued raises questions about the applicability of the Act. This article aims to issue a law whose PP has not been published. There are several laws that have been issued by PP that have not been issued immediately, so the question arises: how will the law come into effect and how will it be responded to. This study concludes that a law whose PP has not been issued does not prevent the enactment of the delegated law or that the law is valid and has binding legal force because it is signed by the president or not signed for 30 days can be valid as long as it is valid in the country. The implication is that laws that are not immediately issued by PP or have not even been issued, cannot be implemented because there are no regulations in the form of regulations that regulate technical matters. If it is forced to be implemented without any rules in its implementation, it is possible for violations to occur in the application of the law because the technical rules are not clear.

**Abstrak:** Indonesia sebagai negara hukum memberikan implikasi bahwa hukum berperan sebagai landasan untuk mencapai tujuan. Dengan demikian, kejelasan suatu aturan hukum menjadi penting. Perihal UU mendelegasikan aturan rinci kedalam PP memberikan indikasi bahwa UU dengan PP menjadi satu kesatuan yang membuat hukum menjadi jelas dan dapat dilaksanakan, sehingga tatkala UU yang PP-nya tidak kunjung diterbitkan menimbulkan pertanyaan akan keberlakuan UU tersebut. Artikel ini bertujuan untuk mendiskusikan UU yang PP-nya tidak kunjung diterbitkan. Ada beberapa UU yang penerbitan PP-nya tidak segera diterbitkan, sehingga menimbulkan pertanyaan: bagaimana keberlakuan UU tersebut dan bagaimana implikasinya. Penelitian ini menyimpulkan bahwa UU yang PP-nya belum diterbitkan, tidak menghalangi keberlakuan UU pendelegasinya atau UU tersebut sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat karena patokannya adalah ditandatangani oleh presiden atau tidak ditandatangani selama 30 hari dapat berlaku selagi sudah diundangkan dalam lembaran negara. Implikasinya ialah UU yang tidak segera diterbitkan PP-nya atau bahkan tidak kunjung diterbitkan, maka tidak dapat dilaksanakan sebab tidak adanya acuan dalam bentuk peraturan yang mengatur hal teknisnya. Apabila dipaksakan untuk dilaksanakan tanpa adanya aturan teknis dalam pelaksanaan, maka memungkinkan terjadi pelanggaran dalam penerapan UU karena tidak jelasnya aturan hukum dalam hal teknisnya.

**Kata Kunci: Peraturan Pemerintah (PP), Undang-Undang(UU), Keberlakuan, Diterbitkan**

## Pendahuluan

Undang-Undang memiliki materi muatan yang jangkauannya luas. Semua aspek kehidupan serta kegiatan kenegaraan, pemerintahan, masyarakat serta individu dijangkau oleh UU.<sup>1</sup> UU yang merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan ini lazimnya mendelegasikan pengaturan lebih lanjut substansi tertentu ke dalam Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), atau jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih rendah. Biasanya, yang didelegasikan adalah aturan lebih teknis dan detail. Peraturan delegasi itu akan sangat menentukan implementasi Undang-Undang rujukannya.

Fakta empiris yang menunjukkan bahwa terdapat Undang-Undang (UU) yang di dalam pasal-pasal nya mendelegasikan Peraturan Pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksana membutuhkan jarak waktu yang cukup lama, antara disahkannya UU dengan diterbitkannya PP sebagai peraturan pelaksana. Bahkan ada PP yang tidak diterbitkan sampai UU yang mendelegasikannya diganti.

Seperti misalnya UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Lingkungan Hidup. Di dalam pasal nya menginginkan pengaturan lebih lanjut melalui PP, akan tetapi PP yang di maksudkan sebagai peraturan pelaksana diterbitkan dengan waktu yang cukup lama. Selain itu, UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Di dalam pasal nya mendelegasikan PP sebagai pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan kabupaten/kota hingga batas waktu berakhir, PP tersebut tidak kunjung diterbitkan. Hal demikian mengakibatkan daerah yakni kabupaten/kotamenafsirkan sendiri-sendiri perihal kewenangan-kewenangan mereka.

Hal tersebut menjadi persoalan tatkala penerapan UU yang belum atau tidak kunjung diterbitkannya PP sebagai peraturan pelaksana. Persoalan yang timbul mengenai keefektivitasan suatu UU karena dalam pelaksanaannya memungkinkan terjadinya penafsiran-penafsiran liar apabila tidak ada peraturan yang mengatur secara teknis dan rinci dalam penerapannya. Apabila penafsiran liar tersebut diteruskan atau dibiarkan, maka memungkinkan untuk terjadinya ketidak sesuaian tujuan politik hukum dari UU diatasnya atau UU yang mendelegasikannya, atau bahkan dapat dimanfaatkan lembaga maupun pejabat negara untuk berlaku sewenang-wenangnya memanfaatkan UU yang masih belum jelas. Sehingga menjadi pertanyaan mengenai keberlakuan suatu UU yang belum/tidak kunjung diterbitkannya PP sebagai peraturan pelaksana. Baik dalam tataran normative maupun tataran teoritik.

Penelitian ini menitik beratkan kepada kedudukan UU yang mana PP-nya diterbitkan lama setelah disahkannya UU atau bahkan tidak kunjung diterbitkan hingga UU-nya tidak berlaku lagi. Hal demikianlah yang membuat penulis tertarik

---

<sup>1</sup>Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan pengujian peraturan perundang-undangan*,(Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 97.

untuk memunculkan isu ini dalam bentuk tulisan, yang mana penulis belum menemukan artikel yang membahas tentang tema ini. Adapun jenis penelitian ini ialah penelitian hukum normatif, dengan menggunakan teknik studi dokumenter untuk dapat memperoleh data dan dianalisis dengan teknik analisis kualitatif.

Oleh karena masalah yang dipaparkan pada latar belakang di atas, maka memunculkan rumusan masalah yang menanyakan bahwa; Bagaimana keberlakuan UU yang belum diterbitkannya PP sebagai peraturan pelaksana? Dan apa implikasi yang muncul terhadap UU yang PP sebagai peraturan pelaksana yang belum diterbitkan?

