

PERTIMBANGAN YURIDIS DAN KONSEKUENSI PENGELOMPOKAN RPP SEBAGAI AMANAT UNDANG-UNDANG NOMOR 21 TAHUN 2013 TENTANG KEANTARIKSAAN

Runggu Prilia Ardes, Cholifah Damayanti, Nessia Marga Leta

Pusat Kajian Kebijakan Penerbangan dan Antariksa
Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional
E-mail: runggu.prlia@lapan.go.id

ABSTRACT

The enactment of Act No 21 Year 2013 on Space become a stepping stone in the establishment of space law system in Indonesia. This Act needs to be supported by Government Regulation and other regulations underneath to strengthen its presence. During its drafting, there is a policy to integrate nine Government Regulation mandates of Space Act into one Government Regulation. However, many obstacles encountered during integration, which then initiate the making of this study. The problem in this paper is what are the juridical considerations and the consequences of grouping the Government Regulations as mandated by the Act No 21 Year 2013 on Space Activities into one regulation and its solutions. Through legal hierarchy and legal system theoretical approaches, Space Act has wide coverage, multisectoral, and loaded with technical matters, so it takes caution in its formulation and can not be combined into one regulation, but can be divided into several government regulations, which are: (i) Government Regulation on the Procedures for Controlling and Propagating as well as Protecting Space Technology; (ii) Government Regulation on the Procedures for Constructing and Operating Spaceport; and (iii) Government Regulation on the Procedures for Commercial Space Activities.

Keywords: Act, Space, Government Regulation.

ABSTRAK

Pengesahan UU No 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan menjadi sebuah batu loncatan dalam pembentukan sistem hukum keantariksaan di Indonesia. UU ini perlu ditopang oleh Peraturan Pemerintah dan peraturan lain di bawahnya untuk memperkuat eksistensinya. Dalam proses penyusunan, terdapat kebijakan untuk menggabungkan sembilan amanat RPP UU Keantariksaan ke dalam satu PP. Namun, dalam pengintegrasian banyak ditemui hambatan yang kemudian mendasari ide dilakukannya kajian ini. Permasalahan dalam tulisan ini adalah apa saja pertimbangan yuridis dan konsekuensi pengelompokan RPP sebagai amanat UU Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan ke dalam 1 RPP dan solusinya. Melalui pendekatan teori hierarki norma dan teori sistem hukum, UU Keantariksaan memiliki ruang lingkup luas, multisektoral, dan sarat dengan hal-hal teknis, sehingga diperlukan kehati-hatian dalam penyusunannya dan tidak dapat digabung ke dalam satu wadah peraturan, melainkan dikelompokkan ke dalam beberapa peraturan pemerintah, yaitu: (i) Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Penguasaan dan Penjalaran Serta Perlindungan Teknologi keantariksaan; (ii) Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara

Pembangunan dan Pengoperasian Bandar Antariksa; dan (iii) Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Kegiatan Komersial Keantariksaan.

Kata Kunci: Undang-Undang, Keantariksaan, Peraturan Pemerintah.

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sebagai negara hukum, Indonesia selalu diidentikkan dengan keberadaan peraturan Perundang-undangan dalam sistem pemerintahannya. Keberadaan peraturan Perundang-undangan diperlukan dalam rangka pembentukan sistem hukum nasional, sebab segala kehidupan, baik kehidupan bernegara, kehidupan berbangsa, maupun kehidupan bermasyarakat harus didasarkan pada hukum (Trijono, Rachmat, 2014).

Indonesia saat ini telah memiliki undang-undang keantariksaan sendiri yaitu Undang-Undang RI Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan. Undang-Undang ini memberikan landasan hukum dan untuk melindungi kepentingan nasional dalam penyelenggaraan keantariksaan nasional, serta menjadi landasan awal dalam pembentukan sistem hukum keantariksaan di Indonesia. Undang-Undang RI Nomor 21 tahun 2013 tentang Keantariksaan mengamanatkan dibentuknya sepuluh PP yang diharapkan dapat menopang kerangka sistem hukum keantariksaan nasional dengan lingkup pengaturan yang terdapat pada pasal 6 Undang-Undang Keantariksaan dan lingkup kegiatan keantariksaan dalam Penyelenggaraan Keantariksaan pada pasal 7 ayat (1). Kesepuluh amanat itu meliputi: (i) Tata Cara Penyelenggaraan Kegiatan Penginderaan Jauh (Pasal 23); (ii) Tata Cara dan Mekanisme Penjaminan Keamanan Teknologi Sensitif Keantariksaan (Pasal 27); (iii) Komersialisasi Keantariksaan (Pasal 37); (iv) Tata cara Pembangunan dan Pengopersian Bandar Antariksa (Pasal 50); (v) Standar dan Prosedur Keamanan dan Keselamatan (Pasal 57); (vi) Kriteria dan Persyaratan Penanggulangan, Pembekuan, Pencabutan dan Perubahan Peluncuran (Pasal 69); (vii) Tanggung Jawab dan Ganti Rugi (Pasal 83); (viii) Asuransi (Pasal 84); (ix) Peran Serta Masyarakat (Pasal 92); (x) Sanksi Administratif (Pasal 94).

Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kegiatan Penginderaan Jauh telah mulai dirancang sejak dua tahun yang lalu dan telah mencapai tahap Harmonisasi di Kementerian Hukum dan HAM, sehingga kini masih ada sembilan amanat PP yang masih menjadi tugas LAPAN. Saat ini tengah dilakukan perumusan RPP Penyelenggaraan Keantariksaan yang mencakup sembilan amanat tersebut. Namun, mengingat PP merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang, serta nuansa dari Undang-Undang Keantariksaan memiliki karakteristik yang luas dan kompleks, diperlukan kehati-hatian dalam merumuskan pengaturannya. Banyak aspek perlu diperhatikan, berbagai sudut pandang harus dipahami, serta batas ruang lingkup yang akan diatur harus jelas agar tidak terjadi kekosongan hukum, dan agar PP ini dapat memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam kegiatan keantariksaan serta dapat dilaksanakan dalam berbagai situasi atau dinamis.

