

rendah) ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi untuk selanjutnya pembentukan norma hukum ini berakhir pada suatu norma dasar yang paling tinggi sehingga menjadi norma dasar tertinggi dari keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan tata hukum ini.⁵⁴

Selanjutnya Hans Nawiasky mengembangkan teori dari Hans Kelsen dengan mengaitkan dengan norma hukum dalam suatu negara. Menurut Hans Nawiasky seperti dikutip oleh Maria Farida Indrati S, dalam bukunya menyatakan bahwa selain norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis norma hukum suatu negara juga berkelompok-kelompok dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yaitu :

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara),
- Kelompok II. : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara / Aturan Pokok Negara)
- Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-Undang ‘Formal’)
- Kelompok IV : *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom)⁵⁵

Jika kita melihat tata urutan norma hukum Indonesia maka , terdapat kesesuaian antara tata urutan norma hukum Indonesia dengan teori jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky. Norma hukum Indonesia juga berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis serta dapat dilakukan pengelompokkan sesuai dengan teori norma hukum Hans Nawiasky. Tata urutan norma hukum Indonesia jika dilihat dari teori norma hukum Hans Nawiasky menempatkan Pancasila sebagai norma fundamental negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang merupakan norma hukum tertinggi, selanjutnya pada kelompok jenjang lebih rendah yaitu Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR serta Hukum Dasar tidak tertulis atau disebut juga konvensi ketatanegaraan sebagai aturan dasar

⁵⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, alih bahasa Somardi dengan judul Teori Umum Hukum dan Negara Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik, Edisi Revisi, (Jakarta, Bee Media Indonesia, 2007) Hal. 155.

⁵⁵ Maria Farida Indarti S, Op. Cit. Hal. 45

negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Selanjutnya dalam kelompok *Formell Gesetz* yaitu Undang-Undang dan pada lapisan paling bawah Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang terdiri dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan serta peraturan otonom lainnya.⁵⁶

Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, jika dilihat dari sisi sejarah, dapat di telusuri sejak terbentuknya pemerintah Hindia Belanda pada 1 Januari 19800 ketika berakhirnya hak monopoli VOC tanggal 31 Desember 1799⁵⁷. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan pada masa itu tidak bisa dipisahkan dari sistem peraturan perundang-undangan negeri Belanda. Hierarki peraturan perundang-undangan pada masa Hindia Belanda adalah:

1. Undang-Undang Dasar (*Grondwet*) Kerajaan Belanda, yang sering disebut secara teoritikal sebagai “*wet op de staat*”;
2. Undang-Undang (*Wet*) Belanda (ditetapkan oleh Pemerintah Belanda bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (*Staten General*));
3. Titah Raja Belanda (*Koninklijk Besluit*, disingkat KB) yang memuat suatu *Algemeene Maatregel van Bestuur* (AMvB) atau peraturan pemerintah umum;
4. Ordonansi (*Ordonantie*) Hindia Belanda, yang ditetapkan oleh *Gouverneur General* (Gubernur-Jenderal) bersama-sama dengan *Volksraad* (dewan rakyat) menurut pasal 82 *Indische Staatsregeling* yang materi muatannya untuk menjalankan *Koninklijk Besluit*, *Wet* dan AMvB (*Algemeen Maatsregel van Bestuur*). AMvB ini berisi aturan-aturan yang berkaitan dengan norma-norma tindakan pemerintahan untuk kesejahteraan dan kepentingan umum;
5. *Regeringsvordering* (Peraturan Pemerintah), yang ditetapkan oleh *Gouverneur Geneneral* (Gubernur-Jenderal) – Pasal 81 IS – untuk menyelenggarakan UUD Belanda, Titah Raja Belanda dan Ordonansi;
6. Peraturan Daerah (*Locale Verordening – provincie, regentschap*), dan seterusnya.⁵⁸

⁵⁶ Ibid, Hal. 57-58

⁵⁷ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, Op. Cit. hal. 128

⁵⁸ Ibid, hal. 128-129

Di samping itu Pemerintah Hindia Belanda juga mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yaitu :

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor* Indonesia (AB), yakni Ketentuan-Ketentuan Umum tentang Peraturan Perundang-undangan Hindia Belanda.
2. *Regerings Reglement* (RR) yang dikeluarkan pada tanggal 2 September 1854 yang termuat dalam Stb. 1854.
3. *Indische Staatsregeling* (IS) atau Peraturan Ketaatanegaraan Indonesia. Pada tanggal 23 Juni 1925, *Regerings Reglement* diubah dengan *Indische Staatsregeling* (IS) termuat dalam Stb. 1925 No. 415 yang mulai berlaku pada 1 Januari 1926.⁵⁹

Kemudian pengaturan mengenai tata urutan perundang-undangan Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan sejak Indonesia Merdeka tahun 1945. Ketentuan yang pertama yaitu ketentuan yang mengatur berlakunya peraturan-peraturan selain Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang berdasarkan putusan surat presiden kepada Ketua DPR-RI No. 2262/HK/1959 tanggal 20 Agustus 1959. Ketentuan tersebut yaitu :

1. Penetapan Presiden atau biasa disingkat Penpres untuk melaksanakan Dekrit Presiden/panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang Kembali kepada Undang-Undang dasar 1945;
2. Peraturan Presiden yang terdiri atas :
 - a. Peraturan Presiden yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945
 - b. Peraturan Presiden yang dimaksudkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden;
3. Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan untuk melaksanakan Peraturan Presiden yang berbeda dari pengertian Peraturan Pemerintah yang dimaksud oleh Pasal 5 ayat (2) UUD 1945;
4. Keputusan Presiden yang dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan dalam jabatan;
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri yang dibuat oleh kementerian-kementerian negara atau departemen-departemen pemerintah untuk mengatur segala sesuatu yang diperlukan di

⁵⁹ Ibid, hal. 129-130

bidangnya masing-masing serta untuk meresmikan pengangkatan-pengangkatan jabatan di lingkungan tanggung jawabnya masing-masing⁶⁰

Namun dalam perjalanannya pengaturan demikian menjadikan banyak peraturan yang tumpang tindih, sehingga terjadi kekacauan dalam penerapannya. Peristiwa yang terjadi dalam pelaksanaan peraturan ini dipaparkan oleh Soehirna sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie adalah :

1. Terjadi kekacauan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, karena sulit untuk menentukan tata urutan peraturan perundang-undangan secara hierarkis, termasuk mana yang lebih tinggi tingkatannya antara Penetapan Presiden atau Undang-Undang.
2. Banyak materi yang seharusnya diatur dengan undang-undang, tetapi ternyata diatur dengan Penpres atau Perpres, atau dengan Perpu. Dalam banyak kasus, peranan DPR diabaikan oleh Presiden dalam membentuk peraturan perundang-undangan mengenai hal-hal yang seharusnya melibatkan peran DPR.
3. Secara materiil, banyak pula peraturan perundang-undangan yang disebut dengan berbagai istilah, jika ditelaah isinya, ternyata secara jelas menyimpang dari ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, tanpa adanya mekanisme untuk mengoreksinya.⁶¹

Selanjutnya dengan melihat kondisi yang ada maka pada tahun 1966 ditetapkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang baru dengan ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan MPR;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya⁶²

⁶⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007), Hal. 213.

⁶¹ Ibid, hal. 214

⁶² Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Lampiran Ila

Kemudian tata urutan peraturan perundang-undangan dilakukan perubahan kembali dengan menetapkan ketetapan MPR No. III/MPR/2000 pada pasal 2 yang menyatakan bahwa tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah⁶³

Terakhir tata urutan perundang-undangan Indonesia yang digunakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) berbunyi sebagai berikut :

Jenis dan hirarki 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; dan
- (e) Peraturan Daerah.

Kemudian menurut Pasal 7 ayat (2) yang dimaksud dengan aturan daerah meliputi :

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama dengan Bupati/Walikota.
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

⁶³ Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000.

Selanjutnya dinyatakan juga bahwa terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain selain yang dinyatakan pada pasal 7 ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 adalah :

- a. Peraturan perundang-undangan di Tingkat Pusat
 1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 2. Peraturan Pemerintah
 3. Peraturan Presiden
 4. Peraturan Menteri
 5. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen
 6. Peraturan Direktur Jenderal Departemen
 7. Peraturan Badan Hukum Negara
- b. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah
 1. Peraturan Daerah Provinsi
 2. Peraturan/Keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi
 3. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
 4. Peraturan/Keputusan Bupati/Walikota Kepala Daerah Kabupaten/Kota.⁶⁴

2.3.4. Materi muatan peraturan perundang-undangan.

Dalam membuat peraturan perundang-undangan materi muatan peraturan perundang-undangan merupakan hal yang perlu mendapat perhatian mengingat, suatu peraturan perundang-undangan jika dilihat dari hierarki harus sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya. Istilah materi muatan diperkenalkan pertama kali oleh A. Hamid S. Attamimi sebagai pengganti kata yang berasal dari bahasa Belanda *het onderwerp* yang diartikan sebagai isi kandungan atau substansi yang dimuat (atau yang menjadi muatan) dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁵

⁶⁴ Maria Farida Indrati S., Op.Cit. hal. 184.

⁶⁵ A. Hamid S. Attamimi dalam Rasjidi Ranggawidjaja, Op. Cit. hal. 53

Pengertian materi muatan peraturan perundang undangan menurut ketentuan dalam Pasal 1 butir 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa “materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan.”⁶⁶

Tentunya setiap peraturan perundang-undangan akan memuat materi muatan yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya sesuai dengan jenjang yang ada dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selanjutnya Bagir Manan menjelaskan dalam bukunya seperti dikutip oleh I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a bahwa:

Materi muatan undang-undang dasar berbeda dengan materi muatan undang-undang. Setiap perancang atau penyusun peraturan perundang-undangan harus mempunyai pengetahuan yang memadai mengenai hubungan antara materi muatan dengan bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan. Dalam hal peraturan perundang-undangan terdahulu memerintahkan agar materi muatan tertentu diatur lebih lanjut dalam bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan tertentu – misalnya diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah – tidak begitu sukar. Keadaan tidak menjadi mudah kalau penunjukan semacam itu tidak ada. Perancang atau penyusun peraturan perundang-undangan harus meneliti sendiri bentuk atau jenis peraturan-perundang-undangan yang tepat mengenai materi muatan tersebut.

Selain beberapa hal teknis yang perlu diperhatikan terkait materi muatan, juga perlu di perhatikan asas-asas materi muatan dalam menyusun peraturan perundang-undangan. Asas-asas tersebut sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah :

1. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat;

⁶⁶ Indonesia, Op.Cit.

2. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
3. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistic (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara kesatuan Republik Indonesia;
4. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
5. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari system hukum nasional yang berdasarkan Pancasila;
6. Asas bhineka tunggal ika adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitive dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
7. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali;
8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status social;
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.⁶⁷

11. Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan adalah terdiri dari :
 - a. Dalam Hukum Pidana, misalnya terdapat asas legalitas, asas tiada hukum tanpa kesalahan, asas pembinaan narpidana, dan asas praduga tak bersalah
 - b. Dalam Hukum Perdata, misalnya dalam hukum perjanjian, antara lain terdapat asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

2.3.4.1. Materi muatan UUD

Semua negara memiliki UUD, karena UUD merupakan *the basic of the national legal order*⁶⁸ yang merupakan dasar bagi semua peraturan perundang-undangan dalam suatu negara. Lebih jauh dikatakan bahwa UUD berisi pernyataan tentang hak warga negara, tujuan atau cita-cita politik dan dokumen hukum yang memiliki kedudukan yang superior.

Dikutip dari H.R. Sri Soemantri Martosoewignjo yang mengutip pendapat Struyken, menyatakan bahwa UUD sebagai dokumen formal berisi :

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun masa yang akan datang.
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.⁶⁹

⁶⁷ Indonesia, UU No 10..., Op.Cit.

⁶⁸ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Op.cit. hal. 93

⁶⁹ Rosjidi Ranggawidjaja, op.cit. hal. 55

Selanjutnya juga dikemukakan pendapat dari Steenbeek yang mengembangkan adanya tiga hal pokok yang menjadi materi muatan Undang-Undang Dasar, yaitu :

1. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara.
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁷⁰

Pendapat lain juga dikemukakan oleh Sri Soemantri Martosoewignyo yang dikutip oleh I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a bahwa materi muatan konstitusi pada umumnya berisi tiga hal pokok yakni :

1. Adanya jaminan terhadap hak –hak asasi manusia dan warga negara
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.⁷¹

Berdasarkan beberapa pendapat terdahulu, I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a menyimpulkan bahwa materi muatan suatu UUD akan berisi hal-hal sebagai berikut:

1. Pengakuan terhadap keagungan Tuhan yang telah memberikan kemerdekaan;
2. Tujuan-tujuan politik dari suatu bangsa/negara;
3. Struktur ketatanegaraan dari negara yang bersangkutan;
4. Pernyataan tentang hak-hak warganegara dan/atau penduduk serta jaminan terhadap hak-hak mereka.

⁷⁰ Ibid, Hal. 56.

⁷¹ I Gde Pantja Asawa dan Suprin Na'a. Op,cit, hal 96

5. Susunan alat-alat kelengkapan negara yang bersifat fundamental, khususnya mengenai fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial;
6. Hubungan antara alat-alat kelengkapan negara yang bersifat fundamental;
7. Wilayah negara dan pembagian wilayah negara.⁷²

2.3.4.2. Materi muatan Undang-Undang.

Materi muatan Undang-Undang Indonesia menurut A. Hamid S. Attamimi yaitu :

1. Yang tegas-tegas diperintahkan oleh UUD dan TAP MPR.
2. Yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD.
3. Yang mengatur hak –hak (asasi) manusia
4. Yang mengatur hak dan kewajiban warga negara
5. Yang mengatur pembagian kekuasaan negara
6. Yang mengatur organisasi pokok Lembaga-lembaga Tertinggi/Tinggi Negara.
7. Yang mengatur pembagian wilayah/daerah negara.
8. Yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan.
9. Yang dinyatakan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.⁷³

Materi Muatan Undang-Undang Indonesia menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Rosjidi Ranggawidjaja mengajukan empat ukuran untuk menetapkan materi atau obyek yang harus diatur dengan Undang-Undang, yaitu :

1. Materi yang ditetapkan dalam UUD 1945. Dalam UUD 1945 terdapat ketentuan-ketentuan yang menyatakan hal-hal tertentu diatur dengan Undang-undang. Ada 16 hal materi muatan yang secara tegas diperintahkan UUD 1945 untuk diatur dengan Undang-undang.

⁷² Ibid. hal 96 dan 97.

⁷³ A. Hamid S. Attamimi, Op. Cit. hal. 219.

2. Materi yang oleh Undang-undang terdahulu akan dibentuk dengan Undang-undang. Misalnya dalam Undang-undang No.14 tahun 1970 tentang ketentuan Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman terdapat ketentuan “Susunan, Kekuasaan serta Acara dari Badan-badan Peradilan seperti tersebut dalam Pasal 10 ayat (1) diatur dalam Undang-undang tersendiri”. Kemudian dibentuk Undang-undang tentang Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Agama.
3. Undang-undang dibentuk dalam rangka mencabut atau menambah Undang-undang yang sudah ada. Hal ini didasarkan pada prinsip, suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diubah oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Undang-undang yang dibentuk karena menyangkut hal-hal yang berkaitan dengan hak-hak dasar atau hak asasi manusia. Jadi, materi muatan Undang-undang adalah hal-hal yang menyangkut hak asasi manusia.
5. Hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan atau kewajiban orang banyak. Apabila suatu kaidah akan menimbulkan beban atau kewajiban kepada rakyat banyak maka harus diatur dengan undang-undang. Masuk ke dalam kategori ini ketentuan-ketentuan mengenai pungutan seperti pajak dan retribusi atau hal-hal lain yang menimbulkan beban terhadap anggaran masyarakat.⁷⁴

Selanjutnya materi muatan Undang-Undang menurut Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan , meliputi :

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi :
 1. Hak-hak asasi manusia;
 2. Hak dan kewajiban warga negara;
 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;
 4. Wilayah negara dan pembagian daerah;

⁷⁴ Rosjidi Ranggawidjaja, Op. Cit. Hal. 62.

5. Kewarganegaraan dan penduduk;
 6. Keuangan negara.
- b. Diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.⁷⁵

2.3.4.3. Materi muatan Peraturan Pemerintah

Peraturan pemerintah adalah peraturan yang dibentuk untuk melaksanakan undang-undang. Menurut Bagir Manan seperti di kutip oleh I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a :

Yang diartikan dengan melaksanakan undang-undang, bahwa PP hanya berisi ketentuan lebih lanjut (rincian) dari ketentuan-ketentuan yang telah terdapat dalam UU. Dengan perkataan lain, setiap ketentuan dalam PP harus berkaitan dengan satu atau beberapa ketentuan UU.⁷⁶

Selanjutnya Bagir Manan seperti dikutip oleh Rosjidi Ranggawidjaja menyatakan bahwa pengaturan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah hanya dilakukan apabila ada kuasa dari undang-undang. Artinya harus ada dasarnya dalam undang-undang yang membolehkan diatur oleh peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah. Undang-undang mendelegasikan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁷⁷

Pendapat lain yaitu materi muatan peraturan pemerintah menurut A. Hamid S. Attamimi yang menyatakan bahwa :

Materi muatan peraturan pemerintah dapat berupa seluruh ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang yang bersangkutan, baik Undang-undang yang bersangkutan itu berupa satu atau pun lebih dari satu Undang-undang. Dengan perkataan lain, materi muatan Peraturan Pemerintah ialah seluruh materi yang ada dalam Undang-undang yang mendelegasikan. Pertimbangan atau konsiderans pembentukan Peraturan Pemerintah akan menyatakan Undang-undang ataupun berbagai Undang-undang mana yang

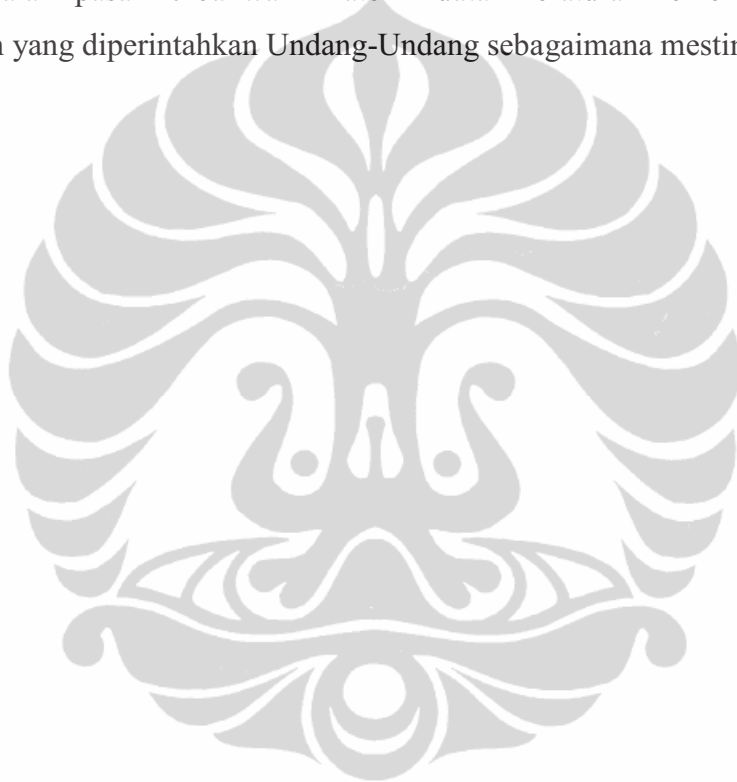
⁷⁵ Indonesia, UU No. 10. Ps. 8

⁷⁶ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, Op. Cit. hal. 102

⁷⁷ Rosjidi Ranga Widjaja, Op. Cit. hal. 63.

“meminta dijalankan” oleh Peraturan Pemerintah tersebut. Dengan demikian, satu Undang-undang dapat mendelegasikan perincian pengaturan ketentuan-ketentuannya kepada satu atau beberapa Peraturan Pemerintah. Dan sebaliknya, satu Peraturan Pemerintah dapat merupakan wadah pengaturan lebih lanjut ketentuan-ketentuan dari satu atau beberapa Undang-undang.⁷⁸

Terakhir materi muatan peraturan pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan dalam pasal 10 bahwa “ Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi muatan yang diperintahkan Undang-Undang sebagaimana mestinya”.



⁷⁸ A. Hamid S. Attamimi. Op. Cit. Hal. 224