

Analisis terhadap Batasan-Batasan Materi Muatan Undang-Undang Organik Dihubungkan dengan Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 JO. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019

Neng Fuji Nur'Aulia

Prodi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum

Universitas Islam Bandung

Bandung, Indonesia

Nfraulia@gmail.com

Abstract—The State recognizes the supremacy of the constitution above all other laws and regulations, which is evident from the modification that requires a procedure that is more severe than the law-making. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has been established as the basic law in the legislation and occupies the highest place in the hierarchy of Indonesian laws and regulations. Hierarchy of Regulation No. 12 of 2011 jo. No. 15 of 2019 include the MPR Decree and the Presidential Decree which changed the word Decision to the Regulation, this complement the hierarchical supremacy of Indonesian law as a State of law as the mandate of the Constitution. In the Draft Laws that were passed into laws, many hierarchically contradict the 1945 Constitution and are not in accordance with what the people aspire to in the Basic Regulation (UUD 1945) which is the source and basis for the formation of the law. So that in the formation of a good law, it must be guided by a series of principles (principles), one of which is the principle of the right content material which has been regulated in No.12 of 2011 Jo. No. 15 Year 2019 Concerning the Establishment of Laws and Regulations. This principle is very important because each type of legislation can only contain material according to the hierarchical level. The application of this principle in the practice of forming laws in Indonesia has not been fully complied with. Simple problems and should not need to be regulated in law, the DPR and the President are still being forced into law. Currently, there is an assumption that anything can become the substance of the law. Therefore, many laws were subject to judicial review by the Constitutional Court at the request of the public. Based on this, through the author's normative juridical research method, it was found that there were provisions of the Article that had been regulated in the 1945 Constitution, which were republished by Law Number 7 of 2017 concerning General Elections which hierarchically were one level below the 1945 Constitution.

Keywords— *The Legislation, The Substance, Substance of the Act, Judicial Review.*

Abstrak— Negara mengakui supremasi undang-undang dasar di atas segala peraturan perundang-undangan lainnya, hal mana terbukti dari cara mengubahnya yang memerlukan prosedur yang lebih berat dari pada pembuatan undang-

undang. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah ditetapkan sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan dan menempati tempat tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia. Hirarki Peraturan Perundang-undang No. 12 tahun 2011 jo. No. 15 tahun 2019 memasukkan TAP MPR dan Peraturan Presiden yang mengubah kata Keputusan menjadi Peraturan, hal ini melengkapi hirarkis supremasi hukum Indonesia sebagai Negara hukum sebagai mana amanat UUD. Dalam Rancangan Undang-Undang yang disahkan menjadi undang-undang banyak yang bertentangan dengan UUD 1945 secara hierarki dan tidak sesuai dengan apa yang dicita-citakan masyarakat dalam Peraturan Dasar (UUD 1945) yang menjadi sumber dan dasar pembentukan dari undang-undang tersebut. Sehingga dalam pembentukan Undang-undang yang baik harus berpedoman pada serangkaian asas (prinsip), salah satunya adalah asas materi muatan yang tepat yang sudah diatur didalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Asas ini sangat penting karena setiap jenis peraturan perundang-undangan hanya dapat memuat materi sesuai dengan tingkatan hierarkinya. Penerapan asas ini dalam praktek pembentukan UU di Indonesia belum sepenuhnya ditaati. Permasalahan sederhana dan seharusnya tidak perlu diatur dalam UU, tetap dipaksakan DPR dan Presiden menjadi UU. Saat ini berkembang anggapan bahwa semua hal dapat menjadi materi muatan UU. Oleh karena itu, banyak undang-undang yang diuji materikan (judicial review) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) atas permohonan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut melalui metode penelitian yuridis normatif yang dilakukan penulis, menemukan hasil bahwa terdapat ketentuan Pasal yang sudah diatur didalam UUD 1945, dimuat kembali oleh Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang secara hierarki kedudukannya berada satu tingkat dibawah UUD 1945.

Kata Kunci— *UUD 1945, Undang-Undang, Peraturan Perundang-undangan, Materi Muatan, Judicial Review.*

I. PENDAHULUAN

Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-

Undang Dasar 1945 pasca amandemen. Sebagai negara hukum maka hukum harus dipahami sebagai satu kesatuan sistem yang terdiri dari elemen-elemen kelembagaan (*institutional*), kaedah aturan (*instrumental*) dan perilaku para subyek hukum (*elemen subyektif dan cultural*). Ketiga elemen sistem hukum tersebut mencakup; kegiatan pembuatan hukum (*law making*), kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administration*) dan kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau yang biasa disebut dengan penegakkan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*). Makna atau nilai dari asas negara hukum tersebut adalah bahwa hukum merupakan sumber tertinggi (*supremasi*) dalam mengatur dan menentukan mekanisme hubungan hukum antara negara dan masyarakat, maupun antara anggota atau kelompok masyarakat yang satu dengan yang lainnya dalam mewujudkan tujuannya. Pemerintah (*bestuur*) selaku pelaksana kebijakan politik negara mempunyai wewenang sebagaimana diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas untuk mengendalikan pemerintahan, memimpin atau mengatur warga negaranya, memberi petunjuk, menggerakkan potensi, memberi arah, mengkoordinasikan kegiatan, mengawasi, mendorong dan melindungi masyarakat.

Dalam sebuah negara hukum, Undang-Undang adalah seperangkat negara yang sangat fundamental. Undang-undang mempunyai peran yang sangat besar. Hal tersebut karena segala gerak aktivitas negara dan rakyat harus didasarkan pada hukum. Hukum menjadi sentral dalam sebuah negara hukum tidak terbatas hanya pada hukum tertulis saja. Melainkan juga hukum tidak tertulis yang dinamakan dengan hukum adat.

UUD 1945 adalah hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau yang hanya memuat aturan-aturan pokok sebagai instruksi dalam menyelenggarakan segala perangkat kehidupan bernegara. dalam hal ini, diperlukan perangkat hukum lain dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara. perangkat hukum tersebut ialah Undang-Undang Organik yang dibuat untuk melaksanakan perintah langsung UUD. Dalam pertauran perundang-undangan terdapat Undang-undang organik dan Undang-undang non organik.

Keduanya memiliki perbedaan yang mendasar, namun keduanya memiliki hubungan yang erat sebagai perangkat hukum dalam mengatur jalannya pemerintahan dan kehidupan masyarakat. Undang-undang organik dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden dalam rangka memberi kesempatan yang luas bagi pemerintah untuk membuat dan merinci lebih lanjut peraturan-peraturan yang terdapat dalam UUD 1945 yang harus diatur lebih lanjut dalam undang-undang organik yang merupakan Undang-undang yang mengatur materi atas persoalan yang digariskan oleh ketentuan hukum yang menjadi dasarnya (UUD 1945, TAP MPR dan UU) untuk mengatur hal-hal yang berhubungan dengan keorganisasian negara dan dibentuk untuk melaksanakan perintah Undang-Undang Dasar. Sementara Undang-undang non organik yaitu Undang-undang yang mengatur hal-hal tidak

ditentukan secara eksplisit oleh UUD, TAP MPR atau undang-undang (pokok). Sebagai diketahui bahwa UUD 1945 sebagai aturan dasar negara yang tertulis hanya memuat aturan-aturan pokok saja, hanya memuat garis-garis besar tentang penyelenggaraan kehidupan bernegara. Jadi tidak seluruh pokok persoalan telah tergariskan dalam UUD seiring perkembangan zaman, sehingga akan ada persoalan-persoalan baru yang muncul yang kemudian perlu diatur dengan undang-undang.

Di dalam UUD 1945 hasil amandemen, acapkali mengalami banyak kendala yang mengundang diskursus bahkan perdebatan sengit, akibat multitafsir di antara para pakar maupun para ahli-ahli hukum yang mencoba memberikan makna atas suatu ketentuan pasal atau ayat yang ada di dalam UUD 1945. Salah satunya terkait dikeluarkannya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, selanjutnya penulis sebut UU Pemilu. Dalam Pasal 169 UU ini diatur tentang persyaratan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden, di luar yang telah dimuat dalam Pasal 6 ayat (1).