Perlu disampaikan bahwa peraturan Perundang-undangan nasional beberapa negara di bidang keantariksaan, seperti Argentina, Brazil, Amerika Serikat, Rusia, dan Spanyol telah mengatur secara terpisah kegiatan keantariksannya dalam beberapa peraturan Perundang-undangan. Contohnya di Brazil, pengaturan dibedakan antara regulasi yang

terkait dengan lembaganya, peluncuran komersil, dan perizinan. Di Amerika Serikat, kegiatan-kegiatan seperti komersialisasi, penginderaan jauh, perizinan, semua diatur dalam peraturan terpisah. Sementara itu, Negara-negara yang mengaturnya dalam satu wadah adalah Australia (Space Activities Act 1998 sebagaimana diubah ke dalam Space Activities Act 2001), dan Jepang (Basic Space Law). Tetapi, satu hal yang menjadi catatan adalah, regulasi-regulasi milik ketiga Negara tersebut adalah setingkat dengan Undang-Undang dan bukan Peraturan Pemerintah. Ketiga peraturan tersebut hanya memuat hal-hal yang bersifat umum dan tidak komprehensif (misalnya regulasi Swedia) (Hermida, Julian, 2004), dan pengaturan lebih lanjut diatur secara terpisah, tidak dalam satu wadah yang sama. Contohnya di Jepang, meskipun telah memiliki Basic Space Law, tetapi kini Jepang tengah menyusun sebuah peraturan tentang kegiatan penginderaan jauh satelit dan menyusun kembali kegiatan keantariksaan dengan pendekatan komersial (Nagai, Yuichiro, 2015). Dari penjabaran tersebut, terlihat bahwa Negara-negara yang mengatur kegiatan keantariksaan secara terpisah memiliki regulasi yang lebih komprehensif dibandingkan dengan yang digabung ke dalam satu wadah.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, penyusunan RPP saat ini diusulkan untuk digabung menjadi 1 RPP, namun selama proses 2 tahun yang dilakukan terdapat berbagai kendala yang perlu dipertimbangkan kembali. Tulisan ini berupaya untuk memberikan pertimbangan yuridis mengenai alasan pengelompokan ini.

1.2. Permasalahan

Berdasarkan uraian pada bagian latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan yang akan dikaji adalah apa saja pertimbangan yuridis dan konsekuensi pengelompokan RPP sebagai amanat UU Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan ke dalam 1 RPP dan solusinya.

1.3. Tujuan

Tujuan kajian ini adalah untuk mengkaji pertimbangan yuridis dan konsekuensi penyusunan sembilan RPP yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan.

1.4. Metodologi

Metodologi yang digunakan dalam kajian ini dilakukan melalui pendekatan teori hierarki norma (*stufenbau*) dari Hans Kelsen dan *legal system theory* oleh Lawrence M. Friedman dengan menggunakan data sekunder maupun primer:

- a. Teori hierarki norma (*stufenbau theory*) dilakukan dengan menjabarkan lapisan/tingkatan/jenjang norma hukum dari yang paling tinggi hingga yang paling rendah serta ruang lingkupnya sesuai dengan hierarki yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka memberikan gambaran awal mengenai Peraturan Pemerintah dan materi muatannya (Indrati S, Maria Farida, 2010).
- b. Teori sistem hukum (*legal system theory*) dilakukan dengan menjabarkan struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*) sehingga amanat-amanat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun

2013 tentang Keantariksaan dapat dikelompokkan menjadi beberapa RPP (Trijono, Rachmat, 2014).

2. HIERARKI, FUNGSI, ASAS, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

2.1. Umum

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal suatu teori jenjang hukum (*stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri (norma dasar atau *grundnorm*). Norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan landasan bagi norma-norma yang berada di bawahnya (Indrati S, Maria Farida, 2010).

Hans Nawiasky, salah seorang murid dari Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky mengatakan suatu norma hukum dari negara manapun selalu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis. Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar yakni:

- a. Kelompok I: Norma Dasar Negara-Pancasila dan Pembukaan UUD-1945 (*Staatsfundamentalnorm*);
- b. Kelompok II: Aturan Dasar Negara - Batang Tubuh UUD-1945, Tap MPR (*Staatsgrundgesetz*);
- c. Kelompok III: Undang-Undang (Formal) (*Formell Gesetz*);
- d. Kelompok IV: Peraturan Pelaksanaan-PP, Perpres dan Perda (*Verordnung & Autonome Satzung*) (Indrati S, Maria Farida, 2010).

Agar suatu peraturan Perundang-undangan dapat berfungsi dengan sempurna, maka peraturan tersebut harus memenuhi persyaratan kekuatan berlaku. Ada tiga macam kekuatan berlaku antara lain sebagai berikut:

- a. berlakunya secara filosofis bahwa kaidah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi misalnya, Pancasila.
- b. belakunya secara sosiologi intinya adalah efektivitas kaidah hukum di dalam kehidupan masyarakat; dan
- c. berlakunya secara yuridis artinya apabila penentuannya berdasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatnya atau terbentuk menurut cara yang telah ditetapkan (Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka, 1993).

2.2. Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Dalam sistem peraturan Perundang-undangan dikenal adanya hierarki peraturan Perundang-undangan. Pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu: (i) Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD-1945); (ii) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (iii) Undang-Undang (UU) / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu); (iv) Peraturan Pemerintah (PP); (v) Peraturan Presiden (Perpres); (vi) Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi); dan (vii) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota).

2.3. Fungsi Peraturan Perundang-undangan

Fungsi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), 2008 adalah “kegunaan suatu hal”. Secara umum peraturan perundang-undangan fungsinya adalah “mengatur” sesuatu substansi untuk memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat. Artinya, peraturan Perundang-undangan adalah sebagai instrumen kebijakan (*beleids instrument*) baik berbentuk penetapan, pengesahan, pencabutan, maupun perubahan. (KBBI, 2008). Secara khusus fungsi Peraturan Pemerintah adalah menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut untuk melaksanakan perintah suatu UU. Landasan formal konstitusinya adalah Pasal 5 ayat (2) UUD-1945.

Bagir Manan mengemukakan tentang Fungsi peraturan Perundang-undangan yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal (Manan, Bagir, 1994).

- a. Fungsi Internal. Lebih berkaitan dengan keberadaan peraturan Perundang-undangan dimaksud dalam sistem hukum. Secara internal peraturan Perundang-undangan menjalankan fungsi sebagai berikut: (i) penciptaan hukum (*rechts chepping*); (ii) pembaharuan hukum; (iii) integrasi; dan (iv) kepastian hukum.
- b. Fungsi Eksternal, terdiri dari: (i) fungsi perubahan; (ii) fungsi stabilitasi; dan (iii) fungsi kemudahan.

