

**BAB II**

**PEMBAYARAN PESANGON TERHADAP PEKERJA YANG  
MENCAPAI USIA PENSIUN DAN ASAS PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG BAIK PADA  
UMUMNYA**

**A. Aspek Hukum Ketenagakerjaan Indonesia**

1. Pekerja atau Buruh

Menurut Marx pada dasarnya manusia itu produktif; Produktivitas manusia adalah cara yang sangat alamiah yang digunakan untuk mengekspresikan dorongan kreatif yang diekspresikan secara bersama-sama dengan manusia lain.<sup>32</sup>

Kerja adalah, pertama dan utama sekali, suatu proses dimana manusia dan alam sama-sama terlibat, dan dimana manusia dengan persetujuan dirinya sendiri memulai, mengatur, dan mengontrol reaksi-reaksi material antara dirinya dan alam di akhir proses kerja, kita memperoleh hasil yang sebelumnya sudah ada di dalam imajinasi.<sup>33</sup>

Penggunaan istilah kerja oleh Marx tidak dibatasi untuk aktivitas ekonomi belaka, melainkan mencakup seluruh tindakan-tindakan produktif mengubah dan mengolah alam material untuk mencapai tujuan. Pemakaian istilah tenaga kerja, pekerja dan buruh harus dibedakan.

---

<sup>32</sup> George Ritzer dan Douglas, *Teori Sosiologi, Dari Teori Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Teori Sosial Postmodern*, Penerjemah: Nurhadi, Cetakan Kedua, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2009, hlm..25.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

Pengertian tenaga kerja lebih luas dari pekerja/buruh, karena meliputi pegawai negeri, pekerja formal, pekerja informal dan yang belum bekerja atau pengangguran. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, istilah Tenaga kerja mengandung pengertian yang bersifat umum, yaitu setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa, baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Istilah pekerja dalam praktik sering dipakai untuk menunjukkan status hubungan kerja seperti pekerja kontrak, pekerja tetap dan sebagainya.

Kata pekerja memiliki pengertian yang luas, yakni setiap orang yang melakukan pekerjaan baik dalam hubungan kerja maupun swapekerja. Istilah pekerja biasa juga diidentikan dengan karyawan, yaitu pekerja nonfisik, sifat pekerjaannya halus atau tidak kotor. Sedangkan istilah buruh sering diidentikan dengan pekerjaan kasar, pendidikan minim dan penghasilan yang rendah.

Konsep pekerja/buruh adalah defenisi sebagaimana tertuang dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yang menyatakan Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Pengertian di atas, konsep pekerja/buruh adalah setiap pekerja atau setiap buruh yang terikat dalam hubungan kerja dengan orang lain

atau majikannya, jadi pekerja/buruh adalah mereka yang telah memiliki status sebagai pekerja, status mana diperoleh setelah adanya hubungan kerja dengan orang lain.

Hubungan kerja ialah suatu hubungan antara seorang buruh dan seorang majikan dimana hubungan kerja itu terjadi setelah adanya perjanjian kerja antara kedua belah pihak. Mereka terikat dalam suatu perjanjian, di satu pihak pekerja/buruh bersedia bekerja dengan menerima upah dan pengusaha mempekerjakan pekerja/buruh dengan memberi upah.<sup>34</sup>

Dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur dari sebuah hubungan kerja adalah adanya pekerjaan, adanya perintah dan adanya upah. “Pekerjaan (*arbeid*) yaitu objek yang diperjanjikan untuk dikerjakan oleh pekerja/buruh sesuai dengan kesepakatan dengan pengusaha asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan, dan ketertiban umum”.<sup>35</sup>

Dibawah perintah (*gezag ver houding*) artinya pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja/buruh atas perintah majikan, sehingga bersifat subordinasi. Pengertian upah adalah pengertian sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 30 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 yang menyebutkan upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau

---

<sup>34</sup> Abdul Khakim, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 25.

<sup>35</sup> Asri Wijayanti, *Op.cit.*, Sinar Grafika, Jakarta 2009, hlm.36.

pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilakukan.

Perjanjian kerja dapat di bagi dalam empat kelompok, yaitu:

a. Berdasarkan bentuknya, perjanjian kerja terdiri dari perjanjian kerja secara tertulis dan perjanjian kerja secara lisan. Kekuatan hukum perjanjian kerja baik yang dibuat secara tertulis maupun lisan adalah sama, yang membedakan keduanya adalah dalam hal pembuktian dan kepastian hukum mengenai isi perjanjian. Perjanjian kerja yang dibuat secara tertulis lebih memudahkan para pihak untuk membuktikan isi perjanjian kerja apabila terjadi suatu perselisihan. Dalam hal perjanjian kerja dilakukan secara tertulis maka perjanjian kerja itu harus memenuhi syarat-syarat antara lain:<sup>36</sup>

- 1) harus disebutkan macam pekerjaan yang diperjanjikan;
- 2) waktu berlakunya perjanjian kerja;
- 3) upah tenaga kerja yang berupa uang diberikan tiap bulan;
- 4) saat istirahat bagi tenaga kerja, yang dilakukan di dalam dan kalau perlu diluar negeri serta selama istirahat itu;

---

<sup>36</sup> Djoko Triyanto, *Hubungan Kerja Pada Perusahaan Jasa Konstruksi*, Edisi Revisi, Mandar Maju, Bandung. 2008, hlm. 51.

- 5) bagian upah lainnya yang diperjanjikan dalam isi perjanjian menjadi hak tenaga kerja.
- b. Berdasarkan jangka waktunya, perjanjian kerja terdiri dari Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) dan Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu (PKWTT). PKWT merupakan perjanjian kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha untuk mengadakan hubungan kerja dalam waktu tertentu atau untuk pekerjaan tertentu yang bersifat sementara dan selesai dalam waktu tertentu. PKWT diatur dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Jo Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. KEP. 100/MEN/VI/2004. “Menurut Payaman Simanjuntak, PKWT adalah perjanjian kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha untuk melaksanakan pekerjaan yang diperkirakan selesai dalam waktu tertentu yang relatif pendek yang jangka waktunya paling lama dua tahun dan hanya dapat diperpanjang satu kali untuk paling lama sama dengan waktu perjanjian kerja pertama, dengan ketentuan seluruh (masa) perjanjian tidak boleh melebihi tiga tahun lamanya”.<sup>37</sup> PKWT didasarkan atas jangka waktu atau selesainya suatu pekerjaan tertentu, jadi tidak dapat dilakukan secara bebas. PKWT harus dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia, dan tidak boleh dipersyaratkan adanya masa percobaan (*probation*), PKWT juga tidak dapat diadakan untuk

---

<sup>37</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Perburuhan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.48.

pekerjaan yang bersifat tetap. Apabila syarat-syarat PKWT tidak terpenuhi maka secara hukum otomatis menjadi PKWTT. Sedangkan PKWTT merupakan perjanjian kerja antara pekerja/buruh dengan pengusaha untuk mengadakan hubungan kerja yang bersifat tetap, jangka waktunya tidak ditentukan, baik dalam perjanjian, undang-undang maupun kebiasaan. Dalam PKWTT dapat dipersyaratkan adanya masa percobaan (maksimal tiga bulan). berdasarkan statusnya, perjanjian kerja terdiri dari perjanjian kerja;

- c. Perseorangan (dengan masa percobaan tiga bulan), perjanjian kerja harian lepas, perjanjian kerja borongan, dan perjanjian kerja tetap;
- d. Berdasarkan pelaksanaannya, perjanjian kerja terdiri dari pekerjaan yang dilakukan sendiri oleh perusahaan dan pekerjaan yang di serahkan pada perusahaan lain (*outsourcing*). Perjanjian kerja berakhir apabila:
  - 1) pekerja/buruh meninggal dunia ;
  - 2) berakhirnya jangka waktu perjanjian kerja;
  - 3) adanya putusan pengadilan dan/atau putusan penetapan atau penetapan lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;atau
  - 4) adanya keadaan atau kejadian tertentu yang dicantumkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama yang dapat menyebabkan berakhirnya hubungan kerja.

## 2. Pemutusan Hubungan Kerja

Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) adalah “suatu langkah pengakhiran hubungan kerja antara buruh dan majikan karena suatu hal tertentu”.<sup>38</sup> PHK adalah “langkah pengakhiran hubungan kerja antara buruh atau pekerja dengan majikan atau pengusaha yang disebabkan karena suatu keadaan tertentu”.<sup>39</sup>

Menurut KEP-15A/MEN/1994 Pasal 1 ayat (4) PHK adalah pengakhiran hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja berdasarkan izin Panitia Daerah/ Panitia Pusat. Menurut Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Pasal 1 angka 25 pemutusan hubungan kerja adalah pengakhiran hubungan kerja karena suatu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara pekerja atau buruh dan pengusaha.

“Menurut Imam Soepomo PHK merupakan permulaan dari segala pengakhiran, permulaan dari berakhirnya dari mempunyai pekerjaan, permulaan dari berakhirnya kemampuan membiayai keperluan hidup sehari-hari baginya dan keluarganya, permulaan dari berakhirnya kemampuan menyekolahkan anak dan sebagainya”.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Halim, A. Ridwan, *Masalah PHK dan Pemogokan*, Bina Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 136.

<sup>39</sup> Zaeni Asyhadie, *Dasar-dasar Hukum Perburuhan*. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 139.

<sup>40</sup> Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan Bidang Hubungan Kerja*. Djambatan, Jakarta, 1983, hlm.115.

Macam-macam PHK ada empat menurut UU No. 13 Tahun 2003 yaitu:<sup>41</sup>

a. PHK Yang Dilakukan oleh Pengusaha. PHK ini dapat terjadi dalam hal:

1) Pekerja atau buruh melakukan kesalahan berat (Pasal 158 ayat (1) UU No. 13 Tahun 2003) yaitu kesalahan berat yang dilakukan pekerja. Pekerja atau buruh telah melakukan:

- a) Melakukan penipuan, pencurian atau penggelapan barang atau uang milik perusahaan;
- b) Memberikan keterangan palsu atau yang dipalsukan sehingga merugikan perusahaan;
- c) Mabuk, minum-minuman keras yang memabukan, memakai dan atau pengedaran narkotika, psikotropika dan zat adiktif lainnya dilingkungan kerja;
- d) Melakukan perbuatan asusila atau perjudian dilingkungan kerja;
- e) Menyerang, menganiaya, mengancam atau mengintimidasi teman sekerja atau pengusaha di lingkungan kerja;
- f) Membujuk teman sekerja atau pengusaha untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perundangundangan;

---

<sup>41</sup> Lalu Husni, *Op.cit*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.195.



- g) Dengan ceroboh atau dengan sengaja merusak barang milik perusahaan, ceroboh atau sengaja membiarkan teman sekerja atau pengusaha dalam keadaan bahaya;
- h) Membongkar dan membocorkan rahasia perusahaan yang seharusnya dirahasiakan kecuali untuk kepentingan Negara;
- i) Melakukan perbuatan lainnya dilingkungan perusahaan yang diancam pidana penjara 5 tahun atau lebih.

Tetapi kesalahan berat tersebut harus didukung bukti menurut UU No 13 Tahun 2003 Pasal 158 ayat (2) seperti:

- (1) Pekerja atau buruh tertangkap tangan;
- (2) Adanya pengakuan pekerja atau buruh yang bersangkutan;
- (3) Serta bukti lain berupa laporan kejadian yang dibuat oleh pihak berwenang di perusahaan yang bersangkutan dan didukung oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi.

Apabila pekerja atau buruh tidak menerima PHK dengan alasan melakukan kategori kesalahan berat seperti tersebut diatas maka pekerja atau buruh yang bersangkutan dapat mengajukan gugatan kelembagaan penyelesaian perselisihan hubungan industrial. Gugatan tersebut dapat dilakukan dalam waktu satu tahun dan kalau lebih dari satu tahun sudah kadaluwarsa.

- 2) Pekerja atau buruh melanggar disiplin Pasal 161 UU No. 13 Tahun 2003

Dalam suatu hal apabila pekerja atau buruh melakukan pelanggaran terhadap ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama, pengusaha dapat melakukan PHK kepada pekerja atau buruh yang bersangkutan setelah diberikan peringatan pertama, kedua dan ketiga secara berturut-turut. Dalam hal Surat peringatan diterbitkan secara berurutan maka Surat peringatan pertama berlaku untuk jangka waktu 6 (enam) bulan.

Surat peringatan yang sebagaimana dimaksud di atas masing-masing berlaku untuk jangka waktu 6 (enam) bulan, kecuali ditetapkan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama. Masing-masing surat peringatan dapat diterbitkan secara berurutan atau tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau peraturan kerja bersama. Apabila pekerja atau buruh melakukan kembali pelanggaran ketentuan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau dalam perjanjian kerja bersama masih dalam tenggang waktu 6 (enam) bulan maka pengusaha dapat menerbitkan surat peringatan kedua yang juga mempunyai jangka waktu berlaku selama 6 (enam) bulan sejak diterbitkan peringatan kedua.

Dalam suatu hal apabila pekerja atau buruh masih melakukan pelanggaran maka pengusaha dapat menerbitkan peringatan ketiga atau peringatan terakhir yang berlaku selama enam bulan sejak diterbitkan Surat peringatan ketiga. Apabila dalam kurun waktu peringatan ketiga pekerja atau buruh kembali melakukan pelanggaran ketentuan dalam perjanjian kerja maka pengusaha dapat melakukan PHK. Dalam hal jangka waktu 6 (enam) bulan sejak diterbitkannya surat peringatan pertama sudah terlampaui maka apabila pekerja atau buruh yang bersangkutan melakukan kembali pelanggaran ketentuan perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama maka surat peringatan yang diterbitkan oleh pengusaha adalah kembali sebagai peringatan pertama demikian juga berlaku bagi peringatan kedua dan ketiga.

Di dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama dapat memuat pelanggaran tertentu yang dapat diberi peringatan pertama dan terakhir. Apabila pekerja atau buruh melakukan pelanggaran ketentuan dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama dalam tenggang waktu masa berlakunya peringatan pertama dan terakhir, pengusaha dapat melakukan PHK.

Tenggang waktu 6 (enam) bulan dimaksudkan sebagai upaya mendidik pekerja atau buruh agar dapat memperbaiki kesalahannya dan disisi lainnya, dan waktu 6 (enam) bulan merupakan waktu yang cukup bagi pengusaha untuk melakukan penilaian terhadap kinerja pekerja atau buruh yang bersangkutan.

Pekerja atau buruh yang mengalami PHK dengan alasan sebagaimana tersebut di atas, berhak memperoleh uang pesangon sebesar satu kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar satu kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai dengan ketentuan Pasal 156 ayat (4) UU 13 Tahun 2003.

- 3) Terjadinya perubahan status penggabungan penutupan perusahaan atau pailit Pasal 163 dan 165 UU No. 13 Tahun 2003

Pengusaha dapat melakukan PHK terhadap pekerja/ buruh dalam hal terjadi perubahan status, penggabungan, peleburan, atau perubahan kepemilikan perusahaan apabila pekerja atau buruh tidak bersedia melanjutkan hubungan kerja maka pekerja atau buruh yang bersangkutan berhak atas uang pesangon sebesar satu kali sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar satu kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai dengan ketentuan

Pasal 156 ayat (4) UU 13 Tahun 2003. Sebaliknya apabila pengusaha menolak pekerja/ buruh untuk bekerja atas uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan dalam Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003.

#### 4) Perusahaan tutup

Pengusaha dapat melakukan PHK terhadap pekerja atau buruh karena perusahaan tutup yang disebabkan perusahaan mengalami kerugian terus-menerus selama dua tahun atau keadaan memaksa (*forsemajeur*) dengan ketentuan pekerja atau buruh berhak uang atas pesangon sebesar 1 (satu) kali sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja.

## **B. Tinjauan tentang Pesangon Dan Pensiun**

Berdasarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor 150 Tahun 2000, pesangon atau disebut juga uang pesangon merupakan pembayaran uang dari pemberi kerja (pengusaha) kepada karyawan (pekerja) sebagai akibat adanya pemutusan hubungan kerja. Besarnya uang pesangon yang diberikan pada umumnya dikaitkan dengan upah bulanan yang diterima. Jumlah ini dapat juga ditambahkan dengan komponen lain seperti tunjangan

cuti, tunjangan asuransi kesehatan karyawan, nilai opsi saham atau tunjangan lainnya yang sudah umum dan merupakan hak karyawan di perusahaan tersebut.

Pada umumnya, pesangon diberikan kepada karyawan yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK) dengan alasan normal seperti pengunduran, atau pensiun. Pemberian uang pesangon juga umum dilakukan oleh perusahaan yang melikuidasi usahanya. Selain itu, karyawan yang berhenti karena pemecatan dapat menerima uang pesangon kepada berdasarkan aturan tersendiri. Pengaturan rinci mengenai pesangon pada umumnya tertulis dalam peraturan perusahaan. Ketentuan dalam peraturan perusahaan ini mengacu pada aturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Pengaturan pemerintah dalam hal uang pesangon dimaksudkan untuk mengurangi perselisihan antara buruh dan perusahaan yang akan timbul akibat kesalahan dalam pemutusan hubungan kerja.

Uang pesangon merupakan pembyaran dalam bentuk uang dari pegnusaha kepada buruh atau pekerja sebagai akibat adanya PHK yang jumlahnya disesuaikan dengan masa kerja buruh atau pekerja.<sup>42</sup>

Pengaturan mengenai pesangon di Indonesia didasarkan atas Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 Hal pesangon yang diatur dalam undang-undang adalah mengenai:

1. dasar perhitungan uang pesangon.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 207.

2. rumusan uang pesangon yang dibayarkan.
3. komponen uang pesangon.
4. kondisi yang mendasari perhitungan dan pembayaran uang pesangon.

Pada praktiknya, pelaksanaan Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 menimbulkan gejolak di masyarakat terutama masalah yang ada dalam Pasal 156 tentang pesangon. Besar uang pesangon maksimal sembilan kali gaji kepada pekerja yang bekerja lebih dari delapan tahun, disamping sejumlah uang penghargaan dan uang penggantian lainnya dinilai pengusaha sangat memberatkan. Peraturan ini memberikan nilai pesangon yang sangat tinggi dibanding kebiasaan internasional. Besar Imbalan PHK berdasarkan Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 termasuk salah satu tertinggi didunia naik 2x lipat dari kebijakan tahun 1996 dan 3x lipat dari kebijakan tahun 1986.<sup>43</sup>

Sementara itu penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran pada tahun 2004 menyatakan nilai pesangon sebesar kurang lebih 13 % dari upah membuat

---

<sup>43</sup> Posisi Kadin-Apindo dalam RPP Pesangon, Rapat Kadin Indonesia dan Apindo, Jakarta 27 Juli 2007.

biaya pesangon di Indonesia menjadi salah satu negara yang biaya pesangonnya paling mahal di dunia.<sup>44</sup>

Pada umumnya perusahaan swasta yang memiliki kepedulian yang tinggi telah mencadangkan dana yang dimilikinya untuk pesangon. Pencadangan dilakukan dengan mengikuti panduan yang tertera pada *International Accounting Standard (IAS)*. Aturan ini kemudian diadopsi dalam Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) Nomor 24 (revisi 2004) yang mulai diberlakukan pada laporan tahunan 2005. Perlakuan akuntansi terhadap sistem pesangon diatur dalam PSAK Nomor 24 (Revisi 2004) tersebut tentang Akuntansi Biaya Manfaat Pensiun.

Perlakuan akuntansi dan pengungkapan imbalan kerja, mengharuskan perusahaan untuk mengakui Kewajiban dan Beban atas imbalan-imbalan kerja yang mencakup:

- Imbalan Kerja Jangka Pendek seperti upah, gaji, iuran jaminan sosial, cuti tahunan, cuti sakit, bagi laba & bonus (jika terhutang dalam waktu 12 bulan pada akhir perioda pelaporan) dan imbalan non-moneter seperti imbalan kesehatan, rumah, mobil, barang atau jasa yang diberikan secara cuma-cuma atau melalui subsidi);
- Imbalan Pasca Kerja seperti program pensiun, asuransi jiwa pasca kerja, imbalan kesehatan pasca kerja;

---

<sup>44</sup> Lembaga Penelitian Ekonomi Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran pada tahun 2004 yang dikutip dalam laporan Bank Dunia *Unlocking Indonesia's Domestic Financial Resources : The Role of Non-Bank Financial Institutions* (2006).



- Imbalan Jangka Panjang Lainnya seperti cuti besar, cuti hari raya, imbalan cacat permanen, dan bagi laba, bonus dan kompensasi yang ditangguhkan (jika terhutang seluruhnya lebih dari 12 bulan pada akhir perioda pelaporan);
- Pesangon Pemutusan Hubungan Kerja;
- Imbalan berbasis Ekuitas.

Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan (PSAK) mengharuskan perusahaan/instansi memperhitungkan kewajiban perusahaan terhadap karyawan aktif dan pensiunan sesuai dengan janji dan komitmen perusahaan terhadap karyawan dan pensiunan mulai dari pensiun, kesehatan, penghargaan dan Simpanan Hari Tua (SHT). Oleh karena banyak karyawan yang sudah bekerja lebih dari 10 tahun dan juga banyak karyawan yang akan pensiun, maka beban perusahaan akan semakin tinggi dan hutang perusahaan kepada karyawan akan meningkat. Untuk kasus di Lembaga Riset Perkebunan Indonesia (LRPI) dengan jumlah pegawai lebih dari 3.000 orang, maka akan timbul beban puluhan milyar rupiah dan otomatis kewajiban kepada pegawai akan meningkat dalam jumlah yang sama. Penerapan PSAK 24 menimbulkan gejolak pada kinerja keuangan pada berbagai PTP Nusantara yang memiliki jumlah pegawai lebih dari 10.000 orang dan bahkan salah satu PTPN

kewajiban kepada pegawai meningkat sampai dengan empat ratusan milyar rupiah.<sup>45</sup>

Selain mengatur pesangon, Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003 juga mengatur secara ringkas tentang manfaat lain bagi karyawan yang telah mencapai usia tertentu yaitu manfaat pensiun. Penjelasan detil mengenai manfaat pensiun diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 ini, Dana Pensiun didefinisikan sebagai badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun. Penjabaran dana pensiun dilakukan dalam bentuk tabungan yang mempunyai ciri sebagai tabungan jangka panjang. Artinya, hasil dari tabungan baru dapat dinikmati setelah karyawan yang bersangkutan pensiun.

Penyelenggaraan tabungan pensiun dilakukan dalam suatu program, yaitu program pensiun, yang mengupayakan manfaat pensiun bagi pesertanya melalui suatu sistem pemupukan dan yang lazim disebut sistem pendanaan. Sistem pendanaan suatu program pensiun memungkinkan terbentuknya akumulasi dana, yang dibutuhkan untuk memelihara kesinambungan penghasilan peserta program pada hari tua.

Akumulasi dana dari dana pensiun telah berhasil membentuk kumpulan dana yang sangat besar. Data dari negara-negara anggota *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD)

---

<sup>45</sup> Buletin Lembaga Riset Perkebunan Indonesia Vol. 1 Nomor 1/1 tahun 2005.

menunjukkan dana pensiun mengelola aset sebesar 15 trilyun dolar Amerika atau sekitar 80% dari *Gross Domestic Product* (GDP) mereka. Peran terbesar Dana Pensiun terlihat jelas di pasar modal. Di Amerika Serikat, 20 dana pensiun dengan aset terbesar berperan sebagai investor institusional yang menguasai 8% saham dari 10 perusahaan terbesar.<sup>46</sup>

Penggunaan pensiun sebagai instrumen pengganti pesangon pada sistem kompensasi yang efisien telah diteliti oleh Edwad P Lazear pada tahun 1982. Penelitian dilakukan terhadap tiga poin utama yaitu:<sup>47</sup>

- a. Pesangon sebagai nilai tertinggi untuk pensiun dini.
- b. Alasan utama keberadaan program pensiun adalah keinginan untuk menciptakan suatu mekanisme insentif yang dapat berfungsi sebagai alat pembayaran pesangon yang efisien.
- c. Nilai upah yang diterima oleh pekerja senior melebihi marginal products mereka.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pensiun merupakan pilihan yang tepat untuk digunakan sebagai alat pembayaran pesangon secara efektif.

### **C. Materi Muatan Undang-Undang**

Istilah materi muatan Undang-Undang ini pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S, Attami, dalam majalah hukum dan

---

<sup>46</sup> Michela Scatigna, *Institutional Investor, Corporate Governance and Pension Funds*, Working Paper No.13/01,CeRp.

<sup>47</sup> Edwad P Lazear, *The Role of Pensions in the Labor Market: A Survey of the Literature*, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 47 No. 3, April 1994.

pembangunan No. 3 Tahun ke IX, Mei 1979, sebagai terjemahan dari *het eigenaardig onderwerp der wet*.<sup>48</sup>

Istilah *eigenaardig onderwerp der wet* ini digunakan oleh Thorbecke dalam *Aantekening op de Grondwet*, yang diterjemahkan sebagai berikut:<sup>49</sup>

*Grondwet* meminjam pemahanan tentang *wet* hanyalah dari orang atau badan hukum yang membentuknya. *Grondwet* membiarkan pertanyaan terbuka mengenai apa yang di negara kita harus ditetapkan dengan *wet* dan apa yang boleh ditetapkan dengan cara lain. Sebagaimana halnya dengan *Grondwet-groundwet* lainnya, *Grondwet* (inipun) berdiam diri (untuk merumuskan materi muatan yang khas bagi *wet* (*het eogenaardig onderwerp der wet*)).

Mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain *de supreanationale verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen de provinciale staten verordeningen*.<sup>50</sup>

Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan mengenai siapa pembentuk Undang-Undang dalam Pasal 5 ayat (1), dengan rumusan “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan

---

<sup>48</sup> A. Hamid S, Attami, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, dalam majalah hukum dan pembangunan No. 3 Tahun ke IX, Jakarta, 1979.

<sup>49</sup> A. Hamid S, Attami, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. (suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I-PELITA IV)*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 205.

<sup>50</sup> Bagir Manan, *Ketentuan-ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Ilmiah tentang Kedudukan Biro-Biro Hukum Unit Kerja Depatemen LPND dalam Pembangunan hukum, Jakarta, 19-20 Oktober 1994, hlm. 1.

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, tetapi apa yang menjadi materi muatan undang-undang tidak disebutkan.

Undang-Undang Dasar 1945 tidak pernah menyebutkan mengapa sesuatu masalah harus diatur dengan Undang-Undang sedangkan masalah yang lainnya tidak perlu diatur dengan Undang-Undang, tetapi cukup diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Para ahli umumnya berpendapat materi muatan undang-undang dalam arti *formele wet* atau *formele gesetz* tidak dapat ditentukan lingkup materinya, mengingat undang-undang merupakan perwujudan kedaulatan raja atau kedaulatan rakyat, sedangkan kedaulatan bersifat mutlak, ke luar tidak tergantung pada siapapun, dan ke dalam tertinggi di atas segalanya. Dengan demikian, menurut para ahli itu, semua materi dapat menjadi materi muatan undang-undang kecuali bila undang-undang tidak berkehendak mengaturnya atau menetapkannya.<sup>51</sup>

Berbeda pendapat dengan pendapat tersebut, A, Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa materi muatan Undang-Undang Indonesia merupakan hal yang penting untuk kita teliti dan kita cari, oleh karena pembentukan undang-undang suatu negara bergantung pada cita negara dan teori bernegara yang dianutnya, pada kedaulatan dan pembagian kekuasaan dalam negaranya, pada sistem pemerintahan negara yang diselenggarakannya.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> A, Hamid S. Attamimi, *Loc cit.*

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm. 2.

Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ditentukan bahwa: Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Berdasarkan pendapat Jellinek yang mengatakan bahwa pemerintahan negara secara formal itu mengandung unsur memerintah dan menyelenggarakan, maka sebenarnya Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara dapat membentuk semua peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Akan tetapi apabila dilihat ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka jelaslah bahwa kewenangan Presiden dalam membentuk Undang-Undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan bagi peraturan perundang-undangan lainnya tidak. Apabila demikian pembentukan suatu Undang-Undang Indonesia selalu dikaitkan dengan suatu materi muatan yang sifatnya khusus atau khas, sehingga oleh karenanya pembentukan undang-undang itu harus dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dengan demikian persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat inilah yang membedakan antara Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Apabila hal0hal apa yang menjadi materi muatan Undang-Undang sudah ditemukan, maka kemudian akan dapat diketahui materi muatan yang menjadi sisanya, yang merupakan kewenangan Presiden untuk membentuknya. Oleh karena itu, menemukan materi muatan suatu undang-undang di negara Indonesia adalah

sangat perlu sebagai pedoman dalam hal pembentukan peraturan-peraturan lainnya.

Sebagaimana telah diketahui, bahwa dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak ditetapkan hal-hal apa saja yang menjadi materi muatan dari Undang-Undang, akan tetapi di dalamnya ada petunjuk-petunjuk yang dapat dipakai untuk mencari dan menemukannya. Untuk menemukan materi muatan Undang-Undang dapat digunakan 3 pedoman yaitu:

1. Dari Ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945

Apabila dilihat dalam batang tubuh UUD 1945 maka dapat ditemukan delapan belas masalah yang harus diatur, ditetapkan, atau dilaksanakan dengan berdasarkan Undang-Undang. Kedelapan belas masalah tersebut ditentukan dalam pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1), Pasal 12, Pasal 16 ayat (1), Pasal 18, Pasal 19 ayat (1), Pasal 23 ayat (1) sampai ayat (5), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 25, Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28, Pasal 30 ayat (2) dan Pasal 31 ayat (2).

Dari kedelapan belas masalah tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok yang mempunyai kesamaan, yaitu:

- a. Kelompok hak-hak (asasi) manusia: Pasal 12, Pasal 23 ayat (2) dan (3), Pasal 26 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 30 ayat (2) dan Pasal 31 ayat (1).

- b. Kelompok pembagian kekuasaan negara: Pasal 2 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), Pasal 24 ayat (1) dan (2) dan Pasal 25.
- c. Kelompok penetapan organisasi dan alat kelengkapan negara: Pasal 16 ayat (1), Pasal 18, Pasal 23 ayat (1) dan (4) dan Pasal 23 ayat (5).

Dari pengelompokan ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945 tersebut dapat ditarik kesimpulan, bahwa pengaturan tentang hal-hal yang mengenai hak-hak (asasi) manusia, mengenai pembagian kekuasaan negara dan mengenai penetapan organisasi serta alat kelengkapan negara.

## 2. Berdasarkan Wawasan Negara berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*)

Dalam penjelasan UUD 1945 ditentukan bahwa Negara Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*). Wawasan negara yang berdasarkan atas hukum ini mengandung beberapa konsekuensi di bidang perundang-undangan, oleh karena itu menyangkut masalah pembagian kekuasaan negara dan perlindungan hak-hak asasi manusia.

Wawasan negara berdasar atas hukum ini dimulai dengan terbentuknya *polizeistaat* sampai pada perkembangan yang terakhir sebagai *rechtsstaat* materil atau sosial, dimana perkembangan tersebut secara singkat dapat diuraikan sebagai berikut:

### a. *Polizeistaat*

*Polizeistaat* ini terbentuk sebagai reaksi dari adanya kekuasaan negara yang absolut (monarkhi absolut), yang menguasai seluruh perikehidupan manusia. Dalam masa *polizeistaat* ini salah satu cirinya



adalah bahwa undang-undang itu dibentuk dengan tujuan mengatur untuk semua rakyat, tetapi pengaturannya tidak oleh rakyat sendiri melainkan oleh Negara.

b. *Rechtsstaat* sempit atau liberal

Perkembangan lebih lanjut dari *polizeistaat* adalah *rechtsstaat* dalam arti sempit atau liberal, di mana dalam negara berdasar atas hukum yang sempit atau liberal ini negara mempunyai fungsi untuk menjaga ketertiban dan ketenangan masyarakat, sehingga negara hanya bertindak apabila ada gangguan terhadap ketertiban dan ketenangan masyarakat. Negara berdasarkan atas hukum yang sempit atau liberal ini biasanya disebut dengan negara penjaga malam. Ciri-ciri dari negara berdasar atas hukum yang sempit atau liberal ini adalah mulai terlihat adanya pengaturan dalam undang-undang yang bercirikan:

- perlindungan hak-hak asasi manusia.
- prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan.

c. *Rechtsstaat* formal

Perkembangan selanjutnya dari negara berdasar atas hukum adalah *Rechtsstaat* yang formal. Dalam negara berdasar atas hukum yang formal ini, negara sudah mulai melaksanakan pengaturan untuk kepentingan masyarakat dan tidak dapat lagi melaksanakan atau menyelenggarakan segala kebutuhannya sendiri, tetapi untuk hal-hal

tertentu telah dirasakan perlunya campur tangan pemerintah atau negara sesuai yang ditentukan dalam undang-undang.

Dalam masa ini hal-hal yang membatasi kemerdekaan dan milik warganegara serta hal-hal yang membenai warganegara harus diatur dengan suatu undang-undang, oleh karena undang-undang itu dianggap suatu kebenaran yang mutlak atau sakral, oleh karena suatu undang-undang harus dibentuk dengan persetujuan wakil-wakil rakyat.

Dalam masa ini undang-undang merupakan peraturan yang menjembatani terselenggaranya pemerintah negara. Ciri-ciri dari *Rechtsstaat* formal ini ditandai dengan adanya:

- prinsip perlindungan hak asasi manusia.
- prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan.
- prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang.
- prinsip adanya peradilan administrasi.

Dengan adanya prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang dan adanya peradilan administrasi, diharapkan bahwa hal-hal yang diperlukan oleh masyarakat dapat diselenggarakan oleh negara atau penguasa dan sekaligus menghindari adanya tindakan-tindakan penguasa negara yang sewenang-wenang atau tidak berdasarkan ketentuan undang-undang.

3. Berdasarkan Wawasan Pemerintahan berdasarkan Sistem Konstitusi (konstitusialisme)

Wawasan pemerintahan berdasar sistem Konstitusi merupakan pasangan adanya wawasan negara berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*). Dalam wawasan pemerintah berdasarkan sistem Konstitusi ini, kewenangan pemerintah beserata segala tindakan dalam menjalankan tugas-tugasnya dibatasi oleh adanya Konstitsui (hukum dasar) negara tersebut.

Oleh karena Negara Republik Indonesia menganut adanya wawasan pemerintahan berdasar sistem konstitusi, maka kekuasaan Perundang-Undangan di Indonesia Negara Republik terikat oleh undang-undang dasar dan hukum dasar, sedangkan kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan peradilannya teriakt oleh Undang-Undang dan hukum negara.

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 menentukan pelimpahan kewenangan kepada undang-undang untuk mengatur hal-hal yang merupakan pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang dasar dan pembentukan Undang-Undang itu memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, Presiden mempunyai kewenangan membentuk Peraturan Pemerintah bagi pelaksanaan lebih lanjt dari undang-undang, serta adanya kewenangan Presiden untuk membentuk peraturan lainnya dalam menjalankan pemerintahan sehingga sebenarnya seluruh

peraturan yang ada di Indonesia ini dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu:<sup>53</sup>

- a. Peraturan Perundang-Undangan yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu Undang-Undang.
- b. Peraturan Perundang-Undangan yang tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat yaitu keputusan presiden di mana peraturan perundang-undangan di sini merupakan peraturan yang sifatnya delegasian atau atribusian dari Undang-Undang.

## **D. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik**

### **1. Asas Pembentukan Peraturan Negara Yang Baik**

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan negara, Burkhard Krems menyebutkannya dengan istilah *staatsliche rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:<sup>54</sup>

- a. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
- b. Bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*);

---

<sup>53</sup> *Ibid*, hlm. 219.

<sup>54</sup> Burkhardt Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1970, hlm. 38. seperti dikutip oleh A. Hamid S, Attami, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. (suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I-PELITA IV)*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 300.

- c. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
- d. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Selain itu Paul Scholten mengemukakan bahwa, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Untuk dapat dikatakan sebagai aturan hukum, sebuah asas hukum adalah terlalu umum sehingga ia atau bukan apa-apa atau berbicara terlalu banyak (*of niets of veel te veel zeide*). Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan subsumsi dulu perlu dibentuk isi yang lebih kongkrit. Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut.<sup>55</sup>

Dalam bukunya yang berjudul *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving* I. C. van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.<sup>56</sup>

Asas-asas yang formal meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);

---

<sup>55</sup> Paul Scholten, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Burgelijk Recht deel, Tjeenk Willink, Zwolle, 1954, hlm. 83*. Dikutip juga oleh A. Hamid S, Attami, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. (suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu PELITA I-PELITA IV)*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 302.

<sup>56</sup> C. Van der Vlies, *Het Wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, s-Gravenhage, Vuga, 1984, hlm. 186. Dikutip juga oleh A. Hamid S, Attami, *Ibid*, hlm. 330.

- b. Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
- c. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
- e. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Asas-asas yang material meliputi:

- a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
- b. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
- d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

## **2. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Patut**

A. Hamid S, Attamimi berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut adalah sebagai berikut:

- a. Cita hukum Indonesia;
- b. Asas negara berdasar atas hukum dan asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.

Dengan demikian, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut akan mengikuti pedoman dan bimbingan yang diberikan oleh:

- a. Cita hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila) dalam hal tersebut berlaku sebagai cita (*idee*), yang berlaku sebagai bintang pemandu.
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai norma).
- c. Asas-asas negara berdasar atas hukum yang menempatkan Undang-Undang sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum (*der Primat des Rechts*). Asas-asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi yang menempatkan Undang-Undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintah.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut itu meliputi juga:<sup>57</sup>

- a. asas tujuan yang jelas;
- b. asas perlunya pengaturan;
- c. asas organ/ lembaga dan materi muatan yang tepat;
- d. asas dapatnya dilaksanakan;
- e. asas dapatnya dikenali;
- f. asas perlakuan yang sama dalam hukum;

---

<sup>57</sup> A.Hamid S. Attamimi, *Ibid*, hlm. 344.

- g. asas kepastian hukum;
- h. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S, Attmimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam.<sup>58</sup>

a. Asas-asas formal, dengan perincian:

- 1) asas tujuan yang jelas;
- 2) asas perlunya pengaturan;
- 3) asas organ/ lembaga yang tepat;
- 4) asas materi muatan yang tepat;
- 5) asas dapatnya dilaksanakan; dan
- 6) asas dapatnya dikenali.

b. Asas-asas material, dengan perincian:

- 1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
- 2) asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- 3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
- 4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

---

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



Dengan mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut tersebut, dapat diharapkan terciptanya peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan secara optimal dalam pembangunan hukum di Negara Republik Indonesia.

### **3. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik seperti dikemukakan di atas dirumuskan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 6 dirumuskan sebagai berikut:

#### **Pasal 5**

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas-asas yang dimaksudkan dalam Pasal 5 diberikan penjelasannya dalam penjelasan Pasal 5 sebagai berikut:

- a. asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
- c. asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- d. asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” adalah bahwa setiap Peraturan Perundangundangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- f. asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, asas-asas yang harus dikandung dalam materi muatan Peraturan Perundang-undangan di Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam Pasal 6 sebagai berikut:

#### Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
  - a. pengayoman;
  - b. kemanusiaan;
  - c. kebangsaan;
  - d. kekeluargaan;
  - e. kenusantaraan;
  - f. bhinneka tunggal ika;
  - g. keadilan;
  - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
  - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
  - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan Pasal 6 ayat (1):

- a. Yang dimaksud dengan “asas pengayoman” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Yang dimaksud dengan “asas kemanusiaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Yang dimaksud dengan “asas kebangsaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Yang dimaksud dengan “asas kekeluargaan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Yang dimaksud dengan “asas kesusantaraan” 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 sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.

- j. Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Penjelasan Pasal 6 ayat (2)”

Yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain:

- a. dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Selain kedua ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus berpedoman, serta bersumber dan berdasar pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut ditetapkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merumuskan sebagai berikut

Pasal 2

Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara

Pasal 3 ayat (1)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Kedua pasal tersebut sebenarnya dapat dipahami atau dimaknai agar setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus sesuai Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) dan norma hukum dasar negara, sehingga kedua pasal tersebut berkaitan erat dengan penjelasan umum UUD 1945.

Hal tersebut perlu diketengahkan, oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebutkan istilah pancasila, baik dalam pembukaan maupun dalam tubuhnya, namun penjelasan UUD 1945 menyatakan, bahwa Undang-Undang Dasar menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan dalam pasal-pasalannya. Pokok-pokok pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-pokok pikiran itu mewujudkan cita hukum yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis termasuk UUD 1945 maupun tidak tertulis. Dengan demikian, dalam kehidupan bangsa indonesia pokok-pokok pikiran tersebut yang tidak lain melainkan pancasila ialah cita hukum atau *rechtssidee* bangsa Indonesia.<sup>59</sup>

Mubyarto menyatakan bahwa setiap masyarakat mempunyai atau menganut sistem nilai tertentu, yaitu sistem prefensi yang dianggap disepakati oleh seluruh masyarakat. Tanpa sistem nilai tertentu tidak akan ada kebudayaan dan sistem

---

<sup>59</sup> A. Hamid S, *Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Berbangsa dan Bernegara*, BP 7 Pusat, Jakarta, 1991, hlm. 62.

peradaban tertentu. Sistem nilai atau falsafah dasar bangsa Indonesia yang kini sudah menjadi ideologi bangsa adalah Pancasila. Karena pancasila sudah disepakati menjadi falsafah dasar yang menjadi pandangan dan pegangan hidup bangsa, maka ia menjadi moral kehidupan bangsa, menjadi ideologi yang menjiwai peri kehidupan bangsa di bidang ekonomi, sosial politik dan hankam.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Mubyarto, *Ideologi Pancasila dalam Kehidupan Ekonomi: Pancasila sebagai Ideologi dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Bernegara dan Berbangsa*, BP 7 Pusat, Jakarta, hlm. 240.