Dalam ketentuan Pasal 169 diatas, penulis menemukan adanya syarat tambahan sebanyak 20 macam, yang di antaranya juga memuat ketentuan yang telah diatur dalam Pasal 6 ayat (1), terkait dengan syarat Presiden dan Wakil Presiden "*Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri*". Pemuatan ketentuan seperti ini, dapat menimbulkan persoalan hukum, terutama yang memuat kembali ketentuan UUD ke dalam UU yang secara khierarkhis berada dua tingkat lebih rendah dari UUD, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selanjutnya penulis sebut UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut menjelaskan mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang terdiri atas: a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945; b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota".

Di Indonesia, UUD 1945 sebagai gurn norm yang sebenarnya menjadi dasar-dasar terhadap peraturan perundang-undangan dibawahnya, ternyata di dalam Undang-undang organik terdapat materi muatan yang menyebutkan kembali ketentuan pada UUD 1945. Untuk mengetahui pemuatan materi muatan Undang-undang organik tersebut bertentangan atau tidak, dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi dalam kewenangannya sebagaimana telah diatur didalam Pasal 24C UUD 1945 untuk melakukan pengujian berbagai jenis UU tanpa terkecuali, Dimana MK melakukan pengujian dengan judicial review yang merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan tertentu oleh hakim. Pengujian itu dilakukan atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi.

II. LANDASAN TEORI

A. KONSEP NEGARA HUKUM

Padmo wahyono pernah mengatakan bahwa “suatu negara sebaiknya berdasarkan atas hukum dalam segala hal”. Selanjutnya beliau mengatakan, bahwa konsep negara hukum ini, telah didambakan sejak Plato menulis “*Nomoi*”. Meski konsep negara hukum ini telah dicanangkan jauh sejak Plato, tapi yang pasti konsep negara hukum ini mulai tampil dan dibicarakan secara inten pada abad ke-19, sebagai bentuk reaksi terhadap konsep kehidupan individualisme. Artinya, konsep negara hukum bersentuhan langsung dengan paham individual sebagai konsekuensi diaturnya hubungan negara dengan manusia secara individu. Negara hukum apakah (*Reschtaat* atau *The Rule of Law*) adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan UUD 1945, sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Penegasan sebagai negara hukum dikuatkan dalam UUD 1945 setelah perubahan pada Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Mengenai apa yang disebut dengan negara hukum ialah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Hukum bertujuan mengatur tata tertib masyarakat. Melihat tujuan dari hukum tersebut, maka segala tata kehidupan bernegara penting memperhatikan hukum, baik masyarakat maupun pemerintah.

Secara konseptual, teori negara diwujudkan dalam sebutan negara hukum atau negara bersendi hokum, yang untuk kepentingan akademik dan praktik politik, dibedakan ke dalam dua teori, yaitu: teori negara hukum “*de rechtsstaat*” dan teori negara hukum “*the rule of law*”. Kedekatan dari kedua konsep negara hukum ini, sama-sama menghendaki dan menempatkan hukum sebagai “*instrument*” pengendali kekuasaan. Perbedaan terletak dalam latar belakang dari kedua teori itu. Meski kedua negara hukum itu memiliki perbedaan mendasar dari sisi latar belakang, tapi dapat dipastikan keduanya memiliki hubungan erat dengan konsep kedaulatan rakyat. Negara hukum *de rechtsstaat* merupakan konsep yang bertujuan mengembalikan kedaulatan kepada rakyat dengan cara melepaskan rakyat dari belenggu ketidakmerdekaan baik secara fisik, psikis, ekonomi, politik dan sebagainya, menuju kemerdekaan. Sementara negara hukum *the rule of law*, merupakan upaya mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rumusan-rumusan normatif yang didalamnya memuat jaminan perlindungan dan penghormatan terhadap kemerdekaan asasi dan pengakuan terhadap HAM pada umumnya, yang akan dijadikan acuan dalam memerintah negara.

Indonesia adalah negara yang dipengaruhi sistem hukum Eropa continental atau *civil law*. Berdasarkan sistem hukum tersebut, secara yuridis terdapat hal-hal yang perlu

ditelaah lebih lanjut karena menjadi permasalahan hukum dalam pengaturan *judicial review* yang dilaksanakan oleh dua lembaga yang berbeda Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945, baik Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman. Dalam UUD 1945 seharusnya hanya diatur 1 (satu) lembaga saja, yaitu Mahkamah Konstitusi, yang memiliki kewenangan untuk melaksanakan pengujian di Indonesia, yaitu pengujian UU terhadap UUD dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Karena, Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*Court Of Justice*) sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenan dengan lembaga pengadilan umum (*Court of law*).

Adanya pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi, menggambarkan bahwa kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia menjadi diragukan karena banyaknya undang-undang yang dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah konstitusi. Indonesia telah mengakomodir adanya pengujian konstitusional atau yang biasa disebut constitutional review maupun judicial review untuk menguji suatu undang-undang terhadap UUD NRI 1945 yang dilakukan di Mahkamah Konstistusi (MK). Namun kelemahannya, ketika kerugian mungkin telah terjadi akibat dilaksanakannya suatu undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

B. TEORI KONSTITUSI

Konstitusi adalah hukum dasar, norma dasar dan sekaligus paling tinggi kedudukannya yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar yang tertulis yang lazim disebut sebagai Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Karena itu, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara.

Menurut Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan berisi “*general and abstract norms*” yang tertuang dalam bentuk formal, sedangkan *gerund norms* tercakup dalam rumusan pengertian konstitusi dalam arti material. Konstitusi dalam arti materil inilah yang disebut Kelsen dengan the first constitution yang mendahului the (*second*) constitution atau konstitusi dalam bentuknya yang formal tersebut.

Saldi Isra mengatakan bahwa konstitusi adalah teks, benda mati yang berisi rangkaian kalimat Meskipun demikian dalam konteks ilosoi konstitusi merupakan teks yang “hidup”, karena itu fungsinya harus berisi pasal-pasal yang mampu melewati berbagai zaman, namun sayang sering kali pasal konstitusi gagal “hidup” dan mampu berlari mengikuti perkembangan peradaban manusia.

Konstitusi sebagai sumber tertinggi dari suatu negara.

Indonesia mempunyai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi tertulis negara. Pembukaan UUD 1945 sebagai norma dasar kedudukannya lebih utama di bandingkan Pasal-pasal UUD 1945 karena Pembukaan UUD 1945 mengandung pokok-pokok pikiran yang tidak lain adalah Pancasila yang merupakan “*general acceptance of same philosophy of government*”.

Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945 adalah satu kesatuan norma konstitusi, walaupun pembukaan memiliki tingkat abstraksi yang lebih tinggi dibanding pasal-pasal, namun tidak dapat dikatakan bahwa pembukaan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari pasal-pasal, keduanya adalah norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*). Batu uji dalam pengujian Undang-Undang adalah UUD 1945, baik Pembukaan maupun Pasal-pasal, apakah suatu ketentuan Undang-Undang melanggar hak konstitusional atau bertentangan dengan UUD 1945. Tidak hanya pasal-pasal, melainkan juga cita-cita dan prinsip dasar yang terdapat Pembukaan UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 2 UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”. Dalam hal ini memiliki konsekuensi bahwa seluruh peraturan perundang-undangan dalam bangunan piramida hukum harus sesuai dan tidak boleh bertentangan terhadap Pancasila. Menurut *Kelsen grund norm* atau norma dasar adalah konstitusi. Pada konteks negara Indonesia *staatsfundamentalnorn* ditempati oleh Pancasila, dan UUD 1945 sebagai *staatsgrundgesetz*.

Untuk menilai pertentangan norma hukum terhadap Pancasila dapat dilakukan penafsiran hukum dalam pengujian Undang-Undang, artinya pengujian Undang-Undang merupakan suatu mekanisme untuk menjamin suatu peraturan perundang-undangan sesuai terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

C. TEORI HAK UJI

Pengujian peraturan perundang-undangan erat kaitannya dengan hirarki peraturan perundang-undangan. Mengingat bahwa tata peraturan perundang-undangan harus tersusun secara hierarkis dan saling berkaitan satu sama lain, secara teoritik telah tersampaikan melalui teori Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau hirarki norma hukum. Dalam teori ini berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan yang berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi.

Hans Kelsen menjelaskan lebih lanjut bahwa, kaidah hukum itu sendiri tidak lain adalah “*command of the sovereign*”. kehendak yang berkuasa. Sehingga hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atas otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, dimana norma yang lebih rendah harus sesuai dengan yang lebih tinggi, dan norma yang lebih tinggi menjadi acuan norma di bawahnya. Hal ini senada

seperti apa yang dikemukakan oleh Merkl bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantkizt*).

Dalam *Blacks Law Dictionary*, judicial review diartikan sebagai: “*A court’s power to review the actions or others branches or levels of government esp., the court’s power to invalidate legislative and executive actions as being unconstitutional. 2. The constitutional doctrine providing for this power. 3. A courts review of lower courts or an administrative bodys factual or legal findings*”.

Sementara Kamus Fockema Andreae, yang menyebut pengujian dengan *totsingsrecht* dengan pengertian: “*het recht van de rechter om na te gaan of een wet al dan niet in strijd is met de Grondwet. De wetten zijn onschendbaar d.w.z. de wetten in formele zin mag de rechter niet toetsen (GW art.120). Wel is het de rechter*”.

Pengertian “pengujian” baik yang diberikan oleh Black Law Dictionary maupun Kamus Fockema Andreae, pada dasarnya sama yaitu “membicarakan kewenangan hakim (pengadilan) untuk menguji UU terhadap UUD”. Sementara perbedaan yang agak mendasar adalah, dalam Kamus *Blacks Law* dikatakan dasar pengujian karena adanya “kebolehan” hakim untuk menguji UU terhadap UUD, tapi dalam Kamus Fockema Andreae sebaliknya yaitu UU tidak dapat diganggu gugat atau tidak dapat diuji terhadap UUD. Namun begitu, suatu waktu dapat saja UU tersebut diuji dalam hal terbukti mengandung muatan yang dianggap bertentangan dengan UUD.

Berdasarkan pengertian dari kedua Kamus tersebut dapat ditarik simpulan bahwa kalau membicarakan kata “pengujian” (*toetsings/review*) UU terhadap UUD atau peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU, yang dimaksud adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan (hakim) bukan dilakukan oleh lembaga eksekutif ataupun legislatif. Oleh karena itu disebut *judicial review*.

Pengujian peraturan perundang-undangan atau *judicial review*, merupakan sarana untuk menilai suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ke yang lebih tinggi secara hirarkis. Menurut Brewer Carrias, *judicial review* ini penting dilakukan sebagai upaya dari yudikatif untuk menjamin tindakan legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi, yaitu konstitusi. Pengujian peraturan perundang-undangan adalah sebuah konsekuensi logis dari teori Hans Kelsen tentang hirarki norma hukum di dalam sistem hukum yang menggunakan peraturan hukum tertulis sebagai sumber yang dominan. Hal ini merupakan cara untuk menjaga konsistensi antar peraturan yang ada.

Menurut Gerhards van der Schyff, *judicial review* berkaitan dengan legalitas dan legitimasi norma. Secara teoritis maupun dalam prakteknya dikenal adanya dua macam hak menguji, yaitu hak menguji formal dan hak menguji materiil. Hak menguji formal merupakan wewenang untuk menilai apakah proses terjadinya satu produk legislatif atau undang-undang sesuai atau tidak dengan cara atau prosedur yang telah ditetapkan. Hak uji materiil adalah wewenang untuk menilai apakah produk

legislatif dari segi substansinya bertentangan atau tidak dengan peraturan hukum yang lebih tinggi (*lex superior derogate lex inferiori*)

Di Indonesia norma tertinggi ini dikontekskan dalam bentuk konstitusi. Karena itu, norma ini merupakan alasan tertinggi bagi keabsahan norma, norma yang satu diciptakan sesuai dengan yang lain, dan dengan demikian terbentuklah sebuah tatanan hukum dalam struktur hierarkis. Hal ini dibuktikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7 disebutkan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini adalah yang tertinggi UUD 1945, Tap. MPR, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara seperti DPR, MA, MK, BPK dan lain-lain juga menjadi kewenangan MA dalam hal pengujian, selama peraturan tersebut dikeluarkan sesuai perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 24A UUD 1945 diatur bahwa Mahkamah Agung mempunyai kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan untuk menguji UU terhadap UUD 1945 diatur lebih lanjut di Pasal 24C yakni melalui Mahkamah Konstitusi.

Judicial review untuk menjamin konsistensi peraturan perundang-undangan dengan konstitusi itu secara luas mencakup semua peraturan perundang tentang organisasi penyelenggaraan negara yang bisa berupa Konstitusi Tertulis yang terdiri dari dua jenis, yaitu dalam dokumen khusus (UUD) atau dalam dokumen tersebar (peraturan perundang-undangan lain) atau berupa Konstitusi Tak Tertulis, yaitu konvensi, hukum adat, dan adat kebiasaan. Dokumen-dokumen tersebar itu harus jelas konsistensi isinya dengan yang lain terutama dengan UUD 1945. Dalam pengujianya, Undang-Undang dapat diuji melalui dua cara yakni *legislative review* dan *judicial review*. *Legislative review* yakni DPR selaku pembentuk Undang-Undang dapat melakukan perubahan atau revisi terhadap Undang-Undang yang berlaku.

Sistem pengujian dilakukan atas setiap peraturan perundang-undangan atau kebijakan maupun tindakan pemerintah lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD 1945 dan harus dilakukan oleh satu lembaga peradilan yang putusnya bersifat mengikat dan final. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti.

D. MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG

a. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

UUD 1945 merupakan dokumen formal yang merupakan hasil perjuangan politik bangsa di waktu lampau. Idealnya dokumen tersebut ditetapkan sebelum Indonesia memproklamasikan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, namun dokumen

tersebut baru ditetapkan keesokan harinya setelah Indonesia merdeka yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. UUD 1945 yang terdiri atas 3 bagian yakni Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan. Adanya penjelasan UUD 1945 tidak dapat dipisahkan dari materi muatan yang dituangkan didalam batang tubuhnya yang memuat 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan dan 2 ayat Aturan Tambahan. Apabila dibandingkan dengan undang-undang dasar negara lain, maka UUD 1945 merupakan undang-undang dasar tersingkat nomor satu di dunia.

Dinamakan UUD 1945 karena UUD tersebut disusun dan ditetapkan pada tahun 1945. UUD lain yang pernah dimiliki dan digunakan oleh bangsa Indonesia adalah Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950. UUD 1945 bukanlah hukum biasa, melainkan hukum dasar. Setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan atau keputusan pemerintah, dan setiap tindakan kebijakan pemerintah haruslah berlandaskan dan bersumberkan pada peraturan yang lebih tinggi yang pada akhirnya dapat dipertanggungjawabkan pada ketentuan-ketentuan UUD 1945. Seperti yang telah dikemukakan dalam Bab II, UUD 1945 ditetapkan oleh PPKI dalam rapatnya pada tanggal 28 Agustus 1945. Selanjutnya seperti diketahui antara bahwa antara tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950, UUD 1945 pernah tidak berlaku untuk seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Pada waktu itu, UUD 1945 hanya berlaku pada satu Negara Bagian Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta. Selanjutnya, antara tanggal 17 Agustus 1950 sampai tanggal 5 Juli 1959, UUD 1945 betul-betul tidak ada lagi dalam percaturan politik dan ketatanegaraan Indonesia, karena yang berlaku pada waktu itu, UUD Sementara 1950. Karena masih bersifat sementara, UUD tersebut mengatur tentang adanya *Konstituante* atau Sidang Pembuatan Undang-Undang Dasar, yang bertugas untuk membuat dan menetapkan UUD baru bagi Indonesia. Dengan dinyatakan berlakunya kembali UUD 1945, maka jenis Peraturan Perundang-undangan yang berlaku seperti awal berlakunya UUD 1945, yakni:

- a. UUD 1945
- b. Undang-undang/Perpu
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan yang berasal dari zaman Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan UUD 1945.

Namun kemudian berdasarkan Surat Presiden kepada Ketua DPR-GR tanggal 20 Agustus 1959 Nomor 2262/HK/59 tentang Bentuk Peraturan Negara, mengenai jenis Peraturan Perundang-undangan yang berlaku ditentukan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang
- b. Peraturan Pemerintah
- c. PERPPU.

UUD sebagai dasar negara dan sumber hukum di

Indonesia nilai-nilai yang terkandung di dalam kemudian dijabarkan dalam peraturan-peraturan hukum positif di bawahnya, yaitu: Ketetapan MPR, undang-undang, peraturan pemerintahan pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan perundangan yang lain. Dengan demikian seluruh peraturan perundangan di Indonesia harus bersumber pada Pembukaan UUD, maka UUD atau konstitusi akan menjadi sumber bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada di bawahnya. Menurut Sri Sumantri Martosoewigno, Materi muatan konstitusi setidaknya berisi tiga hal pokok yaitu:

- a. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan Warga Negara;
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Sementara itu, materi muatan konstitusi menurut Mr. J.G Steenbeek seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan N'imatul Huda, mulai dari Jaminan Hak Asasi Manusia dan hak warga negaranya, susunan dasar ketatanegaraan negara yang bersangkutan, dan susunan dasar pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang telah mengalami perubahan mendasar. Terkait materi muatan UUD, apa yang merupakan materi muatan UUD 1945 tidak diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini dapat dipahami karena kedudukan UU Nomor 12 Tahun 2011, lebih rendah dibandingkan dengan UUD.

Karena demikian, maka materi muatan UUD sudah barang tentu lebih abstrak daripada materi muatan Undang-Undang. Keabstrakan UUD, biasanya ditunjukkan oleh sifat keuniversalnya atau sifat keumumannya (norma yang umum dan perlu penjabaran oleh peraturan di bawahnya). Kadangkala, sifat tersebut juga mengandung suatu asas atau mempunyai norma asasi. Hal ini sering pula berlaku bagi undang-undang karena undang-undang sering menjadi kendaraan UUD sehingga muatannya bersinggungan (tumpang tindih) dengan muatan UUD, terutama dengan macam undang-undang yang berisi arahan atau pedoman.

UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis NRI, yang memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara serta hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Pernyataan ini mengandung arti bahwa muatan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. UUD 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, maupun prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia keempat, yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia

- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi Keadilan sosial.

Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan NRI yang berdiri di atas lima dasar, Pancasila sebagaimana juga dicantumkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945. Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berdiri di atas lima dasar, Pancasila sebagaimana juga dicantumkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945. pembukaan UUD 1945 berkaitan erat dengan proklamasi dan Pancasila. Menerapkan Pancasila dalam menjalani kehidupan bermasyarakat merupakan salah satu kewajiban kita sebagai warga negara Indonesia.

- a. **Sila pertama**, Ketuhanan Yang Maha Esa.
- b. **Sila kedua**, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab.
- c. **Sila ketiga**, Persatuan Indonesia.
- d. **Sila keempat**, Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan.
- e. **Sila kelima**, Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia..

Proses amandemen UUD 1945 telah melahirkan suatu pemikiran baru tentang pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemikiran tersebut kemudian diwujudkan dengandibahkannya ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang pada awalnya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat", kemudian diubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Menurut Soewoto, "MPR yang pada awalnya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat", telah bergeser ke arah pada pemahaman MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tertinggi, melainkan mandat tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Mandat rakyat yang dimaksud dapat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar. Perubahan UUD 1945 dari yang pertama (1999) sampai yang terakhir yaitu yang keempat (2002), dalam perubahan tersebut, banyak perubahan dari materi UUD 1945 yang telah berubah, baik perubahan rumusan, perubahan letak, maupun ketentuan-ketentuan baru, hasil dari perubahan yang terakhir melahirkan materi muatan UUD baru. Dalam hal ini, tujuan dari penyempurnaan UUD 1945, ialah untuk menciptakan era baru dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih baik, dalam arti lebih demokratis, lebih berkeadilan sosial dan lebih berprikemanusiaan, sesuai dengan komitmen para pendiri republik ini, setelah terbukti bahwa menggunakan UUD 1945 yang banyak mengandung kelemahan kita selama empat dasawarsa

terjebak dalam absolutisme kekuasaan negara dan selalu menimbulkan krisis konstitusional.

Setelah mengalami perubahan secara bertahap tersebut, materi UUD 1945 yang asli telah banyak mengalami perubahan secara besar-besaran dari sisi substansif, UUD 1945 telah menjadikan konstitusi proklamasi menjadi konstitusi yang baru, hanya saja tetap dipertahankan sebagai UUD 1945. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung didalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 pasca perubahan tersebut, benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung di dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan tanggal 18 Agustus 1945. Dalam UUD 1945 perubahan terdapat sekitar 44 (empat puluh empat) ketentuan yang memerlukan pengaturan lebih lanjut yang diperintahkan oleh UUD 1945 yang cara pengaturannya dapat dilakukan dengan cara berbeda-beda, dalam pembentukannya yang harus berpedoman kepada UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Undang-Undang Organik

Undang-Undang di Indonesia dikenal sebagai peraturan perundang-undangan yang memberikan landasan atau pedoman umum bagaimana masyarakat berinteraksi dalam kehidupan bernegara dalam koridor kerangka hukum yang telah diberikan Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan perannya, Undang-Undang dikenal dengan pengaturan yang memuat hal-hal yang hanya bersifat prinsip dan umum saja. Hal ini memberikan konsekuensi perlu adanya peraturan perundang-undangan teknis lainnya UUD 1945 hanya memuat aturan-aturan pokok dan secara garis besar saja sebagai intruksi dalam menyelenggarakan segala perangkat kehidupan bernegara. maka diperlukan perangkat hukum lain dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara. Perangkat hukum tersebut ialah undang-undang organik, yaitu undang-undang yang dibuat untuk melaksanakan perintah langsung UUD. Dalam sebuah negara hukum, Undang-undang adalah perangkat negara yang sangat fundamental. Undang-undang mempunyai peran yang sangat besar. Hal tersebut karena segala gerak aktivitas negara dan rakyat harus didasarkan pada hukum. Dalam sistem perundang-undangan Indonesia, arti dari undang-undang sendiri memiliki beberapa arti yaitu:

a. Undang-undang Pokok

Undang-undang pokok merumuskan dasar-dasar bagi penyelenggaraan kenegaraan di bidang tertentu dan berisi ketentuan pokok saja. Contohnya ketentuan-ketentuan tentang Kekuasaan Kehakiman.

b. Undang-undang organik

Undang-undang yang mengatur materi atau persoalan yang digariskan oleh ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasarnya (UUD 1945, TAP MPR, atau Undang-undang Pokok

c. Undang-undang Khusus

Undang-undang khusus adalah undang-undang yang dibuat secara khusus untuk mengatur persoalan sesuai bidang hukum tertentu, seperti contohnya undang-undang khusus yang mengatur suatu tindak pidana yang diatur didalam Kitab Hukum Undang-undang Pidana (KHUP).

d. Undang-undang Biasa

Undang-undang biasa adalah hukum tertulis yang berada dibawah UUD, lembaga negara yang memegang kekuasaan dalam pembentukannya adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Menurut para ahli hukum antara lain P.J.P.Tak dalam bukunya *Rechtsvorming in Netherland* pengertian UU dibagi menjadi: UU dalam arti materiil (*wet materiele zin*) dan UU dalam arti formal (*wet formele zin*). UU dalam arti formil adalah apabila pemerintah bersama dengan parlemen mengambil keputusan, maksudnya untuk membuat UU sesuai dengan prosedur. Sedangkan UU dalam arti materiil adalah jika suatu lembaga yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan mengeluarkan suatu keputusan yang isinya mengikat masyarakat secara umum. Atau dengan kata lain UU dalam arti Materiil melihat UU dari segi isi, materi dan dan substansinya. Sedangkan UU dalam arti formil dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya. Perbedaan tersebut hanya dilihat dari segi penekanannya yaitu sudut penglihatan, yaitu undang-undang yang dilihat dari segi materinya dan undang-undang yang dilihat dari segi bentuknya. Dari uraian diatas terkait jenis-jenis undang-undang, bahwa dalam pembentuknya sama saja, kedudukannya sama saja sederajat, yang membedakan hanya terkait isi undang-undang tersebut itupun hanya kualifikasi akademik saja

Pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan saat ini diatur dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Undang-Undang ini memberikan berbagai pedoman teknis penyusunan, termasuk juga pedoman perumusan kalimat perintah pendelegasian dari undang-undang, berisi batang tubuh yang memuat pasal-pasal pengaturan secara prinsip pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan memuat 2 (dua) lampiran yaitu lampiran I tentang teknik penyusunan naskah akademis dan lampiran II tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Pada lampiran II terdapat pedoman tentang pendelegasian kewenangan. Terdapat 18 poin yang harus diperhatikan dalam membentuk peraturan delegasi yaitu :

- a. Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah;
- b. Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Undang-Undang kepada Undang-Undang

yang lain, dari Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Provinsi yang lain, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang lain; dan

- c. Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebutkan dengan tegas:
 - a. ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan
 - b. jenis Peraturan Perundang-undangan.

Lampiran II Undang-Undang ini memberikan pedoman teknis berbagai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, hingga memberikan contoh-contoh perumusan kalimat yang tepat termasuk rumusan kalimat perintah pendelegasian. Dalam undang-undang ini, rumusan kalimat perintah pendelegasiannya adalah sebagai berikut :

- a. Rumusan kalimat : **“Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ...”** Dipakai jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi).
- b. Rumusan kalimat : **“Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...”** Dipakai jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi).
- c. Rumusan kalimat : **“Ketentuan mengenai ... diatur dengan”** Dipakai jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi).
- d. Rumusan kalimat : **“Ketentuan mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan”** Dipakai jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi)
- e. Rumusan Kalimat : **“Ketentuan mengenai ... diatur dalam”** Dipakai jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan.

Perintah suatu peraturan perundang-undangan dalam membuat pengaturan lebih lanjut kepada lembaga atau badan dalam bentuk perangkat hukum yang lebih rendah dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Perintah untuk membentuk ketentuan lebih lanjut dalam ilmu perundang-undangan agar ketentuan yang diatur dapat

dilaksanakan sebagaimana mestinya. 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. Rumusan diatur dengan undang-undang yang terdapat dalam pasal atau ayat Undang-Undang Dasar Negara republik indonesia tahun 1945 diberi makna hal yang diatur dalam ketentuan itu harus dirumuskan dalam sebuah undang-undang yang khusus diterbitkan untuk kepentingan itu. adapun diatur dalam undang- undang yang terdapat dalam pasal atau ayat Undang Undang Dasar Negara republik indonesia tahun 1945 diberi makna hal yang diatur dalam ketentuan itu dapat menjadi materi suatu atau beberapa undang-undang yang tidak khusus diterbitkan untuk kepentingan itu. Untuk menjaga agar kaidah-kaidah yang termuat dalam UUD dan peraturan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya yaitu melalui *judicial control*. *Judicial control* penting agar undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak menyimpangi dari undang-undang dasar atau konstitusi. Secara fungsional institusi pengujian yudisial.

Terdapat 40 pasal Undang-undang organik berdasarkan perintah dari UUD 1945. Penulis akan mengambil 5 contoh Pasal dari undang-undang organik yang akan dibahas berkaitan dengan pemuatan ulang ketentuan materi muatan UUD 1945.

- a. Pasal 6 ayat (2)
Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden **diatur lebih lanjut dengan undang-undang**.
Contoh : Undang-undang Pemilihan Presiden
- b. Pasal 6A Ayat (5)
Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan wakil Presiden **lebih lanjut diatur dalam undang-undang**.

Contoh : Undang-undang Pemilihan Presiden

Materi muatan terkait erat dengan jenis peraturan perundang-undangan dan terkait dengan pendelegasian pengaturan. Selain terkait dengan jenis dan delegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma. Perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing (departemen terkait atau dinas terkait) yang berasal dari delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tetap pula memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh

perancang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, *Hans Nawiasky* menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni :

- Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- Staatsgrundgezet*s (aturan dasar negara);
- Formell Gezet*z (undang-undang formal);
- Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Hierarki peraturan perundang-undangan yang di antaranya melingkupi juga kajian peraturan delegasi sebagai bagian dari politik hukum Indonesia. Selain itu, hierarki peraturan perundang-undangan beserta kajian peraturan delegasi juga sangat menentukan sistem hukum nasional dalam mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, melakukan kajian terhadap peraturan delegasi menjadi studi yang sangat penting untuk dilakukan dalam rangka mendorong pembangunan sistem hukum nasional.

E. Undang-Undang Non Organik

Undang-undang non organik mengatur hal-hal yang tidak ditentukan secara eksplisit oleh UUD, TAP MPR atau undang-undang (pokok). Sebagai diketahui bahwa UUD 1945 sebagai aturan dasar Negara yang tertulis hanya memuat aturan-aturan pokok saja, hanya memuat garis-garis besar tentang penyelenggaraan kehidupan bernegara. Jadi tidak seluruh pokok persoalan telah tergariskan dalam UUD . dan di samping itu masyarakatpun berkembang sehingga ada persoalan-persoalan baru yang timbul.

Betapa banyak undang-undang yang dibuat untuk melaksanakan UUD. Hampir semua undang-undang adalah semata-mata hasil rekayasa pembentuk undang-undang, bukan karena petunjuk UUD 1945. Pada hakikatnya UUD 1945 berisikan aturan-aturan yang sifatnya general dan fundamental sehingga terkadang mengalami kendala dalam aplikasinya di masyarakat Indonesia yang memiliki permasalahan yang semakin konflik sehingga dalam perkembangannya dibutuhkan perubahan untuk penyempurnaan yang merupakan penggerak dinamika perubahan UUD 1945 yang didalamnya mencerminkan karakteristik dari situasi dan UUD yang sedang diberlakukan pada masa tersebut. UUD 1945 telah memuat ketentuan baik dalam bidang politik maupun sosial-ekonomi dan mengatur tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

Hal tersebut telah menunjukkan bahwa UUD 1945 menghendaki agar negara Indonesia menjadi negara yang secara aktif mengurus segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasar pada hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Dalam pembentukan sistem hukum nasional, termasuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan nilai negara yang terkandung dalam Pancasila, karena nilai tersebut merupakan harapan-harapan, keinginan dan keharusan. Nilai berarti sesuatu yang ideal, merupakan sesuatu yang dicita-citakan, diharapkan dan menjadi keharusan. Nilai yang terkandung dalam Pancasila bersifat universal, yang diperjuangkan oleh hampir semua bangsa-bangsa di dunia. Nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Pancasila memiliki daya tahan dan kemampuan untuk mengantisipasi perkembangan zaman. Nilai-nilai yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945 merupakan wujud cita hukum Indonesia, yaitu Pancasila.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Batasan Materi Muatan Undang-undang berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang". Hal tersebut menunjukan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia pada pembentukannya harus berdasarkan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini. Penelitian ini sebagaimana yang dipaparkan pada latar belakang masalah hendak membahas mengenai batasan-batasan materi muatan berdasarkan UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimana mencoba menganalisis perbandingan antara materi muatan undang-undang organik dengan yang bukan organik.

Sebagaimana dipaparkan pada bab 2, bahwa undang-undang organik adalah undang-undang yang mengatur materi atau persoalan yang digariskan oleh ketentuan-ketentuan hukum yang menjadi dasarnya UUD 1945, TAP MPR, atau Undang-undang Pokok. Menurut Abdul Gani Abdullah mengartikan bahwa undang-undang organik sebagai undang-undang yang secara tegas dibentuk untuk melaksanakan UUD 1945. Sedangkan undang-undang non organik mengatur hal-hal yang tidak ditentukan secara eksplisit oleh UUD, TAP MPR atau undang-undang (pokok). Sebagai diketahui bahwa UUD 1945 sebagai aturan dasar Negara yang tertulis hanya memuat aturan-aturan pokok saja, hanya memuat garis-garis besar tentang penyelenggaraan kehidupan bernegara. Berdasarkan paparan tersebut, maka penulis menganalisis perbedaan dari kedua undang-undang tersebut dengan melihat sudut pandang secara yuridis, yaitu asas yang terdapat pada Pasal 5 poin (c) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu "kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan."

Pasal 1 angka (13) UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disebut materi muatan adalah: *“materi yang dimuat dalam peraturan Perundang-undangan disesuaikan dengan jenis, fungsi dan hierarki Peraturan Perundang-undangan”*. Sebagaimana papara tersebut dapat diartikan bahwa memang terdapat batasan dari kedua jenis peraturan perundang-undangan ini untuk dijadikan kembali dasar pengaturan terhadap objek yang akan diaturnya.

Secara dogmatika, Pasal 10 ayat (1) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi: (a) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; (c) Pengesahan perjanjian internasional tertentu (d) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; (e) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Berdasarkan paparan di atas, maka penulis dapat menganalisis batasan-batasan dari materi muatan peraturan perundang-undangan, baik undang-undang organik maupun undang-undang non organik, diantaranya:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945

Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945 yaitu UUD 1945 memberikan kewenangan kepada undang-undang untuk mengatur lebih lanjut ketentuan yang ada di dalam UUD 1945 melalui pendelegasian kewenangan. Undang-undang yang memiliki perintah dalam melaksanakan ketentuan UUD 1945 sendiri dapat dikatakan sebagai undang-undang organik. Undang-undang organik sendiri yaitu undang-undang yang dibuat untuk melaksanakan perintah langsung UUD 1945 yang didalamnya mencerminkan karakteristik dari situasi dan UUD yang sedang diberlakukan pada masa tersebut. Berbeda hal dengan undang-undang non organik, undang-undang yang mengatur persoalan yang secara eksplisit ditentukan oleh UUD, TAP MPR, atau undang-undang pokok sendiri. Undang-undang organik diciptakan seiring perkembangan masyarakat.

Analisa pada batasan berdasarkan poin ini, penulis mencoba mengambil contoh UU Pemilu yang merupakan salah satu UU Organik di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagai berikut:

2. Batasan UU Organik Berdasarkan ketentuan mengenai “Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Sebagaimana dikemukakan pada Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 mengatur tentang persyaratan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden, yang selanjutnya ketentuan tersebut dimuat kembali oleh Pasal 169 UU Pemilu. Selanjutnya, pendelegasian muatan aturan yang ada dalam UUD 1945 kepada undang-undang, berdasarkan Pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: “Syarat-

syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden **diatur lebih lanjut dengan**”. dari segi teknik perundang-undangan apabila frasa yang digunakan adalah **diatur dengan undang-undang** berarti masalah yang ada di dalam ketentuan UUD 1945 harus diatur harus terpisah dan berdiri sendiri dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Demikian, dalam Prakteknya frasa yang menggunakan kata **“diatur dengan”**, dapat dipakai jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan, dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat yang akan didelegasikan pada suatu peraturan perundang-undangan. Berbeda hal jika frasa yang digunakan adalah **“...diatur dalam...”** berarti materi muatan dalam Pasal 6 ayat (2) harus didelegasikan dalam suatu undang-undang yang mengaturnya.

Batasan UU Non Organik, Berdasarkan ketentuan mengenai “Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Untuk UU Non organik penulis akan memberikan contoh pada undang-undang yang mengatur Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten/Kota. Peraturan Daerah Provinsi atau nama lainnya dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut Perda adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Peraturan Daerah sendiri bersumber dari kewenangan yang ditentukan oleh suatu undang-undang dan dibentuk untuk mengatur hal-hal yang secara eksplisit tidak diatur oleh undang-undang. Hal tersebut dapat dilalukakn sesuai dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (3) dan (4). Sehingga berbeda dengan UU Organik yang dicontohkan oleh UU Pemilu pada pembahasan sebelumnya. Dimana menyatakan bahwa ketentuan pada UUD 1945 akan disebutkan kembali pada UU Pemilu, pada frasa yang menggunakan kata **“...diatur dengan...”**, berarti undang-undang yang didelegasikan harus terpisah dan berdiri sendiri dan tidka boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Berdasarkan paparan di atas, penulis menyimpulkan bahwa terdapat batasan dari undang-undang organik maupun uu non organik berdasarkan muatan yang ada didalamnya, yang meliputi: “Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945”, yaitu pada UU organik diatur dalam UU, artinya dituliskan kembali sebagai penjelas dari UU Organik tersebut, sehingga dakam UUD 1945 materi muatannya sebagai norma dasar, sedangkan pada UU yang menjadi UU Organik ini dimuat kembali, sehingga dapat dikatakan bahwa ketentuan tersebut memiliki kadar kewajiban yang sangat fundamental. Sedangkan pada UU Non Organik berdasarkan materi muatan: “Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan

UUD 1945.” ini, bersifat pendelegasian. Artinya, UU dibawahnya tidak perlu mencantumkan kembali materi muatan dari UUD 1945 ini, tetapi materi muatan pada UUD 1945, bertindak sebagai asas atau norma yang melandasi materi muatan pada UU Non Organik tersebut. Sehingga, materi muatan UU Non organik ini tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

3. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang

Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang yaitu undang-undang dibuat karena ada perintah dari undang-undang yang terdapat materi tertulis. Selanjutnya, diatur didalam undang-undang atau peraturan pemerintah.

a. Batasan UU organik ketentuan mengenai “Perintah suatu Undang-undang untuk diatur dengan Undang-undang”

Prinsip UU organik hanya memberi 2 pengertian yang pertama memberi perintah dari UUD 1945 dan kedua berdasarkan tafsir dari asas yang tercantum UUD 1945. Sebagai contoh UU No 17 Tahun 2012 Tentang Perkoperasian, secara ekplisit peraturan tentang koperasi tidak dicantumkan didalam UUD 1945, tetapi jika melihat Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 yang mengatakan bahwa “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”. Undang-undang koperasian dapat dihubungkan dengan Pasal tersebut dengan menggunakan asas kekeluargaan dalam pembentukannya dan UU Nomor 17 tahun 2012 sejalan dengan Pasal 33 ayat (5) yang merupakan pasal untuk melaksanakan UU organik.

b. Batasan UU organik ketentuan mengenai “Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang”

Undang-undang tentang Perkawinan merupakan bagian dari Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang dibentuk karena berkaitan dengan keabsahan perkawinan. UU Nomor 16 Tahun 2019 Tentang Perkawinan memiliki peraturan sendiri yang khusus membahas tentang segala hal yang berkaitan dengan perkawinan. Sehingga aturan didalamnya tidak bercampur dengan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan hukum perdata lainnya.

Pada materi muatan ini, pembentukan suatu undang-undang memiliki dua batasan materi muatan yang diatur secara organik dan non organik. Batasan materi muatan yang diatur uu organik sudah sangat jelas dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan tertinggi yaitu UUD 1945. Sedangkan batasan materi muatan uu non organik dibentuk karena ketentuannya harus diatur didalam peraturan sendiri atau khusus dengan keabsahan suatu undang-undang tersebut.

4. Pengesahan perjanjian internasional tertentu

Pengesahan perjanjian internasional tertentu, yaitu perjanjian internasional yang menimbulkan akibat

yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara atau perjanjian yang mengharuskan perubahan undang-undang dengan persetujuan DPR.

a. Batasan materi UU organik ketentuan mengenai “Perjanjian internasional tertentu”

Dalam melakukan pembentukan terhadap suatu perjanjian internasional adalah melalui UUD 1945, beberapa hal mengenai kedaulatan, hak asasi manusia, wilayah negara dan masalah keuangan negara merupakan penjabaran lebih lanjut dari lebih spesifik dari materi muatan undang-undang secara umum. UUD 1945 memberikan kewenangan kepada undang-undang untuk melaksanakan suatu peraturan internasional yang dituangkan dalam suatu undang-undang. Salah satu contohnya bisa kita di dalam UU No.24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional. UU no. 24 tahun 2000 tentang perjanjian Internasional dibentuk untuk melaksanakan **perintah lebih lanjut** yang diperintahkan oleh Pasal 11 ayat (3) UUD 1945 untuk diatur kembali, yang mengatakan bahwa: “ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional **diatur dengan undang-undang**” dari frasa pendelgasian kewenangan tersebut sudah cukup jelas bahwa UU No. 24 tahun 2000 tentang perjanjian internasional merupakan undang-undang organik yang dibutuhkan dengan membentuk peraturan tersendiri dan perjanjian internasional sendiri di Indonesia sebagai hukum internasional positif.

b. Batasan materi UU non organik ketentuan mengenai “Perjanjian internasional tertentu”

Sesuai dengan pengertian UU non organik yang mengatakan bahwa, uu non organik dibentuk untuk mengatur hal-hal yang secara garis besar diatur didalam UUD 1945 dan tidak ada perintah dari UUD 1945, untuk membentuk suatu peraturan baru, dan dalam metode pembentukannya tidak perlu campur tangan DPR dan Presiden dalam pengesahannya. Sebagai contoh UU No. 28 Tahun 2004 Tentang Yayasan yang bekerja sama dengan Perjanjian Internasional. Dalam pembentukan undang-undang yayasan tidak berdasarkan atas perintah dari UUD 1945, tetapi dibentuk untuk mendapatkan status hukum atau suatu tujuan dalam melakukan pengelolaan yayasan. UUD 1945 tidak menggariskan persoalan yayasan secara garis besar dalam setiap Pasal didalam UUD 1945. Oleh karena itu, dalam pembentukannya tidak ada batasan materi muatan khusus dan ketentuan dari undang-undang yayasan hanya dipergunakan oleh pihak-pihak yang sedang bekerja dalam suatu perjanjian.

Perbedaan yang mendasar dalam batasan materi muatan terkait ketentuan perjanjian internasional tertentu dilihat dari lembaga yang membentuknya, dalam batasan materi uu organik pembentukannya dilakukan oleh lembaga negara seperti DPRD bersama Presiden. Sedangkan batasan materi muatan uu non

organik dalam pembentukannya dilakukan oleh suatu badan hukum atau instansi dengan tujuan untuk mendapat kepastian hukum dalam melakukan segala jenis kegiatan yang berkaitan dengan instansi atau badan hukum yang mereka dirikan.

5. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian UUD 1945. Materi muatan yang dibuat, ayat, pasal dan bagian undang-undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD 1945. Dalam tindak lanjut Mahkamah Konstitusi bisa organik dan bisa non organik dan bisa bergantung pada putusan Mahkamah Konstitusi.

a. batasan materi UU organik ketentuan mengenai “Tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi”

Pasal 24 ayat (3) yang mengatakan bahwa “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman **diatur dalam undang-undang**”. Frasa “**diatur dalam undang-undang**” sudah mengidentifikasi sebagai batasan materi muatan bahwa Pasal tersebut termasuk ke dalam UU organik Pasal 24 ayat (3) yang jika kita kaitkan dengan materi muatan tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi artinya segala kekuasaan putusan Mahkamah Konstitusi dilimpahkan kepada undang-undang untuk membuat aturannya sendiri, tetapi tetap berlandaskan kepada UUD 1945. Salah satu contohnya di atur dalam UU No.8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Sudah sangat jelas bahwa UU No. 8 Tahun 2011 karena adanya perintah lebih lanjut dari Pasal 24 ayat (3) untuk diatur kembali dan lebih spesifik mengatur hal-hal yang berkaitan dengan badan-badan kekuasaan kehakiman. Karena UUD 1945 sendiri tidak mengatur lebih luas mengenai kekuasaan kehakiman. Selanjutnya pada Pasal 1 UU No. 8 Tahun 2011 menjelaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”, sehingga dipastikan UU Organik ini tetap dapat diuji oleh mahkamah konstitusi.

b. Batasan materi UU non organik ketentuan mengenai “Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi”

Mengenai tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dibentuk berdasarkan ketentuan atau perintah dari UUD 1945. Dan segala sesuatu peraturan yang mendapat kewenangan pendelegasian dari UUD 1945 disebut sebagai UU organik. Artinya, dalam tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sendiri tidak ditemukan batasan materi muatan UU non organik, karena segala sesuatu yang dibentuk terkait Mahkamah Konstitusi harus berdasarkan perintah lebih lanjut dari UUD 1945.

Tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi

dibentuk berdasarkan batasan materi muatan uu organik dilihat dari kewenangan dari Mahkamah Konstitusi untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan yang digariskan oleh UUD 1945. Tetapi, secara non organik batasan materi muatan tersebut tidak bisa dibentuk apabila tidak ada perintah dari UUD 1945 dalam pembentukannya.

6. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat, yaitu undang-undang yang diciptakan dalam penyusunannya harus sesuai dengan perkembangan dan dinamika yang ada. Secara umum, kebutuhan hukum adalah suatu kondisi dinamis karena perkembangan atau perubahan masyarakat dimana aturan hukum yang ada tertinggal atau tidak mampu mengatasi permasalahan di masyarakat sehingga dibutuhkan aturan hukum baru untuk keberlangsungan hidup, memperoleh kesejahteraan dan kenyamanan. Sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 5 poin (e) UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berdasarkan pada asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Teori hukum, hukum tumbuh berkembang bersama masyarakat. Dasar pembentukan berdasarkan uu pembentukan sosiologis, filosofis, yuridis, bahwa ketentuan ini berdasarkan unsur-unsur pembentukan peraturan perundang-undangan. Tidak disebutkan secara organik batasan seperti dalam pembentukan suatu peraturan terkait pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Berdasarkan paparan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa isi muatan terhadap perundang-undangan baik UU Organik maupun UU Non organik sama-sama harus berdasarkan pada “Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat”. Sehingga tidak ada batasan tertentu pada analisa terhadap poin tersebut, karena sama-sama kewajiban memuat ketentuan kebutuhan masyarakat.

B. Implikasi terhadap Ketentuan UUD 1945 yang diatur ulang dalam UU Organik, dalam hal terjadi Pengujian dan/atau Pembatalan UU tersebut oleh Putusan Mahkamah Konstitusi.

Tujuan dibentuknya undang-undang atas perintah dari UUD 1945 untuk meringkan ketentuan UUD 1945 dengan memberikan kewenangan untuk undang-undang dibawahnya dalam mengatur lebih lanjut. Namun, adanya penambahan aturan-aturan yang seharusnya tidak diperintahkan oleh UUD 1945 diatur didalam undang-undang yang disebut sebagai undang-undang organik. Akibatnya hal tersebut memberatkan ketentuan UUD 1945. Salah satunya yang menjadi pokok pembahasan pada Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 tentang syarat-syarat calon Presiden dan calon wakil Presiden yang diatur lebih lanjut didalam Pasal 169 UU Pemilu. Dalam Pasal 169 UU Pemilu, diberikan penambahan syarat-syarat Presiden dan calon Wakil Presiden lebih banyak dari ketentuan yang ada di dalam UUD 1945. Ketentuan syarat tersebut dalam UUD

1945 Pasal 6 Ayat (1) hanya memuat 3 persyaratan, sedangkan didalam UU Pemilu memuat 20 persyaratan. ketentuan dalam UU Pemilu tersebut, secara tidak langsung menambah syara pada prosedur pencalonan Presiden dan wakil Presiden, ditinjau dari sisi ketentuan UUD 1945. Hal ini perlu dipertanyakan, apakah memuat ketentuan melebihi aturan yang ada didalam UUD 1945 tersebut perlu dilakukan pengujian oleh Mahkamah konstitusi melalui *Judicial review* untuk memastikan kepastian hukum didalam Pasal 169 UU Pemilu. Dilihat dari isi atau materi muatannya Pasal 169 memenuhi materi muatan “Pengaturan lebih lanjut dengan UUD 1945”, tetapi isi dari Pasal tersebut sangat memberatkan UUD 1945. Undang-undang yang dibuat dan diberlakukan dapat merugikan masyarakat apabila undang-undang yang dilaksanakan dinilai bertentangan dengan norma hukum yang ada diatasnya yaitu melanggar UUD 1945. Kondisi demikian mengundang kegelisan para pembentuk undang-undang dan mampu melemahkan UUD 1945 sebagai konstitusi negara. Maka dari itu, perlunya kehati-hatian dalam pembentukan perundang-undangan agar tidak ada pertentangan antara UUD 1945 dengan undang-undang dibawahnya yang secara hierarki kedudukannya satu tingkat dibawah UUD 1945.

Berpedoman pada teori hierarki norma dari Hans Kelsen yang menyatakan bahwa norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Konsekwensinya jika terjadi pertentangan dengan peraturan yang tersebut dapat dilakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Perlunya dilakukan *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi untuk mengetahui apakah pasal tersebut dapat dibatalkan atau tidak. Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Mahkamah Konstitusi melalui putusannya dapat menyatakan bahwa materi rumusan dari suatu undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena bertentangan dengan UUD 1945, begitupun terhadap suatu undang-undang. Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan keberlakuannya karena tidak sesuai dengan amanat UUD 1945. Oleh sebab itu, undang-undang hasil dari produk legislatif tetap juga harus dalam pengawasan dan pengontrolan dari lembaga yudikatif sebagai lembaga yang menjaga terlaksananya perundang-undangan agar sesuai dengan kehendak konstitusi NRI. Tujuan dari pengujian ini adalah untuk memperbaiki, mengganti atau meluruskan isi dari Undang-undang agar tidak bertentangan dengan UUD 1945. Perlu disadari, bahwa UUD 1945 bukan saja sebagai “*the supreme of law*”, tetapi juga sebagai “*the supreme source of ethics*” yang artinya UUD 1945 bukan saja sebagai hukum tertinggi tetapi juga etika yang tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Akibat hukum yang timbul apabila dilakukan suatu pengujian oleh Mahkamah Konstitusi menyangkut pengujian terhadap undang-undang diatur dalam Pasal 58 Undang-undang Mahkamah Konstitusi. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut: “Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi

tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Ini berarti, bahwa putusan hakim Mahkamah Konstitusi yang menyatakan satu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak boleh berlaku surut. Akibat hukum yang timbul dari putusan itu dihitung sejak putusan tersebut diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Oleh sebab itu, akibat hukum yang timbul dari berlakunya putusan yang menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tetap sah dan mengikat.

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap UU Pemilu yang didasari oleh ketentuan UUD 1945 dalam Pasal 24C yang berbunyi: “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangannya lembaga negara, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang pemilihan umum*”. Dalam UUD 1945, MK memang dibenarkan untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Berdasarkan ketentuan dalam pasal tersebut, produk hukum yang diuji konstitusionalitasnya oleh MK adalah undang-undang terhadap UUD. Berdasarkan penulis memperoleh hasil analisis sebagai berikut:

1. Ketidakpastian Hukum (Lex certa)

Sebagaimana yang sudah penulis jelaskan, dalam pembentukan peraturan perundang-undang diperlukan kehati-hatian agar undang-undang yang dibentuk tidak memberatkan ketentuan UUD 1945. Prinsip konsepsi negara hukum menghendaki tegaknya supremasi hukum. Supremasi hukum secara menyeluruh merupakan tanggung jawab negara. Kewajiban negara untuk menjamin tertib hukum, menjamin tegaknya hukum dan menjamin tercapainya tujuan hukum, yakni keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum.

2. Pelanggaran Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Makna frasa diatur “diatur dengan” menurut Lampiran II angka 201 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut :

“Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya didalam peraturan perundang-undangan yang mendelgasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya didalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (sub-delegasi), gunakan kalimat “**Ketentuan lebih lanjut.....diatur dengan.....**”.

Menguukuhkan frasa “diatur dengan” yakni diyakini bahwa dari segi teknik perundang-undangan, frasa “diatur dengan” berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Disamping itu, frasa “diatur

dengan undang-undang” juga berarti harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

3. Ketiadaan tertib Hukum

Soehino mendefinisikan tertib hukum adalah tertib yang terdiri atas berbagai macam peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tingkatannya dan/atau derajatnya tertinggi sampai dengan peraturan yang tingkatannya dan/atau derajatnya terendah. Menguatkan pendapat Soehino, J.H.A Logemman mengatakan bahwa sama seperti tertib masyarakat, yang merupakan keseluruhan yang saling berkaitan, juga hukum positif yang ditentukan dengan mengabstraksikan dari suatu keseluruhan suatu pertalian norma-norma, ialah suatu tertib hukum. Dengan demikian, hal ini demi mewujudkan tertib hukum, menjamin tegaknya hukum dan tercapainya tujuan hukum sebagai kolerasi logisnya adalah dengan memperkokok sebuah penguatan negara hukum. Pentingnya pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan etika perundang-undangan dan prosedur pembentukan dengan baik agar tidak menimbulkan permasalahan hukum dalam ilmu perundang-undangan.

Menurut uraian diatas, yang secara garis besar dikatakan bahwa pengujian UU Pemilu yang merupakan UU organik melahirkan satu keadaan hukum atau menciptakan satu hukum baru jika pengujian Pasal 169 UU Pemilu terhadap Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 sebagai batu uji pengujian yang dilakukan, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD, berarti telah menunjukan adanya implikasi terhadap pengujian UU organik. Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 diatur dalam Pasal 58 Undang-undang Mahkamah Konstitusi. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut: “Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Dari telaah yang penulis lakukan dikhawatirkan isi dari Pasal 169 UU Pemilu dan ketentuan Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 dapat menimbulkan pertentangan antara UU organik dengan UUD 1945 karena UU organik merupakan undang-undang yang dibentuk atas perintah ketentuan UUD 1945 yang artinya ketentuan dari UU organik tidak boleh menyetarakan kedudukan dan memberatkan UUD 1945. Hal tersebut dapat mengakibatkan Pasal 169 UU Pemilu sebagai UU organik tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dan Implikasi dari pengujian UU organik oleh Mahkamah Konstitusi tidak berakibat terhadap ketentuan UUD 1945, dikarenakan UUD 1945 sebagai dasar dari sebuah sistem hukum berdasarkan teori Gurndnorm yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Sehingga, meskipun tidak dimuat didalam ketentuan

undang-undang dibawahnya, muatan UUD 1945 tetap menjadi norma dasar.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan dari analisis terhadap permasalahan yang dikaji, penulis menyimpulkan bahwa kelima materi muatan yang terdapat didalam Pasal 10 UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait batasan materi UU organik dan UU non organik, maka ada dua poin yang tidak membatasi uu organik, yaitu tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi dan pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Berdasarkan analisa penulis, terhadap implikasi dari pengujian uu organik oleh Mahkamah Konstitusi tidak berakibat terhadap ketentuan UUD 1945, dikarenakan UUD 1945 sebagai dasar hukum, sehingga meskipun tidak dimuat didalam ketentuan didalam undang-undang dibawahnya. Materi muatan UUD 1945 tetap menjadi norma dasar.

V. SARAN

Disarankan untuk mencantumkan UU organik dan UU non organik di dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, agar setiap peraturan perundang-undangan mengetahui batasan-batasan materi muatannya dan perlu diperhatikan etika dalam pembentukan perundang-undangan agar terciptanya tertib hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Ammiruddin & Zainal Asikin. 2012. *PEngantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- [2] Asshidie, Jimly. 2007. *Konstitusi dan ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. Jakarta: The Biography Institute.
- [3] Asshididie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*. Jakarta: Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- [4] —. 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- [5] —. 2008. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI.
- [6] Muchsan. 200. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- [7] Mulyanto, Ahmad. 2013. "Yustisia Volume 2." *Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undang (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*.
- [8] Aziz, Mahmud. Oktober 2010. "Jurnal Konstitusi Vol 7." *Pengujian Peraturan Perundang-Undang Dalam Sistem Peraturan Perundang- Undanagn di Indonesia*.
- [9] Laiham, Tanto. Maret 2014. "Jurnal Konstitusi Vol 11." *Konstruksi Pertentangan Norma Hukum dalam Skema Pengujian Undang-Undang*.
- [10] Rohman, Abdul. n.d. "Jurnal Hukum Vol 18." *Kewenangan Pejabat Kepala Desa dalam Mengangkat Perangkat Desa*.
- [11] Siboy, Ahmad. Agustus 2015. *Pengujian Peraturan Perundang Undangan*.
- [12] Soekanto, Soerjono. 1984. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- [13] Wulansari, Desy. Oktober 2018. *Indonesian Satate Law Vol 1*.
- [14] Iskandar, Rusli K. 2015. "Pemilihan Umum sebagai Implementasi Kedaulatan Rakyat Menurut UUD 1945." *Disetrasi Universitas*

Islam Indonesia.

- [15] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- [16] Undang-undang Nomor 28 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- [17] Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- [18] Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum