



**JURNAL  
LEGISLASI  
INDONESIA**

**Volume 1 Nomor 1 Juli 2004**

**Penanggung Jawab**

DIREKTUR JENDERAL  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

**Pemimpin Redaksi**

DIREKTUR KERJASAMA DAN PUBLIKASI

**Dewan Redaksi**

SEKRETARIS DIREKTORAT JENDERAL  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
DIREKTUR PERANCANGAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN  
DIREKTUR HARMONISASI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN

**Anggota Dewan Redaksi**

Mulyani, SH., MH.  
Linus Doludjawa, SH.  
Sofyan Sitompul, SH., MH.  
Suhariyono Ar, SH., MH.  
Drs. Zafrullah Salim  
L.B. Waluyo, SH.  
Dwi Ambar Lasmiasih, S.Pd.

**Staf Redaksi**

Yulia Edward, SH.  
Tri Wahyuningsih, SH., MH.  
Sutirah, SH.  
Drs. Sutarmo Sean  
Zaelani, SH.  
Erry Suchaeria, SH.  
Nyoman Sukanadji  
Julkhaidir, SH.  
Kristiyanto  
Atminah  
Satirah  
Lud Firdiansyah

**KEP MEN KEHAKIMAN DAN HAM RI  
No. M.01-HU.03.02 TAHUN 2004**

**Penerbit**

Direktorat Jenderal  
Peraturan Perundang-undangan  
Departemen Kehakiman & HAM RI  
Jl.HR. Rasuna Said Kav. 6-7 Jakarta Selatan  
Telp. / Fax. (021) 5264517  
E-mail:legislasi@yahoo.com

# DAFTAR ISI

Dari Redaksi .....	ii
Sambutan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia .....	iii
Peradilan Satu Atap di Mahkamah Agung .....	vi
Pemisahan Fungsi Kekuasaan Eksekutif dan Yudikatif Oleh : Hadi Supriyanto, SH. ....	1
RUU tentang Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga .....	11
Menyimak RUU Perlindungan Terhadap Korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga Oleh : Prof. DR. Harkristuti Harkrisnowo, SH. ....	22
Penyiapan Keterangan Pemerintah Atas Pengujian Undang-undang Terhadap UUD 1945 Pada Mahkamah Konstitusi Oleh : Suhariyono Ar, SH., MH. ....	33
Harmonisasi Berbagai Peraturan Perundang-undangan Tentang Anak Oleh : Dr. Wahiduddin Adams, MA. ....	47
Poblematika Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang- undangan ( <i>Legislative Drafter</i> ) dan Solusinya Oleh : Machmud Aziz, S.H., MH. ....	54
Selayang Pandang Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan .....	70
Kamus Hukum .....	85
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman .....	87
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung .....	104
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum .....	118
Undang-undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara .....	134
Biodata Penulis .....	154

## **DARI REDAKSI**

Redaksi mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa dengan terbitnya nomor perdana Jurnal Legislasi Indonesia ini. Kehadiran edisi perdana Jurnal Legislasi Indonesia diharapkan akan memberikan kontribusi dan dapat menyebarkan informasi peraturan perundang-undangan bagi masyarakat dan menjadi wadah komunikasi di antara pemerhati perundang-undangan. Direncanakan dalam tahun 2004 ini Jurnal Legislasi Indonesia akan terbit 4 (empat) kali. Pada edisi perdana ini redaksi mengangkat tema “Peradilan Satu Atap di Mahkamah Agung”. Peradilan satu atap membawa konsekuensi pemisahan fungsi kekuasaan eksekutif dan fungsi kekuasaan yudikatif.

Dengan adanya peradilan satu atap di Mahkamah Agung maka terjadi perubahan terhadap 4 (empat) undang-undang di bidang peradilan yang dimuat dalam nomor perdana ini.

Jurnal Legislasi Indonesia juga akan memuat informasi Rancangan Undang-undang, agar masyarakat dapat ikut memberikan masukan sehingga Undang-undang yang dihasilkan dapat langsung diimplementasikan. Di samping itu juga memuat pengharmonisasian berbagai peraturan perundang-undangan dan artikel yang menganalisis perundang-undangan ataupun rancangan tersebut.

Edisi perdana ini tentu jauh dari sempurna untuk itu kami mengharapkan berbagai komentar dan saran dari pembaca, untuk perbaikan isi jurnal ini. Kami menerima sumbangan tulisan dari para pembaca dan semoga kehadiran Jurnal Legislasi Indonesia dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi dunia perundang-undangan di Indonesia.

Selamat membaca (Redaksi).



## **SAMBUTAN MENTERI KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA ATAS PENERBITAN PERDANA JURNAL LEGISLASI INDONESIA**

Pertama-tama saya mengucapkan syukur alhamdulillah dan penghargaan yang tinggi kepada Sdr. Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang memprakarsai penerbitan Jurnal Legislasi Indonesia. Penerbitan jurnal seperti ini tentu akan memuat berbagai karangan, analisis, komentar, ulasan dan informasi terutama di bidang perundang-undangan. Kehadirannya diharapkan melengkapi publikasi yang telah dirintis sebelumnya oleh beberapa unit di lingkungan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia.

Penerbitan Jurnal Legislasi Indonesia berperan penting dalam mempublikasikan gagasan dan konsepsi keilmuan khususnya di bidang perundang-undangan serta berbagai pengalaman empirik dalam penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat merupakan suatu kontribusi positif bagi pembangunan hukum nasional, dalam rangka mewujudkan reformasi yang diamanatkan oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Reformasi pada dasarnya merupakan suatu gerakan moral dan kultural (*moral and cultural movements*) untuk menegakkan kembali prinsip-prinsip negara hukum menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menempatkan hukum sebagai sesuatu yang *supreme* dalam kehidupan bersama. Di masa lalu, bahkan mungkin juga sekarang, masih ada yang menempatkan politik atau ekonomi sebagai panglima, sehingga hukum tidak lagi sebagai hal yang diutamakan, melainkan subordinatif terhadap kekuasaan lainnya. Hukum mengalami degradasi sehingga pengabaian terhadap hukum dipandang sebagai hal yang lumrah.

Dari sudut pandang ini dapat dipahami bahwa amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hal yang signifikan, untuk meluruskan kembali asumsi-asumsi dasar yang menyimpang tersebut, dan mengembalikan kedudukan hukum sebagai hal yang "supreme" seperti ditegaskan dalam

Pasal 1 ayat (3): “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

Hukum bekerja berdasarkan sistem, dan sistem hukum nasional yang dibangun tidak hanya menyangkut substansi hukum (*legal substance*), melainkan juga struktur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Untuk menegakkan supremasi hukum seperti yang dikehendaki Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketiga komponen sistem hukum tersebut perlu dikembangkan secara simultans dan terpadu, karena terdapat interrelasi yang bersifat komplementer antara ketiganya dalam hubungan fungsional.

Arah kebijakan hukum nasional menitikberatkan pembangunan substansi hukum pada pembentukan peraturan perundang undangan. Sementara itu terdapat perubahan mendasar dalam hal kewenangan membentuk undang-undang yang beralih dari Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat, yang dinyatakan dalam Pasal 20 ayat (1): “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Titik berat tugas Dewan adalah sebagai pembentuk undang-undang (*legislator*), bahkan ditambah lagi dengan penyelenggaraan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat (1)). Seharusnya amandemen itu tidak diartikan sebagai hilangnya titik keseimbangan antara kekuasaan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat atau suatu pengabaian fungsi dan peran Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Sebab pemahaman integratif dan komprehensif terhadap hakekat perubahan Undang-Undang Dasar menunjukkan masih tetap diakuinya peran Presiden dalam mekanisme pembahasan rancangan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. (Pasal 20 ayat (2)).

Perkembangan baru yang patut dicermati, khususnya oleh para ilmuwan, praktisi hukum dan perundang undangan, dan pejabat di semua jajaran pemerintahan adalah telah disetujuinya Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang undangan oleh Presiden bersama Dewan Perwakilan Rakyat. Berbagai substansi penting yang diatur dalam (rancangan) undang-undang tersebut meliputi: asas peraturan perundang-undangan, materi muatan, perencanaan penyusunan undang-undang, pembentukan peraturan perundang-undangan, pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang, pembahasan dan pengesahan peraturan daerah, pengundangan dan penyebarluasan, partisipasi masyarakat dan ketentuan peralihan.

Dengan berlakunya undang-undang tersebut terdapat ketentuan Pasal 7 dan penjelasannya yang mengatur 5 macam jenis dan hirarki peraturan perundang undangan yang baku, yang antara lain dihapusnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, disejajarkannya undang-undang dengan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan munculnya **Peraturan Presiden** (menggantikan fungsi **Keputusan Presiden** yang bersifat mengatur). Selain itu terdapat jenis peraturan perundang undangan lain yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat (*legally binding force*), seperti peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPD, Makkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, BPK, Bank Indonesia, menteri, kepala badan, lembaga dan komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau peraturan pemerintah.

Tugas pengundangan peraturan perundang undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia menurut (rancangan) undang-undang tersebut dilaksanakan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang undangan yang akan dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sejak undang-undang tersebut diundangkan (1 November 2004).

Sebagai menteri yang bertugas di bidang pembinaan hukum nasional dan peraturan perundang undangan saya mengajak semua pejabat dan pegawai di lingkungan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia untuk selalu mengikuti dan memahami perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sehubungan dengan hal itu missi yang diemban oleh Jurnal Legislasi Indonesia lebih mengarah kepada penyebaran pemikiran hukum dan perundang-undangan dari para ahli dan praktisi hukum serta sosialisasi peraturan perundang undangan agar diketahui oleh masyarakat luas.

Jakarta, 31 Mei 2004

**MENTERI KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA**



**PROF. DR. YUSRIL IHZA MAHENDRA**

## **PERADILAN SATU ATAP DI MAHKAMAH AGUNG**

Tahun 2004 ini Indonesia memasuki babak baru dalam kehidupan ketatanegaraan yang berkaitan dengan masalah penyelenggaraan fungsi kekuasaan kehakiman. Undang-undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai ganti dari Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menetapkan bahwa kewenangan di bidang organisasi, administrasi, dan finansial Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung (Pasal 13 ayat (1)). Sesuai dengan masa transisi yang ditetapkan, untuk lingkungan peradilan umum dan peradilan tata usaha negara kewenangan tersebut beralih dari Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia kepada Ketua Mahkamah Agung dan telah dilaksanakan tanggal 31 Maret 2004, disusul dengan pengalihan kewenangan dalam lingkungan peradilan agama dari Menteri Agama ke Mahkamah Agung pada tanggal 30 Juni 2004 (Keppres No. 21 Tahun 2004 tentang Pelaksanaan Pengalihan Urusan Organisasi, Administrasi dan Finansial Lembaga Peradilan ke Mahkamah Agung). Pengalihan fungsi pokok tersebut didasarkan kepada amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menghendaki adanya jaminan kemerdekaan penyelenggaraan peradilan guna penegakan hukum dan keadilan. Pasal 24 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil amandemen mengatur: "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan".

Dengan menelusuri kembali pemikiran yang pernah berkembang sebelumnya, kita dapat mengatakan bahwa gagasan tentang pengalihan kekuasaan kehakiman ke Mahkamah Agung, yang sering disebut "kebijakan kekuasaan kehakiman di bawah satu atap" mempunyai kaitan historis dengan Memorandum Ikatan Hakim Indonesia tentang Perbaikan terhadap Kedudukan Kekuasaan Kehakiman yang Sesuai Dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Menurut Tafsiran Orde Baru (TAP MPRS No. XX/MPRS/1966), yang dirumuskan berdasarkan hasil Mukernas Ujung Pandang (23 Oktober 1996) yang disampaikan kepada pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia/Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Panitia Penyusunan GBHN 1998. Memorandum itu berpendapat bahwa "kekuasaan kehakiman" menurut

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah kekuasaan yang utuh dan mempunyai kualitasnya tersendiri yang berbeda dengan kekuasaan lain dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang harus terlepas dari kekuasaan pemerintah. Undang-undang No. 14 Tahun 1970 dijiwai oleh aliran “positivisme yang otoriter legistis”, yaitu aliran filsafat otoriter yang tidak sesuai dengan filsafat Pancasila. Memorandum itu mendesak agar Undang-undang No. 14 Tahun 1970 dan lain-lain undang-undang yang berkaitan dengan hukum dan kekuasaan kehakiman segera dicabut atau setidaknya tidaknya ditinjau kembali.

Kebijakan satu atap kekuasaan kehakiman tersebut sebenarnya telah dipertegas sejak ditetapkannya TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN yang salah satunya menetapkan tentang perwujudan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun. Hal tersebut kemudian diatur kembali dalam Undang-undang No. 35 tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang pada intinya mengatur bahwa pengalihan fungsi organisasi, administrasi, dan finansial kekuasaan kehakiman dilaksanakan secara bertahap, paling lama lima tahun sejak Undang-undang tersebut mulai berlaku. Itu berarti bahwa batas pengalihan fungsi kehakiman ke bawah Mahkamah Agung ini sudah harus selesai dilaksanakan pada tahun 2004 ini.

Pelaksanaan ajaran “trias politica” Montesquieu di Indonesia tidaklah dalam pengertian “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) melainkan “pembagian kekuasaan” (*division of power*), sehingga kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif sebagai organ negara menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tidaklah terpisah secara tegas, melainkan terdapat hubungan fungsional kelembagaan satu sama lainnya. Maksudnya adalah bahwa sistem kekuasaan atau kedaulatan rakyat yang dianut bangsa Indonesia pertama-tama diwujudkan secara penuh dalam Majelis Pemusyawaratan Rakyat sebagai “lembaga tertinggi negara” yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagi-bagikan kedalam fungsi-fungsi lembaga Presiden (pemerintah) yang merupakan pihak eksekutif dan lembaga DPR sebagai pengendali atau pengawasnya, dan yudikatif sebagai penyelenggara fungsi kehakiman. Paradigma tentang pembagian kekuasaan tersebut telah mengalami berbagai pergeseran karena amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali. MPR tidak lagi memegang peran penting. GBHN dihapus, dan titik berat kekuasaan tidak berada pada Presiden.

Pemisahan kekuasaan antara fungsi eksekutif dengan yudikatif tentang organisasi, administrasi dan finansial sebagaimana dikehendaki oleh

Undang-undang No. 4 tahun 2004 menuntut adanya mekanisme yang dapat mengatur hubungan antara yudikatif dan eksekutif dan seharusnya dilaksanakan dengan tetap memperhatikan mekanisme 'check and balance' antar lembaga negara, sehingga hubungan antara eksekutif dan yudikatif tersebut dapat saling mengimbangi sesuai tugas dan fungsinya sebagaimana diatur dalam undang-undang.

Kebijakan satu atap kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung diharapkan dapat mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bebas dari campur tangan eksekutif (pemerintah) dan pihak lain serta memenuhi rasa keadilan yang hidup di tengah masyarakat.