Fungsi peraturan Perundang-undangan sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut di atas, menggambarkan /berkaitan dengan organ yang berwenang membuat peraturan Perundang-undangan, hukum itu sudah direncanakan, dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan, menegaskan lingkungan kuasa berlakunya suatu aturan hukum Perundang-undangan, berfungsi sebagai instrumen, baik sebagai instrumen pengawasan maupun sebagai instrumen perubahan (rekayasa) masyarakat.

Aan Seidmen, 2001, melihat fungsi undang-undang sebagai sistem hukum dan pengaruhnya terhadap pola perilaku. Menurut Aan Seidmen, Fungsi Undang-undang adalah (Aan Seidmenn et.all, 2001):

- a. Sebagai pernyataan efektif dari kebijakan, pada aspek ini disebutkan bahwa akhirnya Pemerintah hanya akan memiliki suatu pilihan yaitu melaksanakan kebijakan-kebijakannya melalui undang-undang. Ada dua alasan pemerintah menterjemahkan kebijakannya dalam undang-undang yang diharapkan mampu menjawab berbagai perilaku masyarakat serta berbagai kepentingan yang bukan saja berlaku bagi masyarakat tetapi juga terhadap pemerintah terutama dalam hal legitimasi. Oleh karena itu undang-undang dibutuhkan untuk memerintah dan tuntutan legitimasi.
- b. Sebagai langkah penting bagi Negara dalam upaya perubahan perilaku. Peraturan-peraturan dipersiapkan oleh para penyusun rancangan pola perilaku yang seharusnya dilakukan. Dalam menciptakan suatu lingkungan yang mendukung proses pembangunan maka tugas undang-undang yang paling penting adalah memberi petunjuk atau pengarahan pada perilaku kearah yang baru atau tujuan yang diharapkan.

Mengacu pada pendapat para ahli tentang fungsi peraturan Perundang-undangan, maka pembentukan peraturan Perundang-undangan harus dibuat sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik (patut) sehingga peraturan Perundang-undangan dimaksud dapat memiliki atau mengandung aspek filosofi, aspek sosial dan aspek yuridis.

2.4. Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas-asas peraturan Perundang-undangan antara lain: (i) UU tidak dapat berlaku surut, (ii) UU tidak dapat diganggu gugat, (iii) UU yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula, (iv) UU yang bersifat khusus akan mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*), dan (v) UU yang baru mengalahkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*) (Chaidir, Ellydar dan Sudi Fahmi, 2010).

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa asas-asas dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan meliputi:

- a. Kejelasan tujuan artinya setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat artinya setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang.
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
- d. Dapat dilaksanakan artinya setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
- f. Kejelasan rumusan artinya 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, dan
- g. Keterbukaan.

2.5. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Materi muatan adalah isi dari setiap jenis peraturan Perundang-undangan yang ada di Indonesia. Materi muatan ini penting untuk diperhatikan agar tidak terjadi tumpang tindih pengaturan. Materi muatan undang-undang misalnya, jelas tidak boleh diatur dalam suatu Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden karena undang-undang mempunyai karakteristik tersendiri sebagai suatu peraturan Perundang-undangan tertinggi dibawah konstitusi yang dibuat bersama antara eksekutif dan legislatif (Hasani, Ismail dan A. Gani Abdullah, 2006).

Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 1 angka 13, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Pemerintah (disingkat PP) adalah peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang

ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik" dari pada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang dengan peraturan Perundang-undangan yang setara atau di atasnya.

Untuk melaksanakan undang-undang yang dibentuk oleh Presiden dengan DPR, UUD 1945 memberikan wewenang kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah guna melaksanakan undang-undang tersebut sebagaimana mestinya. Keberadaan Peraturan Pemerintah hanya untuk menjalankan Undang-Undang. Hal ini berarti tidak mungkin bagi Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah sebelum terbentuk undang-undangnya, sebaliknya suatu undang-undang tidak dapat berlaku efektif tanpa adanya Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah memiliki beberapa karakteristik sehingga dapat disebut sebagai sebuah Peraturan Pelaksana suatu ketentuan Undang-Undang. Menurut Prof. Dr. A. Hamid Attamimi, SH sebagaimana dikutip oleh Prof. Dr. Maria Farida Indriati mengemukakan beberapa karakteristik dari Peraturan Pemerintah, yakni sebagai berikut:

- a. Peraturan Pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada Undang-Undang yang menjadi "induknya";
- b. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana;
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan;
- d. Untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas;
- e. Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan atau penetapan
- f. Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 materi muatan peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan (Pasal 1 angka 13), dan Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 12).

3. MATERI MUATAN SEMBILAN RPP AMANAT UNDANG-UNDANG KEANTARIKSAAN DAN KONSEKUENSI HUKUM PEMBENTUKANNYA DALAM SATU RPP

3.1. Cakupan Materi Muatan Sembilan RPP

a. Penginderaan Jauh

Pasal perintah mengenai tata cara penyelenggaraan kegiatan penginderaan jauh terdapat di dalam Pasal 23 yang menyebutkan "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara

penyelenggaraan kegiatan penginderaan jauh diatur dalam Peraturan Pemerintah.” RPP tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kegiatan Penginderaan Jauh telah disusun lebih dahulu dan terpisah dari sembilan materi amanat pembentukan PP lainnya. Lingkup pengaturan draft RPP tentang Tata Cara Penyelenggaraan Kegiatan Penginderaan Jauh setelah proses harmonisasi meliputi perolehan data, pengolahan data, penyimpanan dan pendistribusian data, pemanfaatan data dan diseminasi informasi, pendanaan, dan sanksi.

b. Teknologi Sensitif

Amanat mengenai Teknologi Sensitif terdapat pada Pasal 27 ayat (3) yang menyebutkan bahwa; “Tata cara dan mekanisme penjaminan keamanan teknologi sensitif Keantariksaan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.” Teknologi sensitif tersebut terdiri dari teknologi roket, satelit, dan aeronautika. Di dalam PP ini akan mengatur mengenai penjaminan keamanan teknologi sensitif Keantariksaan sesuai amanat undang-undang antara lain tentang:

- 1) Pengertian dan batasan dengan penguasaan dan pengembangan teknologi;
- 2) Jaminan keamanan dan keselamatan dari resiko kecelakaan;
- 3) Ketentuan mekanisme dan standar biaya tertentu untuk subyek hukum lain dan pedoman tata cara/prosedur keterlibatannya;
- 4) Susunan list/daftar kebutuhan teknologi sensitif yang akan di impor ke Indonesia;
- 5) Mekanisme dan tata cara pelaksanaan pengamanan untuk kepentingan berlangsungnya impor teknologi sensitif.

c. Komersial

Komersial Keantariksaan diperintahkan di dalam Pasal 37 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “Ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara kegiatan komersial Keantariksaan diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Aspek-aspek kegiatan komersial yang perlu diatur di Indonesia antara lain peluncuran wahana antariksa, stasiun bumi (penerima data misi dan *telemetry, tracking and command (TT&C)*), manufaktur satelit dan komponennya, manufaktur perangkat stasiun bumi, dan *Global Navigation Satellite Systems (GNSS)*.

d. Bandar Antariksa

Pasal 50 menyebutkan mengenai perintah untuk membuat Peraturan Pemerintah mengenai pembangunan dan pengoperasian Bandar Antariksa yang menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembangunan dan pengoperasian Bandar Antariksa diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Dalam pembangunan bandar antariksa perlu dibuat pengaturan antara lain : (i) penetapan lokasi bandar antariksa; (ii) standar keamanan dan keselamatan; (iii) keserasian dan keseimbangan dengan budaya setempat dan kegiatan lain terkait di lokasi bandar antariksa; (iv) kelayakan ekonomis, finansial, sosial, dan pengembangan wilayah; (v) kelayakan lingkungan; (vi) rincian lengkap fasilitas (*design* bandar antariksa); (vii) penetapan zona bahaya di kawasan bandar antariksa; dan (viii) izin mendirikan bangunan bandar antariksa sesuai ketentuan standar bangunan dan gedung.

Sedangkan peraturan-peraturan yang diperlukan dalam Pengoperasian Bandar Antariksa antara lain: (i) ijin pengoperasian bandar antariksa; (ii) penetapan otoritas bandar antariksa; (iii) jaminan keselamatan dan keamanan operasi bandar antariksa; (iv) jaminan operasi bandar antariksa ramah lingkungan; (v) batasan tentang tanggung jawab pemberian ganti rugi (*liability*) atas risiko kegagalan peluncuran dari bandar antariksa.

e. Keamanan dan Keselamatan

Perintah mengenai keamanan dan keselamatan terdapat di Pasal 57 yang menyebutkan “Ketentuan mengenai standar dan prosedur Keamanan dan Keselamatan Penyelenggaraan Keantariksaan diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Pengaturan terhadap standar dan prosedur Keamanan dan Keselamatan Penyelenggaraan Keantariksaan berdasarkan Undang-Undang Keantariksaan adalah suatu keadaan terpenuhinya persyaratan keselamatan dalam pemanfaatan wilayah Indonesia, wahana antariksa, kawasan bandar antariksa, transportasi antariksa, navigasi keantariksaan, masyarakat, serta fasilitas penunjang dan fasilitas umum lainnya. Aspek-aspek pengaturannya meliputi: (i) pemenuhan ketentuan internasional dalam penyelenggaraan keantariksaan; (ii) standar dan prosedur keamanan dan keselamatan; (iii) manajemen keselamatan dan keamanan; (iv) kesiapsiagaan dan penanggulangan tanggap darurat; (v) pemeliharaan lingkungan.

f. Izin Peluncuran

Peluncuran berkaitan dengan izin yang diamanatkan di dalam Pasal 69 ayat (5) yang menyebutkan bahwa “Ketentuan mengenai kriteria dan persyaratan penanggulangan, pembekuan, pencabutan, dan perubahan izin peluncuran diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Pengaturan mengenai izin peluncuran antara lain:

- 1) Menetapkan ketentuan tentang tata cara peluncuran wahana antariksa;
- 2) Data dan informasi tentang wahana antariksa yang akan diluncurkan;
- 3) Tanggung jawab mutlak penyelenggara peluncuran atas masalah dan kerugian yang timbul pada pihak ketiga;
- 4) Menetapkan batasan/ukuran, elemen dan kriteria kategori gangguan kesehatan masyarakat yang disebabkan dari kegiatan penyelenggaraan peluncuran;
- 5) Mekanisme pengawasan dan kontrol terhadap wahana antariksa.
- 6) Perubahan izin peluncuran aspek pengaturannya meliputi:
 - a) Kriteria penyebab dan dampak kecelakaan: tidak serius, cukup serius dan sangat serius;
 - b) Kriteria dan persyaratan penanggulangan dan pembekuan izin peluncuran: kecelakaan tidak serius, kecelakaan cukup serius dan sangat serius;
 - c) Kriteria pemberian izin pasca peluncuran.

g. Tanggung Jawab dan Ganti Rugi

Pasal 83 yang mengamanatkan mengenai tanggung jawab dan ganti rugi menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tanggung jawab dan ganti rugi diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Pengaturan terhadap tanggung jawab dan ganti rugi antara lain:

- 1) Menetapkan ketentuan persyaratan bagi pelaksanaan peluncuran dengan adanya kewajiban dan jaminan asuransi dengan nilai yang proporsional dan rasional untuk kepentingan wahana antariksa yang diluncurkan;
- 2) Menetapkan pengertian, batasan dan kriteria yang termasuk dalam kategori kecelakaan yang menyebabkan gangguan kesehatan masyarakat serta batasan atau ukuran yang dimaksud kerugian material;
- 3) Menetapkan aturan mekanisme dan kontrol untuk menjamin peluncuran wahana antariksa yang dilaksanakan tidak membawa senjata pemusnah massal atau senjata berbahaya lainnya;
- 4) Menetapkan ketentuan tentang tanggung jawab bagi pelaksana peluncuran yang tidak mengindahkan ketentuan keselamatan penerbangan;
- 5) Menetapkan batasan dan kriteria yang termasuk dalam kategori kecelakaan yang menyebabkan gangguan kesehatan masyarakat.

h. Peran Serta Masyarakat

Perintah mengenai Peran Serta Masyarakat diamanatkan di dalam Pasal 92 yang menyebutkan “Ketentuan lebih lanjut mengenai peran serta masyarakat diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Dalam hal peran serta masyarakat aspek pengaturannya lebih lanjut adalah tentang tata cara masyarakat berperan serta dalam bentuk pemberian masukan/informasi secara langsung dan tidak langsung; tata cara lembaga merespon dalam bentuk standar operasional prosedur (SOP); peran serta masyarakat diarahkan kepada yang berkaitan dengan peran serta publik untuk mendukung pengembangan teknologi keantariksaan berupa opini, kebijakan, dan informasi.

i. Asuransi

Pasal 84 ayat (3) menyebutkan bahwa “Ketentuan mengenai asuransi dan ketentuan penggantian Kerugian akibat kecelakaan Penyelenggaraan Keantariksaan oleh Instansi Pemerintah diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Dalam RPP ini hanya diwajibkan kepada penyelenggara keantariksaan untuk membayar premi dalam jumlah maksimum yang mampu untuk menutup kerugian yang timbul terhadap pihak ketiga dan kerusakan lingkungan sesuai dengan prinsip tanggung jawab mutlak. Sedangkan terhadap pembayaran bentuk premi asuransi lainnya, diserahkan sepenuhnya kepada pelaksana kegiatan apakah akan mengasuransikan atau tidak.

j. Sanksi Administratif

Pasal 94 ayat (3) menyebutkan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengenaan sanksi administratif dan besaran denda administratif diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Penerapan sanksi administrasi dapat dilakukan apabila pelaku/penyelenggara keantariksaan melanggar ketentuan dan atau persyaratan yang telah dikeluarkan pihak yang berwenang.

3.2. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Hambatan-Hambatannya

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, secara garis besar telah mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup lima tahapan berupa: (i) perencanaan, (ii) penyusunan, (iii) pembahasan, (iv) pengesahan atau penetapan, dan (v) pengundangan. Kemudian Guru Besar Ilmu Perundang-undangan, Maria Farida, juga mempunyai versi lain dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan yang membagi kedalam 3 proses pembentukan, yaitu: (i) Proses Penyiapan (perancangan dan penyusunan di lingkup Pemerintah dan DPR), (ii) Proses Mendapatkan Persetujuan (pembahasan di DPR), dan (iii) Proses Pengesahan dan Pengundangan. Proses atau tahapan tersebut diatas secara keseluruhan berlaku terhadap pembentukan Undang-Undang. Sedangkan untuk proses pembentukan peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden tidak memerlukan tahapan ‘pembahasan’ bersama DPR dan juga tidak diwajibkan untuk membuat dokumen ‘Naskah Akademik’.

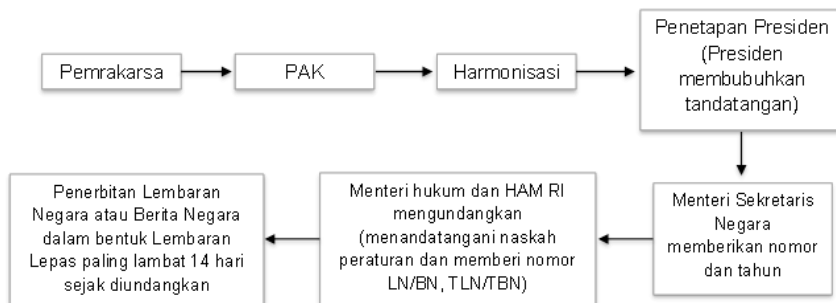
a. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden

Perencanaan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) ataupun Rancangan Peraturan Presiden (RPerpres) yang dilakukan dalam suatu program Penyusunan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden, memuat daftar judul dan pokok materi muatan yang akan dituangkan kedalam RPP atau RPerpres. Perencanaan penyusunan ini dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan sesuai dengan bidang tugasnya.

Dalam proses penyusunan RPP atau RPerpres ini, Pemrakarsa perlu membentuk Panitia Antar Kementerian atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Kemudian selanjutnya dilakukan Pengharmonisasian, Pembedaan, dan pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah ataupun Peraturan Presiden yang dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di atur dalam Peraturan Presiden.

Setelah melakukan koordinasi dan konsultasi guna menyempurnakan RPP dan RPerpres, selanjutnya akan dituangkan ke dalam kertas kepresidenan dan diajukan kepada presiden untuk ditetapkan. Penetapan suatu PP ataupun Perpres ini dilakukan dengan penandatanganan oleh Presiden dan seterusnya dilakukan pengundangan oleh Menteri Negara Sekretaris Negara.

Berdasarkan penjelasan diatas terkait dengan pembentukan RPP dan RPerpres, Gambar 3-1 gambaran proses dalam Penyusunan, Penetapan dan Pengundangan RPP dan RPerpres tersebut:



Gambar 3-1 Alur Penyusunan, Penetapan dan Pengundangan RPP dan Rperpres

Sumber: Kementerian Hukum dan HAM, 2014

b. Hambatan ataupun Kendala dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan terkadang Pemrakarsa akan menghadapi beragam hambatan dan kendala dalam pembentukannya. Hambatan atau kendala yang sering timbul dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan tersebut sering terjadi pada proses tahap penyusunan dan pembahasan. Berikut penjelasannya dari beberapa tahapannya.

- 1) Tahapan Pembuatan Naskah Akademik (NA)
Hambatan dalam pembuatan naskah akademik adalah terkait dengan banyaknya keperluan alokasi waktu dan daya upaya penyelesaiannya, karena pembuatan NA tersebut memerlukan suatu proses penelitian hukum dan penelitian lainnya secara cermat, komprehensif, dan sistematis. Hal ini bertujuan supaya produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan sistem hukum nasional dan kehidupan masyarakat.
- 2) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan
Hambatan dan Kendala dalam pembuatan Draft Rancangan Peraturan Perundang-undangan adalah masih terbatas sumber daya manusia yang memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum Perancang Peraturan Perundang-undangan. Sangat sedikit dari perancang yang memiliki pemahaman yang baik atas teori, metodologi, dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang dapat secara jelas menerjemahkan kebijakan-kebijakan pemerintah menjadi peraturan perundang-undangan, sehingga dapat dilaksanakan secara efektif.
- 3) Harmonisasi
Harmonisasi ini dilakukan adalah untuk menghindari terjadinya tumpang tindih regulasi kewenangan antar Lembaga Pemerintah yang ada. Adapun beberapa hambatan atau kendala yang dihadapi dalam proses harmonisasi ini adalah sebagai berikut:
 - a) Masih adanya semangat egoisme sektoral dari masing-masing instansi terkait yang hanya mengutamakan kepentingan masing-masing tanpa memahami bahwasanya peraturan Perundang-undangan tersebut merupakan suatu sistem.
 - b) Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak

- konsisten, tergantung kepada individu yang ditugasi mewakili, sehingga menghambat pembahasan.
- c) Rancangan peraturan Perundang-undangan yang akan diharmoniskan sering baru dibagikan pada saat rapat atau baru dipelajari pada saat rapat sehingga pendapat yang diajukan bersifat spontan dan belum tentu mewakili pendapat instansi yang diwakili.
 - d) Pembentukannya dilakukan oleh Lembaga yang berbeda dan sering dalam kurun waktu yang berbeda
 - e) Lemahnya koordinasi dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan yang melibatkan berbagai instansi dan disiplin hukum
 - f) Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan Perundang-undangan masih terbatas.
 - g) Belum mantapnya cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan Perundang-undangan.

3.3. Konsekuensi Hukum yang dapat Timbul Pasca Pengundangan dan Pemberlakuan suatu Perundang-undangan

Suatu peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dibentuk untuk dapat mewujudkan ketertiban dan kepastian hukum terhadap suatu kepentingan tertentu yang diatur. Oleh karenanya dalam proses pembentukannya tingkat upaya harmonisasi antar instansi terkait atau *stakeholders* terkait harus dapat menghasilkan kesepakatan yang optimum, sehingga rumusan norma yang dihasilkan pada akhirnya dapat menjadi aturan dan pedoman yang baik, aspiratif dan dapat mendukung kelangsungan subyek maupun obyek pengaturan dan mampu mendorong ketertiban dan kepastian hukum sebagaimana yang diinginkan oleh peraturan perundang-undangan tersebut. Atau dengan kata lain adanya kejelasan hak dan kewajiban dari setiap subyek hukum dan konsekuensi hukum yang jelas pula yang akan diberikan oleh aturan tersebut bila ada pelanggaran dan atau pengingkaran/penyimpangan (Al Rasyid, Harun, 2001).

Pada dasarnya suatu peraturan perundang-undangan akan berfungsi sebagai kontrol sosial dalam masyarakat itu sendiri, dan oleh karenanya oleh sistem hukum, subyek hukum dalam hal ini siapapun yang merasa terugikan “kepentingannya”, dapat melakukan upaya pengujian materiil maupun formil terhadap peraturan Perundang-undangan tersebut, dalam hal ini oleh sistem dan mekanisme hukum ketatanegaraan Indonesia peraturan Perundang-undangan yang dimaksud adalah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah (Muchsana, 2003).

Secara singkat pengertian Hak Menguji adalah Hak untuk menilai apakah suatu peraturan perundangan itu telah sesuai dengan keabsahan proses pembentukannya dan sesuai dengan dasar serta tujuan pembentukannya. Dari beberapa sumber dapat diketahui pengertiannya sebagai berikut:

1) Hak Menguji Secara Formil (*Formele Toetsingrecht*)

Hak Menguji Secara Formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu Undang-Undang atau Peraturan Perundang-undangan lainnya, cara pembentukan dan cara pengundangan sudah sebagaimana mestinya. Pengujian formal biasanya terkait dengan soal-soal prosedural dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya. Contoh: Dalam pembentukan suatu Perda (Peraturan Daerah)

salah satu pihak, baik DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), Bupati atau Gubernur tidak dilibatkan maka secara formil telah menyalahi aturan. Karena Perda merupakan produk hukum bentukan DPRD+Bupati/Gubernur.

2) Hak Menguji Secara Materiil (*Materiele Toetsingrecht*)

Hak Menguji Secara Materiil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu Undang-Undang atau Peraturan Perundang-undangan lainnya isinya bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang atau Peraturan Perundangan yang lebih tinggi tingkatannya/dasar hukumnya. Penerapan Hak Menguji Secara Materiil ini ialah pada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

a) MA memiliki Hak Menguji secara Materiil berupa *Judicial Review*, yaitu menguji peraturan dibawah Undang-Undang agar tidak bertentangan dengan Undang-Undang.

b) MK memiliki Hak Menguji secara Materiil berupa *Constitutional Review*, yaitu menguji setiap peraturan perundangan dibawah Undang-Undang Dasar agar tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Hak Uji Materiil dapat digolongkan menjadi dua macam:

i. Hak Uji Materiil atas Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, menjadi wewenang MK (*vide* Pasal 24-C ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 Amandemen ke-3 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi);

ii. Hak Uji Materiil atas peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-undang (seperti: PP, Keppres, Perda, dsb.) terhadap Undang-undang atau peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, menjadi wewenang MA (*vide* Pasal 24-A ayat (1) *juncto* Pasal 31 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung *juncto* Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1999, dan terakhir dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004).

Gambaran umum untuk pelaksanaan atau melakukan pengujian materiil adalah sebagai berikut:

a) Kelompok masyarakat atau perorangan. Termohon hak uji materiil dalam hal ini adalah Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan peraturan perundang-undangan yang dimohonkan hak uji Materiil. Sementara itu, objek hak uji materiil adalah peraturan perundang-undangan yang mengikat umum (bukan ditujukan atau bersifat individual)

b) Prosedur Permohonan Hak Uji Materiil

i. Untuk permohonan hak uji Materiil yang ditujukan kepada MK, diajukan langsung ke MK.

ii. Untuk permohonan hak uji Materiil yang ditujukan kepada MA:

- Dapat diajukan langsung kepada Mahkamah Agung;

- Dapat diajukan melalui Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara diwilayah hukum kedudukan Pemohon, untuk selanjutnya akan diteruskan kepada Mahkamah Agung;

iii. Jika terkait dengan kasus tata usaha negara, maka melalui gugatan tata usaha negara biasa.

- c) Alasan Permohonan Hak Uji Materiil diajukan apabila terdapat materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang lebih tinggi, serta pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
- d) Jika permohonan hak uji materiil dikabulkan, maka peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dinyatakan tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk umum, serta diperintahkan kepada instansi yang bersangkutan untuk segera mencabutnya. Pemberitahuan isi putusan serta salinan putusan MA dikirimkan dengan surat tercatat kepada para pihak, atau dalam hal permohonan diajukan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara, maka penyerahan atau pengiriman salinan putusan dilakukan melalui Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara yang bersangkutan. Dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari setelah putusan MA dikirimkan kepada Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan peraturan Perundang-undangan tersebut ternyata tidak dilaksanakan, maka peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan demi hukum tidak mempunyai kekuatan hukum lagi. Terhadap putusan hak uji materiil tidak dapat diajukan upaya hukum Peninjauan Kembali (PK).

4. PERTIMBANGAN YURIDIS DAN KONSEKUENSI PENGELOMPOKAN SEMBILAN RPP MENJADI BEBERAPA RPP

4.1 Pertimbangan Pengelompokan Sembilan RPP menjadi Beberapa RPP

Berdasarkan teori hierarki norma (*stufenbau theory*) oleh Hans Kelsen yang menyatakan norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dalam suatu hierarki (tata susunan) sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri yang disebut sebagai Norma Dasar (*Grundnorm*). Teori ini dikembangkan oleh Hans Nawiasky dengan berpendapat bahwa selain berjenjang-jenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok, dan pengelompokan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yang dalam implementasinya di Indonesia adalah khususnya kelompok IV yaitu Kelompok Peraturan Pelaksanaan yang terdiri dari PP, Perpres dan Peraturan Daerah.

Dalam konteks hirarkhi, maka terdapat dua Undang-Undang yang menjadi acuan dalam penyusunan RPP tentang keantariksaan yaitu UU Nomor 16 Tahun 2002 Tentang pengesahan Traktat Antariksa 1967 dan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013. Karena kedua Undang-undang ini adalah Undang-Undang yang berlaku saat ini yang mengatur tentang keantariksaan dan memiliki derajat/level yang sama. Sedangkan dalam pengertian kelompok aturan pelaksanaan, sesuai arahan dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 terdapat 10 arahan peraturan pelaksanaan yang dibuat dalam bentuk RPP. Sungguhpun dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, belum ada aturan yang menegaskan bahwa semua peraturan pelaksanaan RPP harus dibuat dalam satu bentuk aturan masing-masing sesuai mandat atau digabungkan dalam satu atau beberapa RPP. Dalam prakteknya di Indonesia pada umumnya peraturan pelaksanaan dari suatu Undang-undang dibuat dalam berbagai bentuk dan tingkatan sesuai dengan mandat dalam masing-masing pasalnya, sedangkan yang menggabungkan dalam satu PP dapat diberikan contoh sebagai berikut:

- a. Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2009 Tentang Meteorologi, Klimatologi, Dan Geofisika yang disusun dari 11 PP amanat UU tersebut dalam satu peraturan pelaksanaan yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengamatan Dan Pengelolaan Data Meteorologi, Klimatologi, Dan Geofisika.
- b. Peraturan Pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial yang disusun dalam satu peraturan pelaksanaan yaitu PP Nomor 9 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011.

Di samping itu, terkait dengan keantariksaan, mengingat sifat internasionalnya, maka umumnya dilakukan peraturan perundang-undangan pelaksanaan dibuat dengan melakukan analogi dalam rezim hukum laut atau hukum udara. Dilihat dari kedua rezim ini terdapat beberapa bentuk peraturan pelaksanaan, bahkan juga terdapat peraturan pelaksanaan yang bersifat setara yaitu undang-undang mengingat sifat dan materi dari peraturan tersebut selaras dengan selaras dengan analogi Indonesia meratifikasi perjanjian internasional dimana dalam Pasal 10 Undang-Undang RI Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional dinyatakan bahwa Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan: (i) masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara; (ii) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; (iii) kedaulatan atau hak berdaulat negara; (iv) hak asasi manusia dan lingkungan hidup; (v) pembentukan kaidah hukum baru; (vi) pinjaman dan/atau hibah luar negeri. Hal ini terbukti di bidang hukum laut yang diatur dalam beberapa Undang-Undang terpisah dan peraturan pelaksanaannya juga beragam. Hal ini dapat dilihat dari peraturan kedua rezim tersebut:

- a. Di bidang hukum laut, diatur dalam beberapa Undang-Undang yang terpisah diantaranya:
 - 1) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 1985 Tentang Pengesahan *United Nations Convention On The Law Of The Sea* (Konvensi Perserikatan Bangsa Bangsa Tentang Hukum Laut).
 - 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1992 Tentang Pelayaran.
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1996 Tentang Perairan Indonesia.
 - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan;
 - 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir Dan Pulau-Pulau Kecil.

Sedangkan beberapa contoh peraturan pelaksanaannya juga beragam yaitu:

- 1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, mencantumkan dua aturan pelaksanaan berbentuk PP yaitu (i) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pengelolaan Sumber Daya Air (ii) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Air Tanah.
- 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Kenavigasian, merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.
- 3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Penelitian Dan Pengembangan Perikanan, peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

- b. Di bidang hukum udara, dengan hanya mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 tahun 2009 tentang penerbangan, maka dari 11 mandat yang ditindaklanjuti dengan PP yang termuat dalam Pasal 9, Pasal 12, Pasal 69, pasal 94-95, Pasal 91, pasal 216, Pasal 244 ayat (3) butir a, pasal 260, Pasal 365, Pasal 369, dan Pasal 374, dengan amanat 2 tahun selesai semenjak disahkan maka sampai saat ini baru 2 PP yang disahkan adalah:
- 1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2012 Tentang Perusahaan Umum (Perum) Lembaga Penyelenggara Pelayanan Navigasi Penerbangan Indonesia (digabung dari amanat Undang-Undang lainnya).
 - 2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2012 Tentang Pembangunan Dan Pelestarian Lingkungan Hidup Bandar Udara, amanat Pasal 216 dan Pasal 260 ayat (4).
- c. Di bidang Penataan Ruang, dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang, maka dari 14 amanat yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang adalah 10 Pasal Amanat yaitu Pasal 13 ayat (4), Pasal 16 ayat (4), Pasal 37 ayat (8), Pasal 38 ayat (6), Pasal 40, Pasal 41 ayat (3), Pasal 47 ayat (2), Pasal 48 ayat (5), Pasal 48 ayat (6), dan Pasal 64. Hingga saat ini, sudah terbentuk 4 (empat) Peraturan Pemerintah.
- d. Di bidang Informasi Geospasial, dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Informasi Geospasial, maka dari 7 amanat yang ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Informasi Geospasial adalah 7 Pasal yaitu Pasal 17 ayat (5), Pasal 28 ayat (3), Pasal 31 ayat (3), Pasal 39 ayat (3), Pasal 53 ayat (3), Pasal 57 ayat (5), dan Pasal 63 ayat (3).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dari perspektif hirarkhi perundang-undangan dan tingkatan pengaturan tidak ada standar baku yang digunakan di Indonesia. Semua penyusunan RPP lebih dititik beratkan kepada kebutuhan substansi pengaturan dan materi yang akan diatur.

Selanjutnya berdasarkan teori sistem hukum (*legal system theory*) dilakukan dengan menjabarkan struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*) yang menentukan efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum. (Triyono, Rachmat, 2014). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat Perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan:

“Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh Presiden, prosedur ada yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal struktur*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada”.

Sehubungan dengan struktur menurut Friedman, sebagaimana dikutip oleh Prof. Dr. Maria Farida Indriati, maka dalam konteks pengelompokan substansi pengaturan akan terkait dengan 2 hal yaitu (i) bagaimana peraturan Perundang-undangan diselenggarakan

atau diorganisasikan dan (ii) bagaimana peraturan Perundang-undangan yang memuat lintas sektor diselesaikan (Indrati S, Maria Farida, 2010).

Dalam konteks yang pertama, UU Nomor 21 Tahun 2013, harus dilaksanakan dengan mengintegrasikan semua potensi nasional. Hal ini mengingat banyaknya institusi yang sudah ada, akan ada baik di tingkat nasional maupun internasional yang harus diberdayakan potensinya untuk mencapai tujuan undang-undangnya. Di samping itu masing-masing dari 7 jenis kegiatan keantariksaan mempunyai berbagai jenis lembaga yang terlibat dalam kegiatannya baik pemerintah, perguruan tinggi maupun swasta nasional dan internasional. Kondisi ini perlu ketelitian dan kecermatan dalam pengorganisasian agar benar-benar terintegrasi dan terpadu untuk mencapai tujuan yang sama.

Dalam konteks yang kedua bagaimana masalah lintas sektor diselesaikan, adalah kelanjutan dari masalah yang pertama, yaitu upaya mengintegrasikan konsepsi pengaturan dan kelembagaan yang beragam akan memerlukan waktu yang tidak sedikit dan usaha yang keras, karena kelemahan dalam sistem nasional Indonesia adalah koordinasi, sedangkan terkait masalah yang harus dikoordinasikan dalam kegiatan keantariksaan adalah materi muatan yang tidak sedikit, baik dalam jumlah maupun keterlibatan lembaganya.

Terkait dengan substansi hukum menurut Friedman, sebagaimana dikutip oleh Prof. Dr. Maria Farida Indriati, adalah (Indrati S, Maria Farida, 2010):

“Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah cara-cara perilaku nyata manusia, aturan, norma, dan pola yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan Perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum, serta pengetahuan perilaku yang ada dalam sebuah sistem hukum”.

Sehubungan dengan substansi ini, sesuai dengan UU Nomor 21 Tahun 2013 terdapat 7 jenis kegiatan yang harus diatur dalam mengimplementasikannya. Dari ketujuh jenis kegiatan keantariksaan tersebut masih sedikit jumlah negara yang melakukan kegiatan tersebut secara keseluruhan. Misalnya, peluncuran baru terdapat 11 negara, pengoperasian persatelitan kurang lebih 40-an negara, sedangkan sains dan penginderaan jauh terdapat banyak pihak baik organisasi internasional, lembaga pemerintah, institusi swasta, perguruan tinggi dan perseorangan. Demikian juga dengan bandar antariksa masih terbatas baik dalam jumlah negara maupun kemampuan yang dimiliki oleh masing-masing bandar antariksa yang dibangun.

Melihat posisi tersebut, di Indonesia sendiri, kegiatan peluncuran masih terbatas untuk melakukan uji coba, sains masih dalam wujud memanfaatkan peralatan asing untuk melakukan penelitian. Hal yang sudah dianggap mumpuni baru kegiatan penginderaan jauh, yang sudah memiliki stasiun bumi yang cukup lengkap, sedangkan satelitnya masih menggunakan satelit asing. Kondisi ini mencerminkan bahwa pemahaman menyeluruh untuk kegiatan keantariksaan di Indonesia belum bisa dianggap memadai, sedangkan pengetahuan yang memadai baik saat ini maupun mendatang serta praktek pelaksanaannya sangat diperlukan dalam merumuskan suatu rancangan peraturan Perundang-undangan yang dapat berlaku secara efektif.

Selanjutnya dalam seminar nasional Dua Tahun Undang-Undang Keantariksaan yang diselenggarakan di Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada tanggal 12 November 2015 lalu, Bapak B. Hestu Cipto Handoyo, SH, M.Hum, dosen Hukum Tata Negara dan staf ahli DPD RI, dalam presentasinya yang berjudul Peraturan Perundang-

undangan Implementasi UU Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan yang Diprioritaskan untuk Disusun, menegaskan bahwa UU No. 21 Tahun 2013 Tentang Keantariksaan merupakan UU yang sarat unsur-unsur ilmu pengetahuan dan teknologi tinggi, maka tentunya berbagai hal yang bersifat teknis akademik dan khas ilmu pengetahuan menjadi warna seluruh materi muatan UU tentang Keantariksaan ini.

Hal ini sejalan dengan pandangan pakar hukum ilmu peraturan Perundang-undangan dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Bapak Dr. Sukardi,SH, MH, yang menyarankan agar pihak teknis harus dilibatkan dalam proses penyusunan RPP ini karena hanya mereka yang mengetahui aspek-aspek kegiatan ini secara rinci. Namun, selama ini satuan kerja teknis juga sedikit kesulitan dalam memberikan masukan dikarenakan tingkat teknologi dan kegiatan yang selama ini mereka lakukan masih dalam skala yang terbatas. Oleh karena itu, diperlukan waktu yang cukup banyak untuk menetapkan sampai sejauh mana kegiatan ini akan diatur karena RPP ini lebih banyak mengatur kegiatan yang belum ada atau nyata hingga saat ini, dan dalam penentuannya diperlukan kehati-hatian.

Selanjutnya, mengenai budaya hukum, sebagaimana dikutip dari Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, Friedman berpendapat (Indrati S, Maria Farida, 2010):

“Komponen ketiga sistem hukum, budaya hukum yaitu cara orang/pemerintah/masyarakat berperilaku terhadap hukum, sistem hukum yang digunakan, iklim pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan”.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Dalam konteks pembentukan peraturan Perundang-undangan, budaya hukum di Indonesia masih mengedepankan ego-sektoral bukan mengedepankan tujuan pembentukan hukum yaitu hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik. Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi Perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.

Dengan kondisi yang disebutkan di atas, baik dari struktur, substansi maupun budaya hukum, jika Indonesia harus menggabung sembilan PP menjadi satu PP akan mengalami kendala yang tidak sedikit mulai dari perumusan, proses pembahasan, negosiasi dengan pihak terkait, serta perumusan perannya termasuk konsepsi kelembagaan dalam penyelenggaraan keantariksaan agar tercapai tujuan penyelenggaraan keantariksaan sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No 21 Tahun 2013.

4.2 Alternatif Penyusunan

Pada umumnya hukum keantariksaan yang dimiliki oleh Negara-negara yang ada sampai saat ini dapat dikelompokkan kedalam 3 bagian besar yaitu Negara yang memiliki

hukum keantariksaan (i) berbentuk umum (*a general space law*), (ii) peraturan perundangan yang lengkap dengan mendasarