

PERSPEKTIF KONSEP ORGAN DALAM KEWENANGAN ORGAN PEMBUAT PERATURAN: DI INDONESIA DAN DI LUAR NEGARA INDONESIA

**IMELDA MARTINELLI, ENJELINA SIBATUARA,
ARNOTT FERELS**

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

ABSTRAK

Konsep organ dalam kewenangan organ pembuat peraturan adalah konsep yang penting untuk memahami bagaimana negara menjalankan fungsinya. Menurut Hans Kelsen, setiap orang atau sekelompok orang yang menjalankan fungsi negara yang ditentukan oleh hukum positif adalah organ negara. Organ negara dapat berupa individu, kelompok, atau lembaga. Organ negara dapat bersifat permanen maupun sementara. Organ negara yang bersifat permanen adalah organ negara yang ada secara terus-menerus, seperti presiden, DPR, MPR, dan Mahkamah Agung. Organ negara yang bersifat sementara adalah organ negara yang ada untuk jangka waktu tertentu, seperti panitia pemilihan umum, komisi anti-korupsi, dan pengadilan ad hoc. Organ pembuat peraturan adalah organ negara yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan. Peraturan adalah ketentuan yang mengatur kehidupan bermasyarakat yang dibuat oleh organ pembuat peraturan. Peraturan dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan peraturan lainnya. Berdasarkan hal tersebut, timbul permasalahan bagaimana perspektif konsep organ pada

kewenangan organ negara pembuat peraturan di Indonesia dan di luar negara Indonesia? dan bagaimana perbandingan kewenangan organ pembuat peraturan antara sistem *civil law* (Indonesia) dan *common law* (Amerika, India, dan Tiongkok)? Setiap negara memiliki sistem hukum dan pemerintahan yang berbeda-beda sehingga konsep organ hukum yang memiliki kewenangan organ negara untuk membuat peraturan pun berbeda-beda. Untuk negara yang memakai model sistem hukum *common law* itu lebih mengutamakan badan yudikatif dan badan legislatif dalam membuat hukum. Sedangkan untuk negara yang menggunakan model sistem hukum *civil law*, hanya badan legislatif yang memiliki wewenang untuk membuat peraturan. Indonesia memiliki penerapan yang berbeda dan tergolong unik dikarenakan tidak ada negara yang memilikinya, yaitu badan legislatif fokus untuk mengesahkan peraturan khususnya undang-undang dan isinya dirancang oleh badan eksekutif. Ada baiknya dalam membuat peraturan, seharusnya badan legislatif tidak memberikan kewenangannya kepada badan eksekutif, dikarenakan badan legislatif merupakan perwakilan rakyat dan harus bertanggungjawab kepada rakyat. Ini pun agar terhindar dari konsentrasi kekuasaan pada badan eksekutif.

Kata Kunci: konsep organ, kewenangan organ, sistem hukum, peraturan.

PENDAHULUAN

Hukum menurut Utrecht merupakan suatu himpunan peraturan-peraturan yang mengurus tata tertib dalam masyarakat dan ditaati oleh masyarakat.¹ Selain itu menurut Soerjono Soekanto memberikan pengertian, bahwa hukum dapat berupa suatu ilmu pengetahuan, disiplin, tata hukum, petugas, keputusan penguasa, proses pemerintahan, sikap tindak baik dan sebagai suatu nilai.² Relasi hukum pada dasarnya merupakan suatu peraturan yang dibuat oleh suatu pemerintah atau otoritas tertentu yang diberi wewenang untuk mewujudkan dan mengimplementasikan norma hukum, tujuannya adalah untuk menertibkan tingkah laku masyarakat dalam bermasyarakat.

1 Badan Pengembangan SDM Perhubungan, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: s.n., 2019), hal.2.

2 Wibowo T. Tunardy, "Pengertian Hukum Menurut Para Ahli," <https://www.jurnalthukum.com/pengertian-hukum-menurut-para-abli/#soerojo-soekamto>, diakses 28 Juli 2023.

Kewenangan negara adalah kekuasaan yang dimiliki oleh negara untuk mengatur kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Konsep organ negara adalah teori yang menjelaskan tentang pembagian kekuasaan negara ke dalam tiga lembaga negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Konsep organ negara penting untuk menjaga agar kekuasaan negara tidak terpusat pada satu lembaga negara saja. Selain itu, pembagian kekuasaan, pada masing-masing lembaga negara dapat saling mengawasi dan mengimbangi sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan.

Tiap-tiap negara yang telah berdaulat atas rakyat dan wilayahnya tentu memiliki suatu pemerintahan yang menjadi wakil atas rakyatnya sehingga menjadi suatu kewajiban bagi pemerintahan Negara tersebut untuk menertibkan rakyatnya guna menjamin hak-hak asasi manusia. Negara yang berdaulat tidak mungkin mengambil peraturan dari negara-negara lain, dikarenakan pasti adanya ketidakcocokan dalam penerapan peraturan dari satu Negara dengan negara lain, sebagai contoh antara lain sistem hukum *civil law* (Indonesia) dan sistem hukum *common law* (Inggris, Amerika, India, dan Tiongkok).

Adapun model sistem hukum negara pun berbeda-beda. Negara mempunyai kapasitas hukum bertindak, demi keamanan dan ketentraman rakyatnya, adanya fungsi pemerintahan untuk membuat suatu peraturan yang dapat mengikat dan ditaati oleh rakyat. Tetapi, tidak semua pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan. Adanya perbedaan-perbedaan lembaga negara yang dapat membuat peraturan dan bergantung dengan model sistem pemerintahan dan sistem hukum yang dianut oleh suatu negara.

Berdasarkan latar belakang ini, Penulis dalam makalah ini akan dibahas lebih lanjut terkait lembaga yang punya kewenangan organ untuk membuat peraturan. Sehingga makalah ini akan diberi judul “Perspektif Konsep Organ dalam Kewenangan Organ Negara Pembuat Peraturan Di Indonesia dan Di Luar Negara Indonesia.”

Atas hal tersebut di atas, maka Penulis dalam menulis makalah ini akan membahas beberapa permasalahan yaitu:

Bagaimana perspektif konsep organ dalam kewenangan organ negara pembuat peraturan di Indonesia dan di luar negara Indonesia?

Bagaimana perbandingan kewenangan organ pembuat peraturan

antara sistem *civil law* (Indonesia) dan *common law* (Inggris, Amerika, India, dan Tiongkok)?

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, juga dikenal sebagai penelitian kepustakaan atau penelitian doktrinal. Metode ini memandang hukum sebagai asas, norma, aturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, perjanjian, dan doktrin. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif-analitik sehingga dilakukan dengan cara: (1) menemukan dan mendeskripsikan permasalahan hukum yang diangkat; (2) mengolah data dan menganalisis masalah; dan (3) menyimpulkan analisis. Pendekatan yang digunakan untuk mendukung penelitian ini adalah: (a) pendekatan perundang-undangan (peraturan) terutama Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (b) pendekatan konseptual (konsep-konsep dalam doktrin) khususnya tentang organ, organ hukum; dan (c) pendekatan perbandingan model sistem hukum negara dalam kewenangan organ pembuat peraturan. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah: (a) bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan (b) bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, buku, artikel, jurnal, dan media internet berkaitan dengan konsep organ dan kewenangan organ pada peraturan perundang-undangan.

PEMBAHASAN

Perspektif Konsep Organ Dalam Kewenangan Organ Pembuat Peraturan di Indonesia dan di luar negara Indonesia

Teori hukum murni oleh Hans Kelsen memandang konsep organ sebagai konsep yang penting untuk memahami sistem hukum negara. Konsep organ adalah subjek atau pemegang fungsi sebagai pengembang yang dapat menyajikan fakta sebagai acuan³. Konsep organ dapat

³ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Terjemahan Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006), hal. 170-171.

menjelaskan tentang bagaimana negara menjalankan fungsinya, yaitu dengan menggunakan organ-organ negara untuk menjalankan tugas dan wewenang yang diberikan oleh hukum positif. Hal ini karena teori hukum murni hanya memisahkan hukum dari moral dan politik, akan tetapi tidak memisahkan hukum dari negara. Negara adalah tempat di mana hukum dilahirkan dan dilaksanakan, dan organ negara adalah alat yang digunakan oleh negara untuk menjalankan fungsinya.

Dalam sistem civil law, kewenangan organ negara pembuat peraturan didasarkan pada teori hierarki hukum. Teori ini membagi hukum menjadi tingkatan-tingkatan, mulai dari yang paling tinggi (konstitusi) hingga yang paling rendah (peraturan daerah). Setiap tingkatan hukum memiliki kekuatan yang lebih tinggi daripada tingkatan hukum di bawahnya. Organ negara pembuat peraturan yang berada di tingkat yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat organ negara pembuat peraturan yang berada di tingkat yang lebih rendah. Misalnya, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat pemerintah daerah.

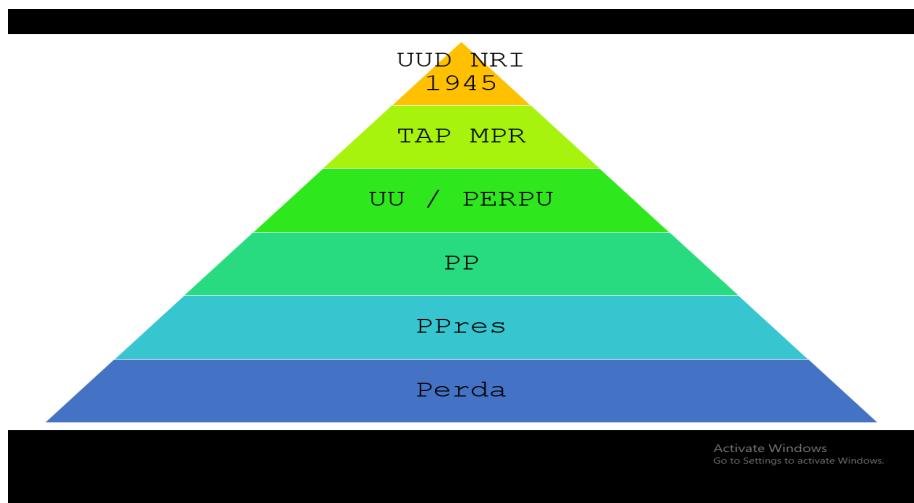
Selain itu ada konsep organ hukum adalah organ negara yang dibentuk oleh hukum positif untuk menjalankan fungsi negara.⁴ Organ hukum adalah orang atau sekelompok orang yang menjalankan fungsi negara yang ditentukan oleh hukum positif, dapat pengadilan, lembaga penegak hukum, dan lembaga pemerintah lainnya.

Kewenangan negara berkaitan erat dengan konsep organ negara karena kekuasaan negara tersebut dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara yang merupakan organ-organ negara.⁵ Misalnya, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh DPR, kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden dan Kabinet, dan kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Di Indonesia dalam kaitannya dengan organ pembuat peraturan itu bergantung pada produk peraturan yang akan dihasilkan. Hal ini akan dijabarkan berdasarkan Hierarki Perundang-Undangan di Indonesia.

4 *Ibid.*, hal 173-91.

5 *Ibid.*, hal 290.



Gambar 1 : Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia⁶

Penjelasan dari hierarki perundang-undangan adalah sebagai berikut : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) merupakan konstitusi tertulis dari Negara Indonesia.⁷

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) adalah suatu produk legislatif yang dihasilkan dari keputusan musyawarah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) untuk digunakan sebagai garis besar haluan negara.⁸

Undang-Undang (UU) merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden.⁹

6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selanjutnya Jimly Asshidiqie dalam Kata Pengantar di buku “Teori Hierarki Norma Hukum” menyatakan bahwa hierarki norma dikaitkan dengan doktrin “Grundnorm” dan “Stoffenbau” yang dikembangkan dan diajarkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yang menempatkan hierarki norma bersifat struktural dan formal. Dalam hukum di Indonesia hierarki tersebut dijawantahkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Hierarki norma peraturan ini merupakan turunan dari kedua doktrin tersebut di atas.

7 Kaelan, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2000), hal. 99.

8 Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1989), hal. 12.

9 Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.15 Tahun 2019,

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal adanya kegantungan yang memaksa.¹⁰

Peraturan Pemerintah (PP) adalah Peraturan Perundang-Undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan amanat dari UU.¹¹

Peraturan Presiden (PPres) ialah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk melaksanakan apa yang diminta pada peraturan yang kedudukannya lebih tinggi.¹²

Peraturan Daerah (Perda) sendiri terbagi atas dua jenis, yaitu pertama Perda Provinsi yaitu peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan Gubernur. Kedua, Perda Kabupaten/Kota ialah peraturan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan Bupati/Walikota.¹³

Terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri tidak terbatas hanya dibuat oleh satu instansi akan tetapi banyak instansi yang membantu. Sehingga dalam pembuatan suatu peraturan terdapat suatu proses yang harus selalu dilalui dan setiap tahapannya tidak boleh dilompoti (tahapannya yaitu mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan).¹⁴ Masing-masing tahapan tersebut di atas diberikan pada institusi-institusi yang berbeda-beda.^{15 16}

Menurut Jimly Asshidiqie pada konsep hierarki norma hukum membedakan hierarki fungsional dan hierarki substansial.¹⁷ Hierarki peraturan

LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 1 Angka 3.

10 Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 1 Angka 4.

11 Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 1 Angka 5.

12 Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 1 Angka 6.

13 Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 1 Angka 7 dan 8.

14 Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Ps. 1 Angka 1.

15 Indonesia, *Undang-Undang Peraturan Perundang-Undangan*, UU No.12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

16 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tabun 2011*, PPres No.87 Tahun 2014.

17 Hierarki fungsional adalah hierarki mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara

perundang-undangan dikenal prinsip validitas¹⁸ yang ganjil dalam hukum positif, yaitu adanya hubungan antara norma pada perundang-undangan yang lebih tinggi sebagai validitas terhadap perundang-undangan yang lebih rendah.¹⁹ Prinsip ini bersifat dinamis di dalam validitas konstitusi terhadap norma-norma umum dalam mengaplikasikannya.

Untuk perencanaan pembuatan UU, PP dan PPres, maka Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum akan menyiapkan perencanaan program penyusunan UU, PP atau PPres yang kemudian dilakukan Rapat koordinasi antar kementerian dan/atau antar non-kementerian sebelum dilakukan finalisasi daftar perencanaan program penyusunan UU, PP atau PPres.²⁰

Selanjutnya pada tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang (untuk selanjutnya disebut RUU), Rancangan Peraturan Presiden (untuk selanjutnya disebut RPP) dan Rancangan Peraturan Presiden (untuk selanjutnya disebut RPPres) yang secara garis besar dimulai dari pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian.²¹ Keanggotaan panitia ini terdiri atas kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam RUU, RPP dan RPPres.²²

Lalu dilanjutkan dengan rapat panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian yang pembahasannya berfokus pada permasalahan yang

berdasarkan fungsinya dan memberikan kepastian hukum bagi masyarakat. Hierarki substansial adalah hierarki mengatur hubungan antara peraturan perundang-undangan berdasarkan materinya dan mewujudkan supremasi hukum

- 18 Hans Kelsen, Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-Prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik, Terjemahan Nurulita Yusron, (Bandung: Nusa Media, 2014), hal. 331-332.
- 19 Maria Farida Indarti Soeprapto membedakan dinamika norma hukum vertikal dan horisontal. Dinamika norma hukum vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah, atau dari bawah ke atas. Dinamika norma hukum horisontal adalah norma hukum itu bergerak ke samping. Norma hukum ini tidak membentuk norma hukum baru tetapi adanya analogi.
- 20 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PPres No.87 Tahun 2014, Ps. 27,29,31.
- 21 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PPres No.87 Tahun 2014, Ps. 45.
- 22 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PPres No.87 Tahun 2014, Ps. 45 Ayat (3).

bersifat mendasar terkait dengan pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan harmonisasi konsepsi.²³ Kegiatan penyusunan RUU, RPP dan RPPres ini meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang Peraturan Perundang-undangan.²⁴

Panitia kemudian akan menyampaikan permohonan pengharmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU, RPP dan RPPres atas hasil dari persetujuan anggota panitia kepada Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.²⁵ Menteri akan meneruskan hal tersebut kepada Presiden²⁶ dan terakhir Presiden kepada DPR. Pada akhirnya DPR akan mengundangkan khususnya RUU menjadi UU.²⁷

Dalam sistem civil law, kewenangan organ negara pembuat peraturan didasarkan pada teori hierarki hukum. Teori ini membagi hukum menjadi tingkatan-tingkatan, mulai dari yang paling tinggi (konstitusi) hingga yang paling rendah (peraturan daerah). Setiap tingkatan hukum memiliki kekuatan yang lebih tinggi daripada tingkatan hukum di bawahnya. Organ negara pembuat peraturan yang berada di tingkat yang lebih tinggi memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat organ negara pembuat peraturan yang berada di tingkat yang lebih rendah. Misalnya, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat pemerintah daerah.

Hukum merupakan hal yang sifatnya lokal untuk suatu negara²⁸ dan tidak dapat diintervensi oleh pihak asing manapun kecuali berkaitan

23 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PP No.87 Tahun 2014, Ps. 48 Ayat (1).

24 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PP No.87 Tahun 2014, Ps. 48 Ayat (2).

25 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PP No.87 Tahun 2014, Ps. 51 Ayat (1).

26 Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PP No.87 Tahun 2014, Ps. 51 Ayat (2).

27 Bayu Dwi Anggono, "Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia," *Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No.2 Tahun 2020.

28 Kofi A. Annan, "Global Values : The United Nations and the Rule of Law in the 21st Century", (*Singapore: Institute of South Asian Studies, 2000*), hal.242.

dngan harkat hak asasi manusia.²⁹ Negara memiliki kewenangan dalam hal membuat peraturan-peraturan hukum untuk mengatur masyarakatnya. Atas hal tersebut, maka diadakan suatu organ yang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan terbagi atas dua organ, yaitu organ yang dinamakan badan legislatif dan organ yang dinamakan badan yudikatif.

Badan legislatif dibebankan atas suatu fungsi untuk membuat peraturan sebagai suatu instrument dalam mengatur perubahan sosial, atas hal itu menjadi beban berat bagi legislative untuk dapat membuat suatu peraturan yang cocok untuk diterapkan dalam masyarakat. Oleh karena itu, badan legislatif diberi kewenangan untuk mendeklegasikan sebagian kewenangannya kepada badan-badan lain untuk membantu dalam pembuatan peraturan.³⁰ Terhadap pendeklegasian tentu dapat berakibat sulit untuk dilakukannya pengawasan.³¹ Dalam hal ini, beberapa negara akhirnya memberikan beberapa cara penerapan nyata dalam praktik negaranya yang akan dibahas sebagai berikut.

Seperti yang sudah kita ketahui bahwa Negara Inggris merupakan suatu Negara yang menganut kedaulatan parlemen. Hal ini dapat dikatakan demikian, dikarenakan bahwa kewenangan legislatif ada pada parlemen dan kewenangan ini penerapannya tidak terbatas, dan bahkan badan yudikatif tidak dapat mempertanyakan. Kewenangan parlemen yang tidak terhingga ini dapat memberikan atau mendeklegasikan sebagian atau bahkan seluruh kewenangannya untuk badan administrasi dalam hal untuk membuat peraturan³² Pendeklegasian kewenangan yang terlalu luas dapat mengakibatkan kesulitan dalam hal pengawasan baik dari segi pemberi kuasa maupun penerima kuasa.³³ Atas hal ini, maka Ratu Inggris meminta Konsil untuk membuat peraturan yang mendeklegasikan kewenangannya.³⁴

Pada Amerika Serikat terdapat dua organ pembuat peraturan yang dalam hal ini adalah kongrs dan pengadilan (kewenangannya dalam melakukan

29 *Ibid.*, hal. 255-259.

30 Hans Kelsen, "General Theory of Law and State," (New York: Russell & Russell, 1961), hal.19-21.

31 *Ibid.*, hal.23.

32 M.P. Jain, "Administrative Law of Malaysia and Singapore," (Kuala Lumpur: Malayan Law Journal Pte.Ltd., 1989), hal.23.

33 *Ibid.*, hal.23-24.

34 *Ibid.*, hal.24.

(judicial review). Terkait dengan pendeklasiasi kewenangan pembuat peraturan. Hal ini dilarang oleh pengadilan yang memiliki pandangan bahwa kongres (badan legislatif) sudah diberikan pendeklasiasi kekuatan oleh rakyat sehingga dirasa kurang cocok apabila perwakilan delegasi mendeklasikan lagi pada pihak lain (yang dalam hal ini badan eksekutif). Selain itu pengadilan juga berargumen terkait dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang menyatakan bahwa setiap badan punya kewenangan dan fungsinya masing-masing dan tidak boleh dicampuradukkan. Adapun pengadilan memberi kelonggaran bahwa legislatif boleh saja memberikan sedikit kekuasaan membuat peraturan kepada eksekutif dengan syarat bahwa legislatif harus memberikan arahan dan pengawasan terhadap eksekutif.³⁵

Di India pada awalnya hanya badan legislatif yang boleh membuat peraturan. Akan tetapi karena legislatif kewalahan menangani hal terkait dengan pembuatan peraturan hukum, akhirnya memberikan sedikit kewenangannya kepada badan lain untuk membuat peraturan dengan tidak terlupakan untuk memberikan standar atau pedoman pembuatan isi Undang-Undang. Akibatnya banyak peraturan yang dihasilkan gagal untuk diberlakukan dan tidak sesuai dengan ekspektasi dikarenakan pengawasannya yang sulit dilakukan.³⁶ India akhirnya menggunakan cara kerjasama antara badan legislatif dan badan eksekutif dalam hal membuat suatu peraturan untuk negaranya.

Penerapan yang ada di Tiongkok, organ yang berwenang membuat peraturan khususnya dalam bentuk undang-undang atau perubahan konstitusi hanyalah Kongres Rakyat Nasional yaitu sebuah badan yang merupakan gabungan antara parlemen dan eksekutif.³⁷ Di Tiongkok sendiri, tidak dikenal dengan hal yang namanya badan legislatif, badan eksekutif dan badan yudikatif.³⁸ Jadi, semua peraturan berpusat pada Kongres Rakyat Nasional dan Komite Tetap Biro Politik Pusat Partai Komunis Tiongkok.³⁹ Akan tetapi untuk pembuatan peraturan regulasi

35 *Ibid.*, hal.24-26.

36 *Ibid.*, hal.27-32.

37 *Du Xichuan dan Zhang Lingyuan*, "A China's Legal System: A General Survey," (Beijing: New World Press, 1990), hal.57-60.

38 *Ibid.*, hal.61.

39 *Ibid.*

diberikan kuasa kepada provinsi masing-masing sesuai dengan kebutuhan daerahnya, dengan catatan bahwa peraturan yang dibuat tidak boleh melanggar produk dari Kongres Rakyat Nasional.⁴⁰

Selanjutnya, organ yang dapat membuat peraturan adalah badan yudikatif. Badan yudikatif yang aktif membuat hukum biasanya diterapkan pada Negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*, seperti Amerika Serikat dan Inggris.⁴¹ Hal tersebut dapat ditemukan oleh hakim-hakim di Negara sistem *common law* dalam memutus suatu kasus yang terletak di area abu-abu antara hukum dan kenyataan yang dapat memberikan reaksi yang berbeda-beda dari respon masyarakat.⁴² Hakim-hakim pada Negara *common law* merasa kurang apabila menerapkan peraturan pada suatu kasus yang dari interpretasinya kurang cocok sehingga untuk dapat memberikan hasil atau putusan yang adil,⁴³ maka hakim didorong untuk mencari alternative lain yaitu menjadikan putusannya sebagai sumber hukum untuk penyelesaian kasus yang serupa di masa yang akan datang.⁴⁴

Dalam sistem *common law*, kewenangan organ negara pembuat peraturan didasarkan pada teori pemisahan kekuasaan. Teori ini membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Setiap cabang kekuasaan memiliki kewenangan yang berbeda-beda. Organ negara pembuat peraturan dalam sistem *common law* adalah lembaga legislatif, memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat seluruh warga negara.

Perbandingan Kewenangan Organ Pembuat Peraturan Antara Sistem *Civil Law* (Indonesia) dan *Common Law* (Inggris, Amerika, India, dan Tiongkok)

Berdasarkan analisis dari dua permasalahan di atas, maka dapat dibuat suatu perbandingan terkait dengan organ atau lembaga yang memiliki kewenangan dalam membuat peraturan antara lain:

40 *Ibid.*, hal.59-60.

41 Richard A. Posner, "The Problem of Jurisprudence," (Cambridge: Harvad University Press, 1990), hal.276.

42 Stewart Macaulay, Lawrence M. Friedmann, John Stookey eds., "Law and Society: Readings on the Social Study of Law," (New York: W.W. Norton & Company,1995), hal. 346.

43 Leslie Zines, "The High Court and the Constitutions," (Sydney: Butterworths, 1997), hal.212.

44 Richard A. Posner, "The Problem of Jurisprudence," *Op. Cit.*, hal. 283-290.

Perbandingan antara Indonesia dengan Inggris

Indonesia merupakan negara penganut sistem presidensil dan sistem hukum *civil law*. Sedangkan Inggris merupakan penganut sistem parlementer dan sistem hukum *common law*. Dari sistem pemerintahan, seperti yang sudah diketahui bahwa untuk Indonesia, peran badan eksekutif lebih dominan dan untuk Inggris peran badan legislative yang lebih dominan. Untuk Indonesia pembuat khususnya Undang-Undang ada pada badan eksekutif untuk rancangannya dan pengesahannya dilakukan oleh badan legislatif. Selain itu terdapat pula peraturan-peraturan lain yang dapat dikeluarkan oleh badan eksekutif sendiri. Namun, tidak dengan Inggris yang mana hanya parlemen yang secara aktif membuat sampai dengan mengesahkan undang-undang. Selain itu apabila peraturan badan legislatif tidak cocok untuk diterapkan dalam suatu kasus, maka badan yudikatif memiliki kewenangan untuk membuat peraturan dan produknya berupa putusan dan sifatnya dapat diterapkan dan mengikat.

Perbandingan antara Indonesia dengan Amerika Serikat

Indonesia dan Amerika Serikat memiliki persamaan pada sistem pemerintahan yang diberlakukan dan adanya penerapan atas prinsip “*checks and balances*” antara tiga lembaga utama (legislatif, eksekutif, yudikatif) dalam pemerintahannya. Perbedaannya terletak pada badan yudikatifnya, yang mana di Amerika Serikat, para hakim dapat secara aktif membuat peraturan. Tidak seperti di Indonesia yang hakimnya hanya dapat melakukan pemeriksaan atas peraturan yang dibuat oleh badan legislatif dan badan eksekutif terhadap konstitusi atau peraturan yang lebih tinggi dalam hierarki dari perundang-undangan.

Perbandingan antara Indonesia dengan India

Pada kaitannya dalam pembuatan peraturan adanya persamaan yakni terkait dengan kerjasama antara badan legislatif dengan badan eksekutif. Produk yang dihasilkan merupakan *statutes* atau undang-undang. Letak perbedaannya bahwa di Indonesia, badan eksekutif diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang setara secara kekuatan dan daya berlakunya dengan undang-undang yaitu Perpu. Pada Perpu ini tidak diperlukannya dilakukan pengesahan oleh badan legislatif yang menjadi penentu terakhir

terkait dengan pengesahan suatu peraturan. Akan tetapi ada persyaratan yang harus dipenuhi oleh badan eksekutif untuk membuat Perpu, yaitu suatu keadaan yang mendesak dan pada saat itu perlu dibuat suatu hukum untuk mengaturnya.

Perbandingan antara Indonesia dengan Tiongkok

Untuk pembuatan peraturan antara Indonesia dan Tiongkok akan dilakukan pembahasan terkait dengan peraturan daerah. Antara kedua negara ini, adanya kebebasan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk membuat peraturan yang khusus untuk diberlakukan di daerahnya sendiri. Akan tetapi tidak semua dapat diatur oleh daerah melainkan hanya beberapa hal saja, untuk kebutuhan yang lebih berkaitan dengan kepentingan satu negara maka masih merupakan kewenangan dari pemerintah pusat. Perbedaannya yakni di Indonesia, pemerintah daerah memiliki otoritas untuk membuat peraturan asalkan ketentuan dimana peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi darinya dan tidak perlu adanya laporan kepada pemerintah pusat. Hal ini berbeda dengan yang diberlakukan di Tiongkok, bahwa provinsi dalam membuat atau memberlakukan suatu peraturan harus diberitahukan langsung kepada pemerintah pusat yang dalam hal ini adalah Kongres Rakyat Nasional.

KESIMPULAN DAN SARAN

Setiap negara memiliki sistem hukum dan pemerintahan yang berbeda-beda sehingga konsep organ hukum yang memiliki kewenangan organ negara untuk membuat peraturan pun berbeda-beda. Untuk negara yang memakai model sistem hukum *common law* itu lebih mengutamakan badan yudikatif dan badan legislatif dalam membuat hukum. Sedangkan untuk negara yang menggunakan model sistem hukum *civil law*, hanya badan legislatif yang memiliki wewenang untuk membuat peraturan. Indonesia memiliki penerapan yang berbeda dan tergolong unik dikarenakan tidak ada negara yang memiliki, yaitu badan legislatif fokus untuk mengesahkan peraturan khususnya undang-undang dan isinya dirancang oleh badan eksekutif. Ada baiknya dalam membuat peraturan, seharusnya badan legislatif tidak memberikan kewenangannya kepada badan

eksekutif, dikarenakan badan legislatif merupakan perwakilan rakyat dan harus bertanggungjawab kepada rakyat. Ini pun agar terhindar dari konsentrasi kekuasaan pada badan eksekutif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Annan, Kofi A. *Global Values: The United Nations and the Rule of Law in the 21st Century*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies, 2000.

Badan Pengembangan SDM Perhubungan. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: s.n., 2019.

Du Xichuan dan Zhang Lingyuan. *A China's Legal System: A General Survey*. Beijing: New World Press, 1990.

Jain, M.P. *Administrative Law of Malaysia and Singapore*. Kuala Lumpur: Malayan Law Journal Pte. Ltd., 1989.

Kaelan. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta: Paradigma, 2000.

Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif*, Terjemahan Raisul Muttaqien. Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2006.

_____. Dasar-Dasar Hukum Normatif: Prinsip-Prinsip Teoritis untuk Mewujudkan Keadilan dalam Hukum dan Politik. Terjemahan NurulitaYusron, Bandung: Nusa Media, 2014.

_____. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.

Macaulay, Stewart Lawrence M. Friedmann, John Stookey eds., *Law and Society: Readings on the Social Study of Law*. New York: W.W. Norton & Company, 1995.

Posner, Richard A. *The Problem of Jurisprudence*. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

Thaib, Dahlan. *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Liberty, 1989.

Zines, Leslie. *The High Court and the Constitutions*. Sydney: Butterworths, 1997.

Jurnal

Anggono, Bayu Dwi. "Lembaga Khusus di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi dan Fungsinya dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No.2 Tahun 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang Peraturan Perundang-Undangan*. UU No.12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Peraturan Perundang-Undangan*. UU No.15 Tahun 2019, LN No. 183 Tahun 2019, TLN No. 6398, Ps. 1 Angka 3.

_____. *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.12 Tahun 2011*, PPres No.87 Tahun 2014.

Internet

Tunardy, Wibowo T.. "Pengertian Hukum Menurut Para Ahli," <https://www.jurnalhukum.com/pengertian-hukum-menurut-para-ahli/#soerojo-soekamto>.