## **Pembahasan**

### **1.1. Pembentukan dan Pemberlakuan Undang-Undang**

Jimly Asshiddiqie menjelaskan setidaknya ada empat hal yang menjadi acuan agar suatu norma hukum dapat berlaku; i) sesuai dengan pandangan Hans Kelsen dengan teorinya *Stufenbau Theorie des Recht* yang mengatakan bahwa norma hukum dapat berlaku berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi atau superior. ii) J.H.A. Logemann yang memiliki pemikiran bahwa suatu norma itu berlaku dan mengikat tatkala adanya hubungan keharusan antara kondisi yang ada dengan akibat yang ditimbulkan. iii) W. Zevenbergen memiliki pandangan bahwa norma yang dapat diberlakukan adalah norma yang ditetapkan melalui proses yang sah. iv) disahkan oleh lembaga yang dipilih sebagai lembaga yang berwenang dalam menetapkan norma. Dengan demikian, apabila telah dipenuhi hal-hal di atas maka suatu norma dapat berlaku secara yuridis.<sup>2</sup> Oleh karenanya, perlu ditelaah suatu UU yang memuat norma-norma diketahui proses pembentukannya agar dapat diketahui akan keberlakuannya.

Hamid Attamimi mengutip pendapat Fuller yang menyatakan bahwa ada indikasi bahwa pembuat undang-undang dapat dikatakan berhasil apabila memiliki indikasi-indikasi bahwa; Hukum harus dinyatakan melalui aturan yang berlaku umum, bukan pada ketentuan yang bertentangan satu sama lain; Undang-undang harus diumumkan kepada setiap orang atau diumumkan kepada mereka yang berkepentingan langsung dengan peraturan yang ada sehingga mereka mengetahui secara lebih jelasnya peraturan yang terkandung; Hukum harus berisi aturan-aturan yang mengatur apa yang akan datang di masa depan, bukan apa yang telah berlalu ke belakang; Aturan hukum harus jelas agar dapat dipahami, karena akibat ketidakjelasan akan mengakibatkan

---

<sup>2</sup> Jimly Ashiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 167.

ketidaktahuan dalam penerapannya; Antara aturan yang satu dengan aturan yang lainnya tidak boleh bertentangan satu sama lain, karena mereka dapat membingungkan aturan mana yang harus dipatuhi; Persyaratan yang terkandung dalam suatu aturan hukum tidak boleh melebihi kapasitas atau kemampuan orang yang bersangkutan; Aturan hukum tidak boleh terlalu sering diubah, karena dalam penerapannya dapat menimbulkan kerancuan dalam menentukan apakah suatu undang-undang yang diketahui masih berlaku atau tidak; Penguasa/pemerintah harus menjadi contoh dalam mentaati aturan yang telah mereka tetapkan, karena jika tidak demikian maka aturan yang ada tidak dapat ditegakkan.<sup>3</sup>

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya tidak terlepas dengan konsepsi Indonesia sebagai negara hukum. Konsepsi negara hukum di Indonesia cenderung mengarah kepada konsep negara hukum *rechtsstaat* di Belanda atau sistem hukum eropa continental yang menitikberatkan hukum dalam bentuk tertulis.<sup>4</sup> konsep ini merupakan evolusi yang lahir dari konsep *rechtsstaat* klasik (*liberal-democratische rechtsstaat*) menjadi *rechtsstaat* modern (*social-democratische rechtsstaat*) dengan latar belakang sosial, politik, ekonomi dan budaya. Oleh karenanya, konsepsi negara hukum demokratis merujuk pada suatu negara hukum yang diselenggarakan dengan sistem demokrasi dengan latar belakang dan cirinya khasnya masing-masing termasuk Indonesia.<sup>5</sup> Konsepsi ini kemudian diterangkan di Indonesia melalui sejarah panjang yang ada di dalamnya.

Konsepsi negara hukum tidak berhenti sampai di sana. Paham negara hukum modern (*welfare state*) yang muncul menjelang terjadinya perang dunia ke-2 mempengaruhi berbagai sendi pemerintahan di belahan dunia termasuk Indonesia. Dalam merumuskan UUD 1945, pengaruh paham negara hukum modern (*welfare state*) terlihat dalam berbagai pendapat yang disampaikan oleh para *founding father* Indonesia, diantaranya Moh. Yamin yang mencita-citakan agar negara Indonesia dibentuk semata-mata untuk seluruh rakyat, seluruh kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat didalam negara yang menjadi kepunyaannya. Lebih lanjut, Moh. Yamin menyatakan bahwa “kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan negara Indonesia

<sup>3</sup> Hamid Attamimi mengutip C.K.Allen, “law in the Making” (Oxford: Clarendon Press, 1958), hal. 467 468) dalam A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia), 1990, hlm. 326.

<sup>4</sup> A.Sakti R.S. Rakia, “Simplifikasi Terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksana yang Dibentuk oleh Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia” ,Jurnal RechtsVinding, Vol. 10, No. 2, (2021), hlm. 250.

<sup>5</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cet. Ke-6, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 8.

merdeka ialah pada ringkasnya keadilan masyarakat atau keadilan sosial".<sup>6</sup> Oleh karenanya, pada poin ini ingin disampaikan bahwa Indonesia sebagai negara hukum, dalam menjalankan kehidupan bernegara maupun pemerintahan harus sesuai dengan mekanisme hukum yang ada. Pembentukan peraturan perundang-undangan pun demikian, harus sesuai dengan mekanisme atau anjuran yang telah dimuat juga dalam suatu aturan hukum.

Undang-undang merupakan bagian dari Peraturan Perundang-Undangan yang dapat dilihat dari hierarki peraturan perundang-undangan, dimuat dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 Ayat (1) yang menjelaskan bahwa; Jenis Peraturan Perundang-undangan terdiri dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; hingga Perda Kabupaten/kota yang tersusun secara hierarkis.

Dalam pembentukannya, UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 5 memberikan instruksi bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memiliki dasar kepada asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menuntut agar bahwa suatu hukum yang termuat dalam peraturan perundang-undangan harus memiliki Kejelasan tujuan; Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; Dapat dilaksanakan; Kedayagunaan dan kehasilgunaan; Kejelasan rumusan; dan Keterbukaan.

Selain hal tersebut diatas, di dalam suatu UU memiliki materi muatan yang pada pokoknya dalam pembentukan UU memiliki asas tersendiri mengenai materi muatan yang ada didalam UU. Asas-asas tersebut dapat dilihat didalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 6 Ayat (1), dan asas-asas tersebut ialah menginginkan agar suatu aturan hukum yang termuat dalam peraturan perundang-undangan haruslah bermuatan yang sifatnya mengayomi, Kemanusiaan, Kebangsaan, Kekeluargaan, Kenusantaraan, Bhineka tunggal ika, Keadilan, Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, Ketertiban dan kepastian hukum, dan/atau Keseimbangan, keserasian, sertakeselarasan.

Sudah menjadi keharusan bagi badan-badan yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan untuk menjadikan sebagai fondasi dasar

---

<sup>6</sup>Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisa Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 69, dalam buku Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm. 1.

dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Badan-badan yang berwenang tersebut dituntut untuk menelaah maksud dan tujuan dari asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>7</sup>

Mengenai asas hukum maupun asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Paul Scholten menjelaskan bahwa asas bukanlah suatu aturan hukum atau juga yang disebut *rechtregel*. Paul ingin mengatakan bahwa asas itu bukanlah suatu hukum, akan tetapi tanpa asas hukum itu tidak akan dapat dimengerti, yang mana dalam hal ini dapat dipahami peran pentingnya asas dalam hal membentuk suatu aturan hukum untuk dapat menjadikan suatu aturan hukum yang baik.<sup>8</sup>

Sudikno Merokusumo menjelaskan secara simpel bahwa asas atau prinsip hukum itu adalah suatu pikiran dasar yang memiliki sifat secara umum atau dapat juga dikatakan bahwa asas merupakan suatu latar belakang dibentuknya suatu peraturan hukum.<sup>9</sup>

UU merupakan aturan yang merincikan norma-norma hukum yang terkandung didalam UUD 1945. Selain itu, UU juga berisikan norma hukum yang “berlaku umum”. Adapun penjelasan mengenai “berlaku umum”, Ni'matul Huda mengutip penjelas F.R Bohtlingk mengenai konsekuensi dari maksud “berlaku umum”. Konsekuensi tersebut dapat dipahami dengan beberapa hal, seperti bahwa yang dimaksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan lingkup ruang berlakunya atau dapat dipahami bahwa maksudnya berlaku dimana-mana; Maksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan lingkup waktu atau dapat dipahami bahwa maksudnya berlaku terus menerus, kecuali diubah atau dicabut pada masa tertentu oleh badan yang berwenang; Maksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan subjek hukum dari maksud hukum tersebut, atau dapat dipahami bahwa hukum tersebut berlaku kepada siapa saja; Maksud umum berarti bahwa dapat berhubungan dengan fakta hukum, atau dapat dipahami bahwa fakta hukum yang dimaksud dapat berulang selalu dan dimana saja.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Dewa Gede Atmadja, “Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum” ,Jurnal Kertha Wicaksana, Vol. 12 No. 2 (2018), hlm. 148.

<sup>8</sup> A Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, (Jakarta; Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia), 1990, hlm. 304. Dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2014), hlm. 27.

<sup>9</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 20.

<sup>10</sup> F.R. Bohtlingk dilanjutkan oleh J.H.A. Logemann. *Het Westbegrip in Nederland*. 1966, hlm. 19-20. Dikutip kembali oleh A.Hamid Attamimi. UUD 1945-TAP MPR, UNDANG-

UU juga memiliki jangkauan materi muatan yang luas. Adapun tolak ukurnya, Bagir Manan dan Kuntana Magnar menjelaskan bahwa tolak ukur materi muatan UU ialah; Ditetapkan dalam UUD; Ditetapkan dalam undang-undang terdahulu; Ditetapkan dalam rangka mencabut, menambahkan atau mengganti UU lama; Materi muatan memuat hak-hak dasar atau hak asasi; Materi muatan menyangkut kepentingan atau kewajiban rakyat banyak.<sup>11</sup>

Selain itu, didalam materi muatan UU didapati juga materi khusus yang didalamnya berisikan beberapa hal, misalnya seperti; Pendelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur; Tindakan pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya; Perubahan ketentuan undang-undang; Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang; Pengesahansuatu perjanjian *internasional*; Penentuan mengenai pembebanan sanksi pidana; Penentuan mengenai kewenangan penyelidikan, penuntutan, dan penjatuhan vonis.<sup>12</sup>

Adapun pembentukan UU, secara normativenya dapat dilihat dari amanat dapat dilihat dari maksud nomenklatur pembentukan peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 1 dan 2 yang menjelaskan bahwa;

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

Pasal 20 Ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, secara sederhana mengamanatkan bahwa dalam pembentukan UU yang memiliki kewenangan adalah DPR dan presiden, sedangkan Rancangan Undang-Undang (RUU) juga dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Adapun proses pembentukan UU dapat dilihat melalui UU No.12 Tahun 2011 yang kemudian diubah dengan UU No.15 Tahun 2019, yang mana mekanismenya melalui proses yang cukup panjang. Mulai dari perencanaan penyusunan UU yang dituangkan didalam Program Legislasi Nasional, yang mana didalamnya dibahas oleh DPR dan DPD serta pemerintah; perihal RUU, dapat diajukan oleh DPR maupun presiden serta DPD; RUU yang diajukan dilengkapi pula dengan Naskah Akademik, kecuali RUU tertentu seperti RUU APBN, RUU Perppu, RUU Pencabutan UU maupun pencabutan Perppu; RUU ditindak lanjuti melalui dua tahapan

---

UNDANG. Dalam Padmo Wahjono (Penghimpun) , *Masalah Ketatanegaraan Dewasa ini*. Ghalia Indonesia, 1984, hlm.135. dan dikutip lagi oleh Ni'matul Huda dan R Nazriyah. *Teori dan pengujian peraturan perundang-undangan*. (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 97.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm. 98.

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm. 99.

pembicaraan yang terdiri dari yang pertama dilakukan melalui rapat komisi, gabungan komisi, badan legislasi, badan anggaran, atau rapat pansus (Panitia Khusus). Adapun pada tahapan kedua dilakukan melalui rapat paripurna DPR; apabila tidak ditemukannya kata sepakat melalui musyawarah mufakat maka diambil melalui voting; RUU yang telah disetujui maka disahkan oleh Presiden serta diundangkan dalam Lembaran Negara RI.<sup>13</sup>

Dalam pembentukan suatu UU, tahapan-tahapannya dapat dilihat melalui UU No.12 Tahun 2011 yang kemudian diubah dengan UU No.15 Tahun 2019 yang kemudian ada hubungannya juga dengan UU MD3. Adapun pembentukan UU melalui tahapan-tahapan yang dimulai dengan UU disusun dalam suatu perencanaan pada Program Legislasi Nasional atau yang disebut Prolegnas. Adapun yang memiliki wewenang dalam penyusunan rancangan UU ini ialah DPR, DPD, dan pemerintah untuk jangka waktu menengah maupun tahunan yang diurut sesuai dengan skala prioritas.

Adapun pengajuan RUU dapat melalui DPR, presiden, maupun DPD. Dalam mengajukan RUU, harus dilengkapi pula dengan naskah akademik, dengan pengecualian RUU APBN, RUU Perppu, maupun RUU pencabutan Perppu tidak disertai naskah akademik. Perihal RUU yang diajukan oleh DPR, bisa dari anggota DPR, komisi, gabungan komisi maupun baleg. Perihal RUU yang diajukan oleh presiden, diajukan dengan surat presiden yang diajukan kepada pimpinan DPR, yang mana usulan yang diberikan oleh presiden menyangkut perihal otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran maupun penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi lainnya, serta berkaitan dengan dana perimbangan pusat dan daerah.

Perihal materi muatan RUU yang diajukan oleh DPD, pengajuan RUU oleh DPD dalam mekanismenya serupa dengan mekanisme yang dilakukan oleh presiden. RUU yang dilengkapi dengan naskah akademik diajukan oleh ketua DPD kepada pimpinan DPR secara tertulis. Kemudian RUU yang telah diajukan, dibahas sebagai tindak lanjutnya. Dalam tahapan ini, tindak lanjutnya berupa dua tingkat pembicaraan. Yang mana pada tingkatan pertama, dilakukannya rapat komisi ataupun rapat gabungan komisi, rapat baleg, rapat badan anggaran, ataupun rapat panitia khusus. Yang dibahas pada tingkatan pertama ini ialah pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah atau yang sering disebut dengan DIM, serta penyampaian pendapat mini.

Pada tingkatan kedua, dilakukan melalui rapat paripurna yang berisikan penyampaian laporan terkait proses, pendapat singkat oleh fraksi dan DPD, serta hasil dari pembahasan pada tingkat pertama. Selain itu, disampaikan juga

---

<sup>13</sup>[www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), diakses pada 24 Maret 2020.

persetujuan maupun penolakan oleh fraksi maupun anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, serta penyampaian pendapat akhir oleh presiden yang diwakili oleh menteri. Perihal tidak tercapainya kata sepakat, maka *voting* langkah yang ditempuh untuk mengambil suatu keputusan. RUU yang telah melalui tahapan-tahapan diatas, kemudian disetujui oleh DPR dan presiden kemudian diserahkan kepada presiden untuk disahkan menjadi UU. Disahkannya RUU menjadi UU ditandai dengan ditandatanganinya RUU oleh presiden serta diundangkan dalam lembaran negara dan/atau RUU tidak ditandatangani oleh presiden, dalam jangka waktu 30 hari UU tersebut sah dan dapat diberlakukan.

Perihal pembahasan RUU yang telah memasuki pembahasan DIM pada periode sebelumnya, dapat dimasukkan kembali kedalam prolegnas tahunan maupun menengah pada periode selanjutnya sesuai kesepakatan DPR, presiden, dan/atau DPD.

Adapun pemberlakuan suatu UU, menurut Pasal 87 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan penjelasan bahwa Peraturan perundang-undangan, baik itu UU, PP, Perpres dan lain sebagainya mempunyai kekuatan mengikat, yang berarti mulai berlaku pada saat diundangkan atau pada tanggal diundangkan. Kecuali apabila didalam peraturan perundang-undangan tersebut menyatakan lain mengenai pemberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut, misalnya peraturan perundang-undangan tersebut disahkan pada tanggal tertentu namun ditentukan pemberlakuannya didalam peraturan tersebut pada tanggal lain.

Maria Farida berpandangan bahwa suatu UU berlaku tatkala UU tersebut diundangkan dalam lembaran negara. Oleh karena telah diundangkan dalam lembaran negara, maka UU tersebut menjadi berlaku dan memiliki daya ikat.<sup>14</sup>

#### **a. Pembentukan Peraturan Pemerintah**

Pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) pada dasarnya mengacu kepada UUD NRI Tahun 1945 Pasal 5 Ayat (2) yang mengatakan bahwa;

*“Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”*

Selain itu, juga termuat didalam UU 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden RI No. 87 Tahun 2014

---

<sup>14</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. (Yogyakarta: Kanisius. 2007), hlm. 151.

## Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Adapun dikatakan “menjalankan undang-undang” pada Pasal 5 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 tersebut bermakna bahwa PP memiliki isi yang mana pada substansinya hanyalah menjelaskan secara rinci ketentuan yang telah ada pada UU. Dengan demikian, ketentuan-ketentuan yang ada didalam PP berkaitan langsung dengan ketentuan-ketentuan yang ada pada UU yang menginginkan adanya PP.<sup>15</sup>

Materi muatan yang ada pada PP dapat memuat keseluruhan materi muatan yang ada pada UU yang dilimpahkan ke PP. Selanjutnya, penjelasan mengenai “menjalankan undang-undang sebagai mana mestinya” Bagirmanan menegaskan bahwa UU yang menginginkan adanya PP sebagai peraturan pelaksanaannya harus mencantumkan secara tegas didalam UU tersebut.<sup>16</sup> Disamping itu, Ni'matul Huda menjelaskan bahwa dalam konteks ini penetapan PP dapat dilakukan sepanjang ada UU yang menginginkan hadirnya PP atau tidak secara langsung UU mengatakan ketentuan lebih lanjut diatur dengan PP, sepanjang dianggap perlu adanya PP dalam penerapan UU maka diperbolehkan menerbitkan PP dengan ketentuan-ketentuan mengenaibatasan yang tidak boleh dilanggar. Pembatasan-pembatasan dalam pembentukan PP sangat penting untuk diperhatikan. Sebagaimana halnya peraturan yang “menjalankan” UU, PP tidak dapat; Mengubah materi yg ada dalam UU yang mendelegasikannya; Tidak dapat menambah, mengurangi, maupun menyisipi suatu ketentuan; Tidak memodifikasi materi dan pengertian yg telah ada dalam UU induknya.<sup>17</sup>

Lebih lanjut, A. Hamid Attamimi membeerikan penjelasan terkait karakteristik dari PP yang kemudian dikutip oleh Maria Farida dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan 1, yang mengatakan bahwa karakteristik PP ialah; PP dibentuk oleh UU, yang berarti PP tidak bisa dibentuk apabila tidak ditemui UU induknya; PP tidak dapat memuat sanksi pidana, kecuali UU induknya mencantumkan sanksi tersebut. Namun dalam perkembangannya, hal ini sudah tidak relvan lagi dalam praktik di Indonesia, karena dalam UU No.10 Tahun 2004 maupun UU No.12 Tahun 2011 menginginkan sanksi pidana hanya ada dalam UU dan Peraturan Daerah; PP tidak bisa menambah maupun mengurangi norma yang telah ada pada UU; PP dapat dibentuk meskipun UU induknya tidak secara tegas mengatakan bahwa memerlukan PP sebagai peraturan pelaksana, selagi dirasa diperlukan PP dalam

<sup>15</sup> Ni'matul Huda dan R Nazriyah, *Teori dan pengujian....* . (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 103.

<sup>16</sup> Bagir manan. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. (Jakarta: Indi-Hill.Co,1992), hlm. 53.

<sup>17</sup>*Ibid*, hlm. 103.

menjalankan UU; PP berisikan ketentuan-ketentuan berupa peraturan maupun gabungan peraturan dan penetapan.<sup>18</sup>

Peraturan pelaksana yang termuat dalam PP merupakan aturan yang memiliki fungsi mengatur hal-hal yang tidak dimuat dalam UU terkait teknis pelaksanaannya. Oleh karenanya, PP sebagai peraturan pelaksana selalu ada pendelegasian dari UU sebagai peraturan di atasnya.<sup>19</sup>

Adapun mekanisme penyusunan PP, sesuai dengan UU 12 Tahun 2011 dan Perpres No 87 Tahun 2014, Badan Pembinaan Hukum Nasional bertanggung jawab atas Program Penyusunan PP, adapun BPHN sendiri merupakan bagian dari keorganisasian Kementerian Hukum dan HAM. Dalam Program Penyusunan PP, BPHN berkoordinasi dengan kementerian ataupun lembaga lain sebagai pemrakarsa PP.

Selanjutnya BPHN akan melakukan verifikasi usulan PP dari kementerian atau lembaga tersebut. Verifikasi tersebut pada dasarnya ingin memastikan bahwa yakni; PP yang diusulkan merupakan perintah dari UU; PP yang diusulkan masuk kedalam Rencana Kerja Pemerintah atau RKP; serta melihat urgensi penetapan PP yang diusulkan.

Apabila dilihat dari fungsi PP, Pasal 5 UUD NRI 1945 yang mengatakan bahwa;

*“Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”*

Dapat dipahami bahwa fungsinya untuk menjalankan suatu UU maupun beberapa UU. Baik secara tegas mencantumkan bahwa memerlukan PP sebagai peraturan lebih lanjut, maupun tidak mencantumkan secara tegas didalam UU tersebut. Hal tersebut dilandaskan atas dasar Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945 yang dapat dipahami bahwa presiden dalam menjalankan UU dapat membentuk PP sebagai peraturan pelaksanaannya, meskipun UU yang bersangkutan tidak secara tegas mengatakannya.<sup>20</sup>

Disamping hal tersebut diatas, PP dibuat oleh presiden membuat proses pembentukan akan lebih cepat, meskipun pada dasarnya dalam pembuatan UU maupun peraturan pelaksana adalah kewenangan *legislatif* dan *eksekutif* sebagai pelaksana akan lebih mempermudah pembuatan PP apabila

---

<sup>18</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan 1*, ( Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 236.

<sup>19</sup> Muhammad Fakhry, “Kedudukan dan Fungsi Peraturan Pelaksan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (Kajian Terhadap Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat)” ,*Jurnal Ilmiah FH Universitas Mataram*, 2019. hlm. 8.

<sup>20</sup>*Ibid*, hlm. 270-271

dilimpahkan kepada pelaksana itu sendiri untuk merincikan ketentuan yang telah ada pada UU sebagai acuan teknis dalam pelaksanaan.<sup>21</sup>

Perubahan yang bisa saja cepat terjadi membuat peraturan pelaksan berupa PP akan cenderung menyesuaikan dengan keadaan, hal ini menjadi sebuah kemudahan juga apabila sewaktu-waktu ada penyesuaian dalam pelaksanaan agar UU dapat berjalan sesuai dengan politik hukum yang diinginkan. Perubahan tersebut akan memakan waktu yang lama apabila dibahas oleh DPR dan waktu DPR habis hanya memperdebatkan hal-hal yang bersifat teknis.<sup>22</sup>

Dalam kedudukannya, PP dikatakan sebagai peraturan delegasi oleh karena dalam pembentukannya lembaga yang berwenang dalam pembentukan peraturan mendelegasikan pembentukannya kepada presiden dengan materi muatan yang telah dijelaskan diatas.

Delegasi suatu kewenangan, dapat dipahami sebagai pelimpahan kewenangan dari seseorang kepada orang lainnya, atau dari suatu lembaga ke lembaga lainnya. sehingga pihak yang dilimpahkan kewenangan memiliki kewenangan untuk melaksanakannya dengan tanggung jawab sendiri. Tanggung jawab tersebut beralih seketika pelimpahan kewenangan dilakukan atau dapat dikatan bahwa tanggung jawab menjadi suatu akibat dari adanya wewenang. Namun, dalam hal ini yang melimpahkan wewenang tidak serta merta lepas dengan tanggung jawab, melainkan menyisahkan sedikit tanggung jawab bagi orang atau lembaga yang melimpahkan wewenang.<sup>23</sup> Ridwan HR mengatakan bahwa *delegated legislator* yang mana dalam konteks ini adalah presiden yang memiliki dasar pada suatu ketentuan undang-undang untuk dapat mengeluarkan PP.<sup>24</sup>

### **b. Keterkaitan Peraturan Pemerintah atas Keberlakuan Undang-Undang**

Keterkaitan Undang-Undang dengan Peraturan Pemerintah secara sederhana dapat dilihat melalui pasal 5 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 maupun Pasal 1 Angka 5, yang pada substansinya adalah PP merupakan

<sup>21</sup> <https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>, Diakses Pada 11 Maret 2015.

<sup>22</sup>*Ibid.*

<sup>23</sup> I.C. Van der Vlies, "Handboek Wetgeving" yang diterjemahkan menjadi "Perancangan Peraturan Perundang-undangan", (Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005), hlm, 80.

<sup>24</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 101.

peraturan yang dihadirkan untuk menjalankan UU. Dan Bagir Manan menegaskan bahwa keterkaitan keduanya adalah UU harus mengatakan secara tegas apabila menginginkan PP sebagai peraturan pelaksanaannya.<sup>25</sup>

Dalam pemberlakuan suatu UU, tidak lepas dengan acuan pemberlakuan secara yuridis yang telah disampaikan diatas, yakni ada empat hal yang menjadi acuan bahwa suatu norma dapat berlaku. i) teori Hans Kelsen *Stufenbau Theorie des Recht* yang mengatakan bahwa norma hukum dapat berlaku berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi atau superior. Yang menunjukkan bahwa suatu UU dapat berlaku apabila telah diatur hierarki perundang-undangan dan peraturan yang rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

ii) Pandangan J.H.A. Logemann yang memiliki pandangan bahwa suatu norma itu berlaku dan mengikat tatkala adanya hubungan keharusan antara kondisi yang ada dengan akibat yang ditimbulkan. Dengan demikian UU yang dibentuk memang diperlukan dalam suatu kondisi yang ada.

iii) W. Zevenbergen memiliki pandangan bahwa norma yang dapat diberlakukan adalah norma yang ditetapkan melalui proses yang sah. UU yang sahkan melalui tahapan-tahapan yang telah ditetapkan sebagai tahapan yang harus dilalui dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

iv) disahkan oleh lembaga yang dipilih sebagai lembaga yang berwenang dalam menetapkan norma. Pengesahan yang dilakukan oleh lembaga berwenang, dalam konteks Indonesia setelah RUU disetujui maka diserahkan kepada presiden untuk ditandatangani dan dalam hal tidak ditandatangani oleh presiden maka dalam 30 hari sah dan dapat berlaku.

Adapun keterkaitannya dengan pembentukan PP menjadi persoalan apabila masuk kedalam pembahasan tentang asas-asas. Memang secara formal dapat disandingkan antara teori keberlakuan UU dengan pasal-pasal terkait pembentukan UU yang menunjukkan bahwa aspek-aspek teoritik sudah terpenuhi didalam pasal-pasal pembentukan UU. Namun, didalam proses pembentukan UU tentunya memiliki asas-asas yang tidak dapat dikesampingkan.

Satu UU dalam pembentukannya terkadang membutuhkan peraturan pelaksana yang memiliki indikasi bahwa UU itu belum selesai sampai disitu dari segi rincian pelaksana. Oleh karenanya, implikasi peraturan pelaksana memuat rincian-rincian pelaksanaan dari norma yang ada pada UU agar asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan dapat terwujud.

Dalam hal persoalan penerbitan PP yang memakan waktu cukup lama atau bahkan tidak kunjung diterbitkan, secara normative tidak menghalangi keberlakuan UU apabila melihat kepada syarat pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang telah dijelaskan pada bagian atas. Namun

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Indi-Hill.Co,1992), hlm. 53.

Ketepatan waktu sangat diperlukan untuk menjaga agar politik hukum dari UU tersebut dapat terlaksana.

Dalam hal PP yang dibentuk dengan waktu cepat, tidak ada persoalan dalam pemberlakuan UU, namun disisi lain tidak ada yang bisa menjamin akan substansi dari materi muatan UU yg didelegasikan kepada PP sesuai dengan delegasinya. Selain itu, asas *lex superiori delogat legi inferiori* menginginkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memastikan materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam hal PP yang dibentuk dengan waktu yang lama/bahkan tidak kunjung dibentuk, terdapat sedikit perbedaan pendapat dalam hal keberlakuan UU. Muhammad Yasin menjelaskan Bahwa materi muatan UU berlaku dengan sendirinya pada tanggal diundangkan, atau pada tanggal lain yang disebutkan dalam UU tersebut. Selain itu, PP sebagai peraturan delegasi bertujuan untuk mengurangi kesulitan dan permasalahan dalam hal pelaksanaan UU. Hanya saja, jarak penerbitan PP yang lama akan mempengaruhi efektivitas pelaksanaan UU tersebut.

Pendapat tersebut dapat dipahami apabila mengacu kepada UU 12 Tahun 2011 yang mngatakan bahwa;RUU yg telah disetujui oleh DPR dan Presiden menurut Pasal 73 ayat (1) UU 12 Tahun 2011, RUU itu disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkanmenurut Pasal 73 ayat (2) UU 12 Tahun 2011.

Maria Farida Indrati Soeprapto berpendapat bahwa suatu undang-undang yang sudah disahkan baru dapat berlaku mengikat umum apabiladiundangkan dalam suatu lembaran negara. Lebih lanjut, bahwa sehubungan dengan adanya masalah pengundangan dan daya ikat tersebut, dapat dijumpai adanya tiga variasi, yaitu;<sup>26</sup>

- Berlaku pada tanggal diundangkan;
- Berlaku beberapa waktu setelah diundangkan;
- Berlaku pada tanggal diundangkan dan berlaku surut sampai tanggal yang tertentu.

Sedikit berbeda dengan Moh. Fadly yang mengatakan bahwa suatu pasal dalam UU yang mendelegasikan pelaksanaan dgn PP maka pasal tersebut tidak dapat dilaksanakan sebelum PP-nya di bentuk.<sup>27</sup> Dalam konsteksnya,

<sup>26</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan TeknikPembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 151.

<sup>27</sup> Ungkapan dalam legislatalk eps.11 yang berjudul “Ngobrol tentang Peraturan Delegasidan Kontrol Preventif Pembentukan Peraturan Pemerintah. Pada Channal YouTube; ICLD

penulis memahami bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas yang telah ditentukan dalam UU No.12 Tahun 2011 Pasal 5, asas tersebut ialah;<sup>28</sup>

- a. Kejelasan tujuan;  
Pada dasarnya, dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan mengharuskan akan kejelasan tujuan yang ingin dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;  
Pada dasarnya, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu kegiatan yang mana kegiatan tersebut dilakukan oleh lembaga maupun pejabat negara yang telah diberikan wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;  
Pada dasarnya, peraturan perundang-undangan memiliki hierarki yang mana materi muatan masing-masing peraturan memiliki jenisnya tersendiri, oleh karenanya perlu diperhatikan dalam menentukan jenis, hierarki, dan materi muatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- d. Dapat dilaksanakan;  
Pada dasarnya menginginkan agar tercapainya eektivitas dari pembentukan peraturan perundang-undangan, oleh karenanya pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;  
Pada dasarnya menginginkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat karena memang dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- f. Kejelasan rumusan;  
Pada dasarnya menginginkan peraturan perundang-undangan itu tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya, oleh karenanya pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan persyaratan teknis penyusunan.
- g. Keterbukaan.  
Pada dasarnya, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki sifat terbuka, baik tahapan dalam tahapan pertama sampai tahapan pengesahan maupun pengundangan. Oleh karenanya,

---

Indonesian Center for Legislative Drafting . yang di upload pada: 16 Juli 2021. Website:  
<https://www.youtube.com/watch?v=F-qBjHT6L2w>

<sup>28</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan I.* (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 318-319.

masyarakat berhak untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

A. Hamid S. Attamimi juga menjelaskan yang dikutip oleh Maria Farida bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki asas-asas pembentukan yang patut, asas-asas tersebut ialah;<sup>29</sup>

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ/lembaga serta materi muatan yang tepat;
- d. Asas dapat dilaksanakan;
- e. Asas dapat dilaksanakan;
- f. Asas perlakuan sama didepan hukum;
- g. Asas kepastian hukum;
- h. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Secara sederhana bahwa melihat PP sebagai peraturan pelaksana dari UU akan mengalami kendala tatkala PP yang diinginkan terlalu lama untuk diterbitkan atau bahkan tidak kunjung diterbitkan. Hal tersebut tentunya menyalahi asas yang telah ditentukan, seperti misalnya asas dapat dilaksanakanyang mana pada dasarnya menginginkan keefektivitasan peraturan perundang-undangan tersebut, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Perihal PP yang belum atau tidak diterbitkan, Pasal yang menginginkan PP sebagaiaturan pelaksana otomatis tidak dapat dilaksanakan. Karena apabila dilaksanakan akan menimbulkan penafsiran-penafsiran liar yang memungkinkan terjadinya penyalahgunaan pasal dalam UU. Hal tersebut bisa berakibat kepada pelanggaran terhadap hak warga negara.

Selain itu, pembentukan suatu peraturan perundang-undangan memang dilakukan atas dasar kebutuhan hukum ditengah masyarakat dan dibentuknya peraturan agar dapat bermanfaat, namun kebermanfaatannya itu tidak dapat optimal apabila peraturan perundang-undangan yang mana dalam hal ini UU yang juga menginginkan PP sebagai peraturan pelaksanaanya tidak diterbitkan. Aspek kepastian hukum juga bagian dari asas-asas yang dilanggar, oeh sebab dalam pelaksanaan suatu UU menimbulkan kebingungan sehingga pemberlakuan UU terkadang tidak menemukan ritme yang sesuai dengan maksud atau politik hukum yang diinginkan oleh UU tersebut.

Memang menimbulkan persoalan mengenai penerbitan PP terhadap suatu UU yang menginginkan peraturan pelaksana. Oleh karenanya menimbulkan sedikit perbedaan pendapat dalam keberlakuan suatu UU apabila PP nya belum diterbitkan, karena dapat bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta memungkinkan timbulnya pelanggaran didalamnya. Meskipun secara nortmatif dan empirik,

---

<sup>29</sup> *Ibid.* hlm. 311.

UU yang belum diterbitkan atau tidak diterbitkan PP padahal UU memerlukannya, tidak menghalang-halangi keberlakuan UU tersebut. Hanya saja dapat menimbulkan persoalan-persoalan baik pertentangan terhadap asas maupun pelanggaran dalam penerapan UU tersebut, sehingga menjadi perdebatan terhadap keberlakuan UU yang bisa dikatakan “belum jelas” karena dalam pelaksanaannya tidak diatur secara jelas.

Apabila dilihat secara teoritik bahwa PP yg merupakan peraturan pelaksana memiliki materi muatan yg dapat berupa seluruh ketentuan yg tercantum dalam UU yg bersangkutan dan tidak ada penambahan norma dan lain sebagainya. Sehingga dirasa tidak begitu sulit dalam pembentukannya. Disamping itu pula, PP yg merupakan peraturan delegasi tidak serta merta membuat pembuat UU sebagai delegator membiarkan begitu saja kepada presiden untuk membuat PP, DPR dapat mengkonfirmasi mengenai materi muatan PP agar tidak keluar dari substansi UU.

PP sebagai peraturan delegasi berbeda dengan UU yang merupakan kewenangan atribusi. Kewenangan delegasi bermakna sebagai “diwakilkan” bukan berarti “diberikan”.<sup>30</sup> Dalam konteksnya, PP yang mengatur lebih lanjut dari UU hanya mengatur tentang norma-norma yang sifatnya teknis dan administrative. Norma-norma tersebutlah yang biasanya didelegasikan berupa PP, dalam hal norma yang menyangkut substansi hak dan kewajiban maka tidak di delegasikan.<sup>31</sup> Oleh sebab itu, dalam pembentukannya PP tidak melalui proses yang rumit sehingga tidak ada alasan untuk terlalu lama menerbitkannya apalagi tidak diterbitkan, meskipun tetap memperhatikan materi muatan agar sesuai dengan ketentuan yang ada.

Apabila melihat dari aspek indikator-indikator yang telah disampaikan oleh Hamid Attamimi terkait pembentuk hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dikatakan berhasil dengan baik apabila memenuhi indikasi-indikasi yang telah disampaikan diatas. Pada poin ini, setidaknya pembentuk peraturan perundang-undangan yang pada domain ini adalah parlemen dan presiden dianggap gagal memenuhi indikasi bahwa Aturan hukum harus jelas sehingga dapat dimengrti, sebab konsekuensi ketidak jelasan akan mengakibatkan ketidak tahuan dalam pengaplikasian.

Selain aspek diatas, apabila diamati akan indikasi-indikasi yang telah disampaikan oleh Hamid Attamimi yang mengutip pendapat Lon Fuller yang telah dijelaskan pada bagian atas bahwa di dalamnya menitik beratkan dalam pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan jangan sampai menimbulkan kebingungan dalam pengaplikasiannya. Oleh karenanya hukum yang diatur dalam intrumen-instrumen yang ada pada

---

<sup>30</sup>*Ibid.* hlm. 58

<sup>31</sup> Jimly Ashhiddiqie. *Perihal* ..... (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 151.

hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia haruslah saling melengkapi apa-apa yang belum jelas dan tidak dibenarkan apabila ada pertentangan antara peraturan yang satu dengan yang lainnya.

UU yang kemudian tidak segera diterbitkan PP-nya atau bahkan tidak kunjung diterbitkan sampai UU tersebut tidak berlaku lagi dapat dikategorikan sebagai UU yang tidak baik. Sebab dalam materi muatan yang ada pada undang-undang tidak memuat perihal teknis pelaksanaan yang kemudian didelegasikan kepada PP yang memuat apa-apa yang tidak mungkin dimuat dalam UU. Oleh sebab itu UU yang tidak segera diterbitkan PP-nya atau bahkan tidak kunjung diterbitkan, maka tidak dapat dilaksanakan meskipun UU tersebut sah dan memiliki daya mengikat.

## **Penutup**

Undang-Undang yang mana PP-nya belum diterbitkan atau bahkan tidak kunjung diterbitkan tidak mempengaruhi keberlakuan UU atau dengan kata lain bahwa UU tersebut sah dan memiliki kekuatan hukum mengikat, sebab acuannya adalah ditandatangani oleh presiden maupun tidak ditandatangani selama 30 hari dapat berlaku selagi sudah diundangkan dalam lembaran negara. Namun, hanyasaja UU tersebut dapat dikategorikan sebagai aturan hukum yang tidak baik dikarenakan tidak sesuai dengan asas-asas yang ada, khususnya asas kejelasan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Implikasinya ialah UU yang tidak segera diterbitkan PP-nya atau bahkan tidak kunjung diterbitkan, maka tidak dapat dilaksanakan sebab tidak adanya aturan teknis yang mengaturnya. UU yang belum ada PP nya tersebut apabila tetap dilaksanakan maka dapat mengakibatkan kondisi yang serba tidak jelas akibat penafsiran-penafsiran liar dalam pelaksanaannya. Selain itu, memungkinkan akan pelanggaran dalam penerapan UU tersebut karena ketidakjelasan peraturan. Disamping itu, padahal secara teoritik tidak ada alasan untuk terlalu lama atau bahkan tidak diterbitkan suatu PP sebagai peraturan pelaksana, namun hal demikian menjadi berat untuk dapat diterbitkan sesegera mungkin dikarenakan kepentingan-kepentingan politik yang masih dapat celah untuk mempengaruhinya.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku;

- Ashhiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta; Rajawali Pers. 2010.
- Attamimi, Hamid, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggara Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi, Jakarta; Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Azhar, *Negara Hukum Indonesia Analisi Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI Press, 1995), hlm. 69, dalam buku Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, 2019.
- Dwi Anggono, Bayu, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Jakarta; Konstitusi Press, 2014.
- Farida, Maria, *Ilmu Perundang-undangan 1*. Yogyakarta; PT Kanisius, 2020.
- Farida, Maria, *Ilmu Perundang-undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius. 2007.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cet. Ke-6, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Huda, Ni'matul dan R Nazriyah, *Teori dan pengujian peraturan perundang-undangan*. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Manan, Bagir, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Indi-Hill.Co, 1992.
- Vlies, I.C. Van der, "Handboek Wetgeving" yang diterjemahkan menjadi "Perancangan Peraturan Perundang-undangan", Jakarta; Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM RI, 2005.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta; RajaGrafindo Persada, 2009.
- Jurnal Ilmiah;
- Atmadja, Dewa Gede. Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum. *Jurnal Kertha Wicaksana* vol.12 No. 2, 2018.
- Fakhry, Muhammad. Kedudukan dan Fungsi Peraturan Pelaksan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia (Kajian Terhadap Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Barat). *Jurnal Ilmiah FH Universitas Mataram*, 2019.

Rakia, A.Sakti R.S. Simplifikasi Terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksana yang Dibentuk oleh Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal RechtsVinding* Vol.10, No.2, 2021.

Internet;

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/1t506c3ff06682e/pembuatan-undang-undang/>

<https://setkab.go.id/mengapa-undang-undang-perlu-peraturan-pelaksanaan/>

<https://www.youtube.com/watch?v=F-qBjHT6L2w>