

PENGAWASAN TERHADAP FUNGSI LEGISLASI DPR RI BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Oleh: Diky Pranata Kusuma, S.H., M.H

Dosen STAI Ma'arif Jambi

Abstrak

Setelah diamandemen UUD 1945 sebanyak 4 kali dimulai dari tahun 1999, 2000, 2001, 2002 telah terjadi pergeseran kekuasaan eksekutif ke legislatif. Karena pergeseran yang sangat kuat dari Presiden ke arah DPR ini yang sebelum UUD 1945 diubah yang terjadi adalah executive heavy setelah UUD 1945 diubah menjadi legislative heavy. Hal ini terlihat dari pergeseran fungsi legislasi yang dulu menjadi kewenangan Presiden, sekarang menjadi kewenangan DPR. Belum adanya pengawasan yang memadai terhadap fungsi legislasi DPR di khawatirkan terjadinya penyimpangan dalam pembentukan UU yang akan dilakukan oleh DPR. Tetapi konstitusi diharapkan dapat menjamin pengawasan terhadap fungsi legislasi DPR itu.

Kata Kunci: Pengawasan, Fungsi Legislasi, DPR

A. PENDAHULUAN

Ketika gerakan reformasi berhasil menghancurkan tembok sakralisasi Undang-Undang Dasar 1945 (Selanjutnya disingkat UUD 1945), banyak masalah yang dikemukakan dikalangan masyarakat, mahasiswa, dan terutama dikalangan akademisi berkaitan dengan gagasan untuk memperbaiki UUD 1945 agar mampu membangun sistem ketatanegaraan Indonesia yang baik dan demokratis. Gagasan ini menjadi sebuah kenyataan karena selama berlakunya UUD 1945 dalam 3 (tiga) periode di Indonesia tidak pernah lahir sistem ketatanegaraan yang baik dan demokratis sehingga selalu timbul penyelewengan yang dilakukan oleh lembaga negara pemegang kekuasaan.

Gagasan perubahan di era reformasi yang disuarakan oleh berbagai pihak, sebagai warga negara adalah usulan tentang *checks and balances* didalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Checks and balances* yang dimaksud adalah keseimbangan antara lembaga penyelenggara negara yang satu dengan yang lainnya. Sehingga tidak terjadi penumpukan kekuasaan disatu tangan, mencegah kekuasaan itu disalahgunakan oleh para penyelenggara lembaga negara, dan untuk saling mengawasi dan mengontrol antara lembaga negara 1

(satu) dan lembaga negara yang lainnya. Sehubungan dengan hal ini **Kusumadi Pudjosewojo** berpendapat:

Indonesia yang mengakui dirinya adalah Negara Hukum (*staats recht*), bukan Negara yang berdasarkan kekuasaan belaka (*macht staat*) sudah semestinya disetiap penyelenggaraan kegiatan bernegara harus berdasarkan dan berlandaskan atas hukum yang berlaku. Tidak terkecuali dengan lembaga negaranya, yang lahir karena hukum, yaitu hukum dasar Negara Indonesia (*staats fundamental law*) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Indonesia sebagai negara hukum sudah barang tentu menganut kedaulatan hukum.

Mengenai kedaulatan hukum ini **Soehino** berpendapat bahwa:

Menurut teori kedaulatan hukum atau *Recht-Souvereiniteit* tersebut yang memiliki bahan yang merupakan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara itu adalah hukum itu sendiri. Karena baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warganegara, bahkan negara itu sendiri semuanya tunduk pada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatan harus sesuai dengan hukum.²

Hukum dalam negara dianggap sebagai panglima, yang mengatur setiap lini kehidupan berbangsa dan bernegara, Menurut **Krabe** dalam Soehino mengatakan “yang berdaulat itu adalah hukum”³. Jadi, kekuasaan tertinggi berada pada hukum itu sendiri. Negara hukum memiliki unsur-unsur antara lain yang dikemukakan oleh **F. J Sthal** dalam Dahlan Thaib mengemukakan bahwa pada negara hukum formil memiliki unsur-unsur:

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan kekuasaan;
3. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan;
4. Adanya peradilan Administrasi negara yang berdiri sendiri.⁴

Pembentukan konstitusi sejalan dengan paham negara hukum memiliki konsekuensi yang mendasar bahwa di dalam negara hukum haruslah melindungi hak asasi manusia, kemudian adanya ketegasan dalam pemegang kekuasaan negara yang terpisah, dan setiap tindakan dari pemerintah haruslah berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004, hlm. 150.

²Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Ketiga, Cet-4, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 156.

³*Ibid.*,

⁴Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*. Cetakan Ke-2. Liberty, Yogyakarta., hlm. 23.

UUD 1945 yang telah mengalami empat kali amandemen yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002 memberikan kewenangan yang sangat besar bagi Dewan Perwakilan Rakyat (Selanjutnya disingkat DPR) sehingga kekuasaan menumpuk di DPR. Dalam hal ini dapat dilihat bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kewenangannya diatur dalam 7 (tujuh) pasal dari Pasal 19 sampai Pasal 22B oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sementara itu lembaga Negara lain kewenangannya diatur sangat minim di dalam UUD 1945 .

Kekuasaan ketatanegaraan yang diciptakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Selanjutnya disingkat MPR) dari hasil amandemen adalah kekuasaan yang menumpuk di DPR, tanpa adanya kontrol dan pengawasan yang memadai dari institusi-institusi atau lembaga-lembaga negara yang lain atas kerja ataupun kinerja di DPR. Seharusnya sistem DPR dapat diadakan bila MPR betul-betul mempunyai semangat *constitutional engineering* yang murni, akan tetapi pada kenyataannya benturan politik MPR, yang sebagian besar anggota DPR, mengakibatkan keuntungan yang besar bagi kekuasaan DPR⁵. Karena kekuasaan menumpuk ditangan DPR, membuat lembaga negara ini menjadi sebuah lembaga negara yang kuat tanpa adanya pengawasan.

Kecendrungan otoritarian adalah kodrat yang melekat pada kekuasaan. Kekuasaan berpotensi otoriter dan keotoriteran membutuhkan kekuasaan. Kekuasaan yang otoriter ini akhirnya melahirkan sistem bernegara yang korup atau sewenang-wenang. Untuk mencegah korupsi kekuasaan itulah maka lahir konstitualisme. Fahaman yang membatasi kekuasaan melalui aturan-aturan dalam konstitusi dengan menciptakan suatu lembaga pengawasan terhadap DPR. Menurut **Montesquieu** berpendapat sehubungan dengan kekuasaan ini terdapat adanya dua sifat manusia yaitu :

1. Bahwa orang itu senang akan kekuasaan, apabila kekuasaan itu dipergunakan atau diperuntukan bagi kepentingan dirinya sendiri.
2. Bahwa sekali orang itu memiliki kekuasaan, ia senantiasa ingin meluaskan serta memperbesar kekuasaan tersebut.⁶

Menurut pendapat Montesquieu ini agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada 1 (satu) organ atau lembaga negara maka dibutuhkan lembaga negara yang mengawasi

⁵Denny Indrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta : Kompas Media Nusantara, 2008, hlm. 317.

⁶Rahimullah, *Hukum Tata Negara Hubungan Antar Lembaga Negara*, Jakarta : Gramedia, 2007, hlm. 3.

lembaga Negara lain, dalam hal ini pengawasan terhadap DPR yang sangat minim dan hampir tidak ada. Dihubungkan dengan pemusatan kekuasaan dan kuatnya posisi DPR **Jimly Asshiddiqie** berpendapat :

Untuk menggambarkan kuatnya posisi konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditegaskan pula dalam Pasal 7C UUD 1945 menyatakan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebaliknya, dalam Pasal 7A UUD 1945 menyatakan bahwa presiden dan/atau dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁷

Lord Acton mengatakan bahwasanya “*Power tends to corrupt, absolute power tends to corrupt absolutely*”⁸. Semakin besar suatu kekuasaan tersebut maka semakin besar pula untuk menyalahgunakannya. Kuatnya posisi dan kekuasaan yang besar DPR yang konstitusionalisme diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Membuat suatu persepsi bahwa kekuasaan DPR ini bila tidak ada pengawasan yang cukup dan sifatnya konstitusional membuat DPR dapat melakukan penyalahgunaan kekuasaannya. Penyalahgunaan kekuasaan ini dapat dilakukan oleh DPR, dengan kewenangan yang dimilikinya melalui fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sesuai dengan Pasal 20A UUD 1945 menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan fungsi Pengawasan. Dalam hal penyalahgunaan kekuasaan perlu dilakukannya suatu pengawasan, sehubungan dengan hal ini **Jimly Asshiddiqie** berpendapat:

DPR pada pokoknya harus diawasi oleh rakyat sendiri. Parlemen memang bertindak sebagai “*watch-man*” terhadap pemerintah. Tetapi “*wacth-man*” juga harus diawasi oleh rakyat sendiri sebagai pihak yang memberikan mandat kepada wakil rakyat itu untuk bekerja atas nama mereka.⁹

Pengawasan yang sifatnya konstitusional terhadap DPR sangat diperlukan, mengingat kewenangan yang sangat besar di berikan oleh UUD 1945, hal ini membuat kekuasaan DPR menjadi kuat. Pengawasan ini akan mengontrol dan membatasi kekuasaan

⁷Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta : konstitusi Pers, 2006, hlm. 86.

⁸ Denny Indrayana, *Op.Cit*, hlm. 316.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Bhuna Ilmu Populer, 2007, hlm. 170.

dari kewenangan DPR, agar dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

Kuatnya posisi dan kekuasaan yang besar DPR yang konstitualisme diatur oleh UUD 1945. Membuat suatu persepsi bahwa kekuasaan DPR ini bila tidak ada pengawasan yang cukup dan sifatnya konstitusional membuat DPR dapat melakukan penyalahgunaan kekuasaannya. Penyalahgunaan kekuasaan ini dapat dilakukan oleh DPR, dengan kewenangan yang dimilikinya melalui fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Sesuai dengan Pasal 20A UUD 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan fungsi Pengawasan. Dalam hal penyalahgunaan kekuasaan perlu dilakukannya suatu pengawasan.

Di Indonesia terlihat bahwa dorongan kepada perebutan kekuasaan jauh lebih tinggi dari pada dorongan kepada usaha penggunaan kekuasaan secara benar, demikian pula kekuasaan pada DPR sekarang ini selalu dikritik sebagai kesewenang-wenangan baru dari kalangan legislatif, tetapi tidak begitu dipersoalkan bagaimana pengawasan terhadap DPR itu sendiri dapat dilembagakan. Bila dilihat dari kedudukan antar lembaga negara menurut UUD 1945, maka kedudukan lembaga negara bersifat horizontal atau setara. Seharusnya ada lembaga negara yang setara kedudukannya yang dapat mengawasi DPR.

Fokus terhadap fungsi legislasi DPR yang merupakan salah satu fungsi dalam membentuk suatu norma yaitu undang-undang. Dimana dalam kehidupan bernegara agar berjalan dengan baik sesuai dengan yang cita-cita pancasila dan amanat UUD 1945 maka dibutuhkanlah norma hukum sebagai dasar untuk menjalankan kehidupan bernegara. Dalam membentuk suatu undang-undang tidak menutup kemungkinan hal ini dipengaruhi baik kepentingan individu, kelompok, maupun politik.

Melihat dari menurunnya kinerja dari pada DPR dari tahun ke tahun terutama dalam Prolegnas (Program Legislasi Nasional) yang menjadi acuan dalam pembentukan undang-undang terhenti dikarenakan berbagai macam masalah etik, politik, dan masalah hukum. Ini juga membuat DPR mengalami kesulitan dalam menjalankan fungsi legislasi. Terlepas dari itu semua dalam pembentukan undang-undang untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan fungsi legislasi DPR, maka dibutuhkanlah pengawasn terhadap DPR baik yang sifatnya intern maupun ekstern, baik yang sifatnya preventif maupun represif. Hal ini dilakukan untuk menciptakan undang-undang yang memihak kepada kepentingan rakyat.

B. Konsep Pemisahan Kekuasaan (*Trias Politica*)

Ajaran “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) telah memperlihatkan corak yang beragam di berbagai negara. Bagaimanapun bentuk perwujudannya, tidak lepas dan merupakan perkembangan lebih lanjut dari ajaran “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) yang dipelopori dua pemikir besar John Locke dan Montesquieu.

John Locke mengemukakan bahwa untuk mencapai keseimbangan dalam suatu negara, kekuasaan negara harus dipilah kepada tiga bagian, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif (*legislative power*);
2. Kekuasaan eksekutif (*executive power*);
3. Kekuasaan federatif (*federative power*).

Kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang, kekuasaan lain harus tunduk kepada kekuasaan ini. Kekuasaan eksekutif meliputi kekuasaan melaksanakan atau mempertahankan undang-undang termasuk menagadili. Kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang meliputi semua yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif dan eksekutif, meliputi kekuasaan keamanan negara, urusan perang dan damai dalam keitannya dengan hubungan luar negeri.

Mendapat pengaruh dari paham John Locke, De Secondat Baron de Montesquieu yang dikenal dengan **Montesquieu** dalam bukunya “*L’ Esprit des Lois*” yang diterbitkan tahun 1748 Masehi. Mengadakan modifikasi atas gagasan John Locke. Dikatakan bahwa kekuasaan negara dibagi menjadi tiga badan kekuasaan, yaitu masing-masing mempunyai bidang pekerjaan sendiri, kekuasaan yang satu terpisah dengan yang lainnya. Maksudnya, adalah kekuasaan dipisahkan (*separation des pouvoirs*) menjadi tiga bidang kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan Legislatif (*La puissance legislative*), kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Kekuasaan Eksekutif (*La puissance executive*), kekuasaan yang melaksanakan undang-undang;
3. Kekuasaan Yudisil (*La puissance de juger*), kekuasaan yang menjalankan kehakiman, menjatuhkan hukuman atas kejahatan, dan yang memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antara para warga¹⁰.

Menurut **Montesquieu** dalam Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa:

¹⁰Lihat, Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 139.

Di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.¹¹

Lee Cameron McDonald dalam Jimly Asshiddiqie, mengatakan bahwa “yang dimaksudkan oleh Montesquieu dengan perkataan “*the executive in regard to matters that depend on the civil law*” itu tidak lain adalah *the judiciary*. Jika ketiga fungsi kekuasaan itu terhimpun dalam satu tangan atau badan, niscaya kebebasan akan berakhir”¹². Kekuasaan yang diidealkan oleh Montesquieu adalah fungsi ketiga kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ negara hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak. Jika kekuasaan negara tidak dipisahkan maka kebebasan akan terancam.

Konsep *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

C. Konsep Hukum Pengawasan

Kata “pengawasan” berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah “pengawasan” dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.

Sedang **Bagir Manan** dalam Irfan Fachruddin memandang kontrol sebagai “Sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan, dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)”¹³.

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut **Paulus Effendie Lotulung** dalam Irfan Fachruddin adalah “Upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan,

¹¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010., hlm. 30.

¹²*Ibid.*, hlm. 31.

¹³Irfan Fachruddin, *Op.Cit*, hlm. 89.

baik disengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha *prefentif* atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha *represif*¹⁴

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: **Pertama;** pada umumnya, sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya, **Kedua;** tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*). Serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); **Ketiga;** adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; **Keempat;** jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; **Kelima;** apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

Mudah diketahui bahwa perbuatan tercela yang dilakukan oleh aparat Pemerintah tendesinya akan menimbulkan kerugian bagi pihak yang terkena perbuatan tersebut. Demi keadilan perbuatan yang demikian ini pasti tidak dikehendaki adanya. Menyadari hal ini, Negara selalu akan berusaha untuk mengendalikan aparatnya, jangan sampai melakukan perbuatan yang tercela ini. Sehubungan dengan ini, diadakanlah suatu sistem pengawasan (control system) terhadap perbuatan aparat Pemerintah, dengan tujuan untuk menghindari terjadinya perbuatan yang merugikan masyarakat, setidaknya tidaknya menekan seminimal mungkin terjadinya perbuatan tersebut.

Di Indonesia, sistem pengawasan ini telah diatur dalam Instruksi Presiden (Inpres) No. 15 tahun 1983, akan tetapi peraturan hukum tersebut tidak memberikan keterangan yang tegas dan jelas apa yang dimaksud dengan pengertian pengawasan itu sendiri. Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Wajarlah apabila

¹⁴ *Ibid.*

pengertian tentang istilah ini lebih banyak diberikan oleh ilmu manajemen daripada ilmu hukum.

Mengenai pengertian pengawasan **George R. Terry** menyatakan “*Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan*”¹⁵. Pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

Sedangkan **Henry Fayol** dalam Muchsan mengatakan “*Control consist in verifying whether everything occurs in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to rectify them and prevent recurrence*”¹⁶. Pengawasan hakekatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Newman dalam Muchsan berpendapat bahwa “*Control is assurance that the performance conform to plan*”¹⁷. Titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Pengawasan adalah suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan, bukan setelah akhir dari proses tersebut.

D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat RI

Dalam pembahasan fungsi, tugas dan kewenangan, dan hak Dewan Perwakilan Rakyat RI, maka penulis membatasi pembahasan pada saat Undang Undang Dasar 1945 telah di amandemen. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 secara jelas telah menyebutkan, DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Kemudian dalam Pasal 20 A ayat (1)

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 37.

¹⁷*Ibid.*

muncul ketentuan mengenai fungsi-fungsi lain (anggaran dan kontrol) disamping fungsi legislasi.

1. Fungsi legislasi, penyebutan fungsi legislasi tidak konsisten dengan kekuasaan membentuk undang-undang. Selain *over-lapping*, pengertian (*begrip*) legislasi lebih luas dari pengertian undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang adalah satu-satunya fungsi DPR.
2. Fungsi anggaran, penyebutan fungsi anggaran. Baik dalam praktek maupun dunia ilmu pengetahuan, hak DPR dibidang anggaran adalah hak *budget* yaitu hak untuk turut serta menetapkan anggaran belanja tahunan Negara. Secara substantif, hak anggaran adalah fungsi kontrol bukan fungsi anggaran. Fungsi anggaran adalah fungsi eksekutif, karena hak itu hak *budget* hanya diartikan sebagai turut serta menetapkan anggaran. Melalui hak *budget*, DPR melakukan kontrol terhadap penentuan sumber pendapatan dan belanja Negara untuk waktu satu tahun. Selanjutnya penyebutan fungsi anggaran (dalam arti hak *budget*) menjadi berlebihan karena telah ada tempatnya dalam ketentuan mengenai pendapatan dan belanja Negara).
3. Mengenai Fungsi Pengawasan (*control*). Fungsi ini *build in* dalam kekuasaan membentuk undang-undang, hak *budget*, dan berbagai hak DPR lainnya yaitu hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, dan hak bertanya bagi anggota.

E. Hierarki Peraturan Perundang-Undangn Indonesia

1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangn (Berdasarkan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004)

Setelah selesainya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn.

Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, yang mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang hierarki peraturan perundang-undangn.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan, Jenis Hierarki Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Dilanjutkan pada Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan, Peraturan Daerah sebagaimana pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama Gubernur;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- c. Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau lain lainnya bersama dengan Kepala Desa atau nama lainnya.

Pasal 7 ayat (3) menyatakan, Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa/peraturan setingkat diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Pasal 7 ayat (4) menyatakan, Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi. Pasal 7 ayat (5) menyatakan, Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan adalah sesuai dengan Hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Dalam Penjelasan Pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat (2) huruf b dan huruf c, serta ayat (3) adalah “Cukup Jelas”, sedangkan ayat-ayat yang lainnya diberi penjelasan sebagai berikut:

Ayat (2) Huruf a: Termasuk dalam jenis Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam dan Perdasus serta Perdasi yang berlaku di Provinsi Papua.

Ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-Undangan selain dalam ketentuan ini antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan rakyat dan Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, Kepala Badan, Lembaga, atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Berdasarkan undang-undang ini TAP MPR tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Namun tidak merubah aturan di bawahnya, kedudukan peraturan pemerintah tetap berada di bawah undang-undang sebagai pelaksana dari ketentuan-ketentuan undang-undang itu sendiri.

2. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan (Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011)

Berdasarkan Konsideran Menimbang UU No. 12 Tahun 2011 mengatakan bahwa Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti. Oleh sebab itu dibentuklah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perubahan yang mendasar pada hierarki Peraturan Perundang-Undangan yang diatur dalam undang-undang ini adalah masuknya kembali TAP MPR dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini tentu saja menimbulkan suatu pertanyaan yang mendasar, mengapa TAP MPR masuk dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan. Mengingat setelah perubahan UUD 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak memiliki lagi kewenangan dalam membentuk TAP MPR.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyatakan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Sedangkan Pasal 7 ayat (2) menyatakan, Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Di luar peraturan yang termuat dalam hierarki peraturan perundang-undangan, juga termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang diakui keberadaannya.

Pasal 8 ayat (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Kemudian Pasal 8 ayat (2) menyatakan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

F. Teori Pembentukan Norma Hukum

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum bersifat abstrak dan bersifat umum. **Jimly Asshiddiqie** berpendapat:

Pembentukan norma hukum yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract legal norms*) berupa peraturan yang tertulis (*statutory form*), pada umumnya didasarkan atas beberapa hal. Pertama, pembentukannya diperintahkan oleh undang-undang dasar; kedua, pembentukannya dianggap perlu karna kebutuhan hukum.¹⁸

Bagir Manan dalam Yuliandri mengatakan:

Bersifat dan berlaku secara umum, maksudnya tidak mengidentifikasikan individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Pada kenyataannya terdapat juga peraturan perundang-undangan seperti undang-undang yang berlaku untuk kelompok orang-orang tertentu, objek tertentu, daerah dan waktu tertentu. Dengan demikian, mengikat secara umum pada saat ini sekedar

¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cet-2, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 179.

menunjukkan tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau objeknya.¹⁹

Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan menurut **Jeremi Bentham** harus berdasarkan prinsip-prinsip legislasi. Prinsip yang pertama yaitu prinsip manfaat, Dia mengatakan bahwa “Kebaikan Publik hendaknya menjadi tujuan legislator, manfaat umum menjadi landasan penalarannya. Mengetahui kebaikan sejati masyarakat adalah hal yang membentuk ilmu legislasi; ilmu tersebut tercapai dengan menemukan cara merealisasikan kebaikan tersebut”²⁰.

Prinsip manfaat dapat diartikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat haruslah memuat kepentingan umum dengan mengacu pada asas manfaat. Asas manfaat ini dinormakan untuk memberikan kebaikan pada masyarakat luas. Prinsip yang kedua yaitu prinsip asketik, **Jeremy Bentham** mengatakan bahwa:

Prinsip ini benar-benar merupakan lawan antagonis dari hal-hal yang baru saja kita bicarakan. Mereka yang mengikuti prinsip ini sangat takut akan kesenangan. Dalam pandangan mereka, segala yang memuaskan indera adalah sesuatu yang jahat dan menjijikan. Mereka membangun moralitas dengan hidup mengasingkan diri dan membangun kebajikan melalui dengan menahan hawa nafsunya sendiri. Singkatnya, berlawanan dengan pendukung prinsip manfaat, mereka menyetujui segala hal yang dan cenderung membatasi kesenangan menyalahkan segala hal yang cenderung menambah kesenangan.²¹

Prinsip asketik dapat diartikan bahwa peraturan perundang undangan itu, harus memberi batasan terhadap perilaku manusia, dan hukum itu harus menjadi patokan perilaku yang seharusnya. Sehubungan dengan jamaknya problematika dalam proses pembentukan undang-undang para sarjana Belanda (*Dutch Scholar*) kemudian mengembangkan pemikiran tentang pembentukan undang-undang yang efektif, agar tujuan pembentukan undang-undang dapat tercapai. Beberapa teori tentang pembentukan undang-undang (theories of lawmaking), di antaranya ialah yang dikemukakan oleh Jan Michiel Otto dan kawan-kawan.

Pemikiran **Otto, dkk** dalam Yuliandri mencoba mengarahkan teori pembentukan undang-undang kepada *the socio-legal concept of real legal certainty*. Dan di dalamnya terdiri atas lima elemen pencapaian kepastian hukum yang nyata yaitu:

¹⁹Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cet-3, Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm. 25.

²⁰Jeremi Bentham, *Teori Perundang-Undangan Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*, Diterjemahkan oleh Nurhadi MA, Nusamedia, 2006, hlm. 25.

²¹*Ibid.*, hlm. 28.

- a. *A lawmaker has laid down clear, accessible and realistic rules*, (Seorang Pembuat Undang-Undang telah menetapkan aturan yang jelas, dapat diakses dan realistis);
- b. *The administration follows these rules and induces citizen to do the same*, (Administrasi mengikuti aturan-aturan dan menyebabkan warga negara untuk melakukan hal yang sama);
- c. *The majority of people accept these rules, in principle, as just*, (sebagian besar orang menerima aturan secara prinsip);
- d. *Serious conflict are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with these rules*, (konflik yang serius secara teratur dibawa ke depan hakim yang independen dan imparial untuk memutus kasus dengan aturan ini);
- e. *These decisions are actually complied with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness*, (keputusan ini sebenarnya sesuai dengan mendefinisikan tujuan hukum dan pembangunan proyek-proyek dapat membantu meningkatkan efektifitas mereka).²²

Menurut **Otto, dkk** dalam Yuliandri, teori tentang pembentukan undang-undang (*legislative theories*) memungkinkan untuk mengenali faktor-faktor relevan yang mempengaruhi kualitas hukum (*the legal quality*) dan substansi undang-undang (*the content of the law*). Teori-Teori tersebut meliputi:

- a. *The synoptic policy-phases theory*, (teori sinoptik kebijakan-fase);
- b. *The agenda-building theory*, (teori agenda-pembangunan);
- c. *The elite ideology theory*, (teori ideology elit);
- d. *The bureau-politics theory or organizational politics theory*, (teori biro-politik atau organisasi politik);
- e. *The four rationalities theory*, (teori rasionalitas).²³

Di antara kelima macam teori pembentukan undang-undang tersebut, *the agenda-building theory* kiranya sesuai memiliki kesamaan dengan situasi dan kondisi pembentukan hukum di Indonesia, yang pada umumnya memiliki karakteristik *a bottom up approach*. Dalam kaitanya tersebut **Otto, dkk.**, dalam Yuliandri mengemukakan bahwa “*The agenda-building theory clarifies that the lawmaker is not one single central legal actor, but that lawmaking is along, complex transformation-process upon which many different actors and factors can have an impact*, (teori agenda-pembangunan menjelaskan bahwa pembuat undang-undang bukan salah satu aktor hukum pusat tunggal, tetapi bahwa pembuat undang-

²²Yuliandri, *Op.Cit.*, hlm. 27.

²³*Ibid.*, hlm. 28.

undang adalah bagian dari itu, proses tranformasi yang kompleks yang di atasnya banyak aktor dan factor berbeda yang mempunyai pengaruh)”²⁴.

Dengan demikian, *the agenda-building theory* mengandung persamaan unsur-unsur dengan proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentulah memiliki landasan yang menjadi dasar dalam pembentukan norma hukum. Menurut **Bagir Manan** dalam Yuliandri mengatakan agar pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang yaitu:

Pertama, landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua, landasan sosiologis (*sosiologische gelding*); dan ketiga, landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut, agar undang-undang yang dibentuk, memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.²⁵

Menurut **Jimly Asshiddiqie** dalam Yuliandri, berkaitan dengan landasan pembentukan undang-undang, dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang, landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dari konsiderans suatu undang-undang. Dalam konsiderans suatu undang-undang haruslah memuat norma hukum yang baik, yang menjadi landasan keberlakuan bagi undang-undnag tersebut, yakni:

- a. Landasan filosofis. Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan;
- b. Landasan sosiologis. Bahwa setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas dan kesadaran hukum masyarakat;
- c. Landasan politis. Bahwa dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan;
- d. Landasan yuridis. Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis ini haruslah ditempatkan pada bagian konsiderans “mengingat”;
- e. Landasan administratif. Dasar ini bersifat “fakultatif” (sesuai kebutuhan), dalam pengertian tidak semua undang-undang mencantumkan landasan ini. Dalam teknis pembentukan undang-undang, biasanya landasan dimasukkan

²⁴*Ibid.*

²⁵*Ibid.*, hlm. 29.

dalam konsideran”Memerhatikan”. Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.²⁶

Jika kelima landasan tersebut terpenuhi dalam setiap proses dan substansi pembentukan perundang-undangan, kiranya keseluruhan undang-undang yang dihasilkan, menjadi undang-undang yang baik, berkualitas, dan berkelanjutan. Validitas suatu norma berkaitan erat dengan tata urutan norma-norma yang berkaitan dengan norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih rendah **Hans Kelsen** dalam Yuliandri dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State* mengemukakan bahwa:

Analisis hukum, yang mengungkapkan karakter dinamis dari sistem norma dan fungsi norma dasar, juga mengungkapkan suatu kekhasan lebih lanjut dari hukum: hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum yang lain, dan juga, sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena, norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama. Hubungan antara norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan keruangan.²⁷

Norma hukum dikatakan valid bila dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma yang lain yang menjadi dasar validitas. Artinya norma hukum itu dibentuk berdasarkan atas norma hukum yang lebih tinggi kedudukannya. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). **Hans Kelsen** dalam Maria Farida berpendapat bahwa:

Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma Dasar (*Grundnorm*).²⁸

Kemudian lebih mendalam **Hans Kelsen** dalam Maria Farida mengatakan mengenai pembentukan norma:

Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang

²⁶*Ibid.*

²⁷Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara (General Theory of Law and State)*, Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Cet-5, Nusa Media, Bandung, 2010, hlm, 179.

²⁸Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, Cet-13, Kansius, Yogyakarta, 2007, hlm. 41.

lebih rendah. Tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara, bukanlah sistem norma yang satu sama yang lain dikoordinasikan, yang berdiri sejajar atau sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan-tingkatan berbeda.²⁹

Norma yang lebih tinggi digunakan sebagai dasar pembentukan norma yang lebih rendah, sehingga hierarki peraturan perundang-undangan memiliki peran yang sangat sentral dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma dasar itu dikatakan *presupposed*.

Kemudian **Hans Kelsen** menambahkan mengenai peran dari norma dasar dalam pembentukan norma yang lebih rendah tingkatannya, ia mengatakan:

Kesatuan norma-norma ini ditujukan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu-yakni norma yang lebih rendah-ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang, karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum ini.³⁰

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seseorang muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlits*). Menurut **Adolf Merkl** dalam Maria Farida mengatakan:

Suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, tetapi kebawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relative, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut atau terhapus pula.³¹

Berdasarkan teori dari Adolf Merkl tersebut maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan

²⁹Hans Kelsen, *Op.Cit.*

³⁰*Ibid.*,

³¹Maria Farida. *Op.Cit.*, hlm. 42.

berdasar norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata susunan/hierarki sistem norma, (Norma dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila norma dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang berada dibawahnya.

Kemudian Teori jenjang norma hukum Hans Kelsen disempurnakan oleh muridnya yang bernama Hans Nawiasky (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*). Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang.

Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, negara norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu:

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara);
3. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang ‘formal’);
4. Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan pelaksana & Aturan Otonom).

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun adanya jumlah norma hukum berbeda dalam tiap kelompoknya. Di Indonesia secara hierarki Pancasila berkedudukan sebagai norma fundamental negara, UUD 1945 berkedudukan sebagai aturan dasar negara, Undang-Undang berkedudukan sebagai undang-undang formal, kemudian Peraturan Pemerintah berkedudukan sebagai aturan pelaksana.

Karena norma hukum berjenjang-jenjang maka kedudukan peraturan pemerintah adalah sebagai peraturan pelaksana dari undang-undang.

G. Pengawasan Terhadap Fungsi Legislasi DPR RI

Berdasarkan Pasal UUD 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan fungsi Pengawasan. Kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 69 ayat 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Kemudian Pasal 70 menyatakan bahwa Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang.

Dihubungkan dengan teori trias politika Hans Kelsen bahwasanya kekuasaan negara dibagi menjadi 3 (tiga) bagian yaitu: kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudisil. Berdasarkan konstitusi bahwasanya DPR mutlak memegang kekuasaan legislatif atau kekuasaan membentuk undang-undang.

Kedudukan dari pada undang-undang ini tergambar dalam hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan terlihat bahwasanya undang-undang dibentuk untuk mengatur lebih lanjut apa yang telah diamanatkan UUD 1945. Dalam menjalankan kekuasaan legislatif DPR harus diawasi hal ini dikarenakan sifat dari pada undang-undang itu berlaku secara umum, sehingga mengikat dari pada seluruh warga negara indonesia tanpa terkecuali. Jika tidak diadakannya suatu pengawasan, bisa terjadi penyimpangan dalam pembentukan undang-undang. Hal ini dapat terlihat dari pada materi

muatan pembentukan undang-undang Pasal 10 ayat 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa 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; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Disamping materi muatan dalam pembuatan undang-undang, lebih lanjut dalam menuangkan suatu kebijakan kenegaraan dan pemerintahan dalam peraturan perundang-undangan. Dikenal pula adanya materi-materi tertentu yang bersifat khusus, yang mutlak hanya dapat dituangkan dalam bentuk undang-undang. Beberapa hal yang bersifat khusus ini menurut **Jimly Asshiddiqie** antara lain adalah:

- a. Pendelegasian kewenangan regulasi atau kewenangan untuk mengatur;
- b. Tindakan pencabutan undang-undang yang ada sebelumnya;
- c. Perubahan ketentuan undang-undang;
- d. Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- e. Pengesahan suatu perjanjian internasional;
- f. Penentuan mengenai pembebanan sanksi pidana;
- g. Penentuan mengenai kewenangan penyidikan, penuntutan, dan penjatihan vonis.³²

Disamping itu untuk membentuk suatu lembaga negara beserta kewenangannya, yang tidak diatur secara langsung maupun tidak langsung di dalam UUD 1945, maka dibentuk dalam undang-undang sebagai lembaga negara penunjang atau lembaga negara bantu. Inilah yang menjadi alasan yang mendasar mengapa pembentukan undang-undang oleh DPR itu perlu dilakukan. Hal ini dikarenakan agar produk yang dihasilkan DPR ini berpihak pada hukum dan berpihak pada kepentingan umum.

1. Pengawasan Internal

Pengawasan internal adalah suatu pengawasan yang dilakukan oleh suatu lembaga tertentu dalam satu badan maupun satu kewenangan. Untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dikalangan legislator maka dibutuhkanlah pengawasan. Menurut

³² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 147.

Muchsan perbuatan penguasa yang sewenang-wenang dapat terjadi apabila terpenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Penguasa yang berbuat secara yuridis memiliki kewenangan untuk berbuat (ada peraturan dasarnya).
- b. Dalam mempertimbangkan kepentingan yang terkait dalam keputusan yang dibuat oleh pemerintah, unsur kepentingan umum kurang diperhatikan.
- c. Perbuatan tersebut menimbulkan kerugian konkrit bagi pihak tertentu.³³

DPR selaku lembaga legislator memiliki kewenangan yang bersifat atribusi dari UUD 1945 untuk membentuk UU. Kewenangan yang dimiliki oleh DPR ini harus mempertimbangkan kepentingan umum, memperhatikan dari pada nilai-nilai yang ada dan berkembang di masyarakat, dan memisahkan antara norma dan moral, agar tidak menimbulkan ketimpangan dalam pemerlakuan suatu UU. Dalam terori Hukum Tata Administrasi Negara, bentuk perwujudan perbuatan sewenang-wenang ini dalam lima kelompok. **Muchsan** membagi kelompok ini antara lain adalah:

- a. Perbuatan melawan hukum oleh penguasa (*onrechtmatige overheidsdaad*);
- b. Perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatig*);
- c. Perbuatan yang tidak tepat (*onjuist*);
- d. Perbuatan yang tidak bermanfaat (*ondoelmatig*);
- e. Perbuatan yang menyalahgunakan wewenang (*detournement de pouvoir*).³⁴

Inilah yang menjadi perbuatan yang harus dihindari oleh sebuah legislator. Kembali kepada pengawasan terhadap fungsi legislasi DPR yang sifatnya internal maka hal ini dapat terlihat dari Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dari Pasal ini dapat di tafsirkan bahwa DPR secara mutlak memiliki kewenangan untuk membentuk UU. Tetapi kewenangan yang mutlak ini tidak serta merta dapat dijalankan secara seponatan tanpa ada pengaruh lembaga negara lain.

Melihat dari pembahasan terdahulu di atas bahwasanya ada pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudisil. Karna dalam menjalankan fungsi dan kewenangan dari pada lembaga tidak bisa terlepas dari pada kewenangan atau keikutsertaan lembaga yang lainnya. Hal ini terlihat dari Pasal 20 ayat 2 UUD menyatakan bahwa, Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dari ketentuan Pasal ini terlihat lembaga legislatif dalam menjalankan fungsinya

³³ Muchsan. *Op.Cit*, hlm. 15.

³⁴ *Ibid.*.

dipengaruhi dari pada kekuasaan eksekutif. Namun demikian, meskipun pada pokoknya, pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang atau kekuasaan ditangan legislatif itu sebenarnya adalah DPR, akan tetapi Pasal 5 ayat 1 UUD 1945 menyatakan, Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Artinya, pemerintah dapat memprakasai atau mengambil inisiatif lebih dulu untuk merancang sesuatu kebijakan yang akan dituangkan menjadi UU. Dari Pasal dalam UUD 1945 terlihat pembagian kekuasaan lebih dominan dari pada pemisahan kekuasaan. DPR dalam menjalankan fungsi legislasi nya tidak bisa berdiri sendiri, namun konstitusi mengamanatkan ada campur tangan dari pada Presiden untuk mengajukan, merumuskan, dan membentuk UU. Campur tangan Presiden ini bertujuan untuk mencapai suatu persetujuan bersama.

Walaupun tidak secara langsung UUD 1945 menegaskan bahwasanya fungsi legislasi yang dimiliki tanpa pengawasan, namun Pasal 20 ayat 2 dan Pasal 5 ayat 1 menjelaskan bahwasanya Presiden yang menjadi lembaga pengawasan untuk mengawasi fungsi legislasi DPR. Pengawasan yang dilakukan oleh Presiden ini diartikan sebagai pengawasan yang sifatnya **Internal-aktif-preventif**.

Dikatakan pengawasan internal adalah bahwasanya dalam pembentukan undang-undang sesuai dengan Pasal 20 ayat 2 UUD 1945 bahwasanya rancangan UU dibahas antara DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Persetujuan bersama ini diartikan sebagai kesepakatan antara DPR dan Presiden untuk mensahkan rancangan UU menjadi UU (dilihat dari segi kelembagaan). Jika UU yang merupakan inisiatif DPR terindikasi adanya suatu penyimpangan, maupun syarat terhadap kepentingan politik, individu, maupun kelompok/golongan. Sehingga dikhawatirkan terjadinya pengrusakan terhadap nilai-nilai di masyarakat dan pemberlakuannya nanti dikhawatirkan menguntungkan sebagian pihak tanpa memperhatikan kepentingan umum maka Presiden berhak dan berkewajiban untuk tidak menyetujui rancangan UU yang telah dibahas bersama DPR. Alasan Presiden dikatakan sebagai lembaga pengawasan yang sifat internal adalah DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi tidak sendiri melainkan bersama Presiden, dan dalam pembentukan UU hanya 2 lembaga ini yang memiliki kewenangan, sehingga kedudukan Presiden ini dapat dikatakan sebagai bentuk pengawasan internal.

Dikatakan pengawasan aktif adalah bahwasanya dalam pembentukan UU berdasarkan Pasal 20 ayat 2 UUD 1945 bahwasanya setiap rancangan UU harus dibahas secara bersama antara DPR dan Presiden. Pada saat pembahasan ini keikutsertaan Presiden dalam melakukan pembahasan ini dapat secara langsung menjadi salah satu bentuk pengawasan (dilihat dari segi tindakan pengawasan). Jika, Presiden menilai bahwasanya isi dari rancangan UU ini bertentangan dengan hukum dan ketertiban umum, Presiden secara langsung dapat mengambil tindakan untuk tidak menyetujui rancangan UU tersebut.

Dikatakan pengawasan preventif adalah bahwasanya dalam pembentukan UU berdasarkan Pasal 20 ayat 2 UUD 1945 pembahasan terhadap rancangan UU antara DPR dan Presiden, keikutsertaan Presiden dinilai menjadi salah satu bentuk pengawasan untuk mencegah terjadinya penyimpangan terhadap pembentukan UU, yang dikhawatirkan bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Inilah pengawasan yang dilakukan Presiden terhadap DPR dalam membentuk UU, sebagai salah satu implementasi dari pembagian kekuasaan, sehingga terciptanya *check and balances* dalam penyelenggaraan negara.

2. Pengawasan Eksternal

Berdasarkan pembahasan di atas mengenai pengawasan yang sifatnya internal di mana Presiden berperan sebagai lembaga pengawas, tentu saja masih banyak kekurangan. Yang menjadi pertanyaan adalah jikalau Presiden lalai dalam melakukan pengawasan, ataupun adanya kongkalikong antara Presiden selaku lembaga eksekutif dan DPR selaku lembaga legislatif, Siapa yang akan mengawasi fungsi legislasi DPR. Oleh karena itu, dibutuhkanlah lembaga pengawasan yang sifatnya eksternal.

Produk DPR dalam menjalankan fungsi legislatif hanyalah Undang-Undang. Jadi, yang menjadi pusat pengawasan adalah tertuju pada undang-undang. Yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap fungsi legislasi DPR adalah lembaga peradilan. Menurut **Rochmat Soemitro** dalam Irfan Fachruddin membahas mengenai konsep peradilan mengatakan bahwa:

Peradilan (*rechtspraak*) ialah proses penyelesaian sengketa hukum dihadapan badan pengadilan menurut hukum. Pengadilan adalah cara mengadili atau usaha memberikan penyelesaian hukum dan dilakukan oleh badan pengadilan. Badan pengadilan ialah suatu badan, dewan, hakim atau instansi pemerintah yang

berdasarkan peraturan perundang-undangan diberikan wewenang untuk mengadili sengketa hukum.³⁵

Pasal 24 ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa, Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Dilanjutkan dengan ayat 2 menyatakan bahwa, Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Untuk menentukan apakah lembaga peradilan bisa melakukan pengawasan atau tidak maka dalam hal ini **Muchsan** mengatakan bahwa, “Pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dapat dilakukan oleh sesama aparat pemerintah atau aparat lain di luar tubuh eksekutif secara fungsional, dapat pula dilakukan oleh kekuasaan kehakiman”³⁶.

Lembaga peradilan dapat melakukan suatu pengawasan terhadap fungsi legisalsi DPR lembaga peradilan itu adalah Mahkamah Konstitusi. Hal ini merujuk pada Pasal 24C ayat 1 UUD 1945 menyatakan bahwa, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Jadi, yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap fungsi legislasi DPR secara hukum di badan peradilan adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Sistem pengawasan yang dilakukan oleh MK ini adalah **Eksternal-pasif-represif**.

Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh MK tertuju pada produk dari pada fungsi legislasi DPR yaitu UU. Jika suatu UU bertentangan dengan UUD 1945 maka dapat dilakukan *yudisial review* atau pengujian terhadap UU ke MK. Dikatakan sebagai pengawasan eksternal adalah karna MK lembaga negara yang berada diluar dari pada kewenangan pembentukan UU. Dan dalam sistem pembagian kekuasaan MK berada di dalam kekuasaan yudisiil. Sehingga, MK dalam melakukan pengawasan bebas dari intervensi lembaga negara manapun.

³⁵ Irfan Fachruddin. *Op.Cit.* hlm. 210.

³⁶ Muchsan, *Op.Cit.* hlm.39.

Pengawasan pasif adalah suatu pengawasan yang sifatnya menunggu, artinya MK tidak bisa melakukan suatu pengawasan tanpa adanya suatu permohonan ke MK. Hal ini merujuk pada Pasal 1 ayat 3 huruf a UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa, Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Jadi MK dapat melakukan pengawasan jika ada permohonan yang diajukan secara tertulis untuk dilakukan pengujian UU terhadap UUD 1945, inilah yang disebut dengan pengawasan pasif.

Pengawasan represif adalah sifat dari pada pengawasan MK terhadap fungsi legislasi DPR tidak lagi untuk mencegah terjadinya penyimpangan, namun pengawasan MK dilakukan bila sudah terjadi penyimpangan. Kewenangan MK untuk mengadili UU terhadap UUD 1945, artinya isi dari pada UU bertentangan dengan UUD 1945 adalah untuk menyelesaikan permasalahan atau sengketa UU terhadap UUD 1945. Hal ini dilakukan agar UU dapat berlaku sesuai dengan konstitusi.

H. Kesimpulan

Pengawasan terhadap fungsi legislasi DPR dapat dilakukan melalui 2 cara yang mana lembaga negara yang berkewenangan dalam melakukan pengawasan telah diatur dalam UUD 1945. Cara itu antara lain adalah:

1. Internal-aktif-preventif dilakukan oleh Presiden sesuai dengan Pasal 20 ayat 2 UUD 1945;
2. Eksternal-pasif-represif dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24C ayat 1 UUD 1945.

Daftar Pustaka

- Dahlan Thaib. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi*. Cetakan Ke-2. Liberty, Yogyakarta.
- Denny Indrayana. 2008. *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*. Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Hans Kelsen. 2010. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara (General Theory of Law and State)*. Cetakan Ke-5. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. Nusa Media, Bandung.
- Irfan Fachruddin. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Alumni, Bandung.
- Jeremy Bentham. 2006. *Teori Perundang-Undangan Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata dan Hukum Pidana (The Theory of Legislation)*. Diterjemahkan oleh Nurhadi MA. Nusamedia, Bandung.
- Jimly Asshiddiqie. 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. FH UII Press, Yogyakarta.
- _____. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Bhuna Ilmu Populer, Jakarta.
- _____. 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta.
- _____. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Cetakan ke-2. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____. 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- _____. 2006. *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. konstitusi Pers, Jakarta.
- Maria Farida Indati Soeprapto. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, fungsi, dan Materi Muatan*. Cetakan Ketigabelas. Kanisius, Yogyakarta.
- Muchsan. 2007. *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara*. Cetakan Ke-4. Liberty, Yogyakarta.
- Kusumadi Pudjosewojo. 2004. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Rahimullah. 2007. *Hukum Tata Negara Hubungan Antar Lembaga Negara*. Gramedia, Jakarta.
- Soehino. 2000. *Ilmu Negara*. Edisi Ketiga. Cetakan Ke-4. Liberty, Yogyakarta.
- Yuliandri. 2011. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cet-3, Raja Grafindo, Jakarta.

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- _____. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226).
- _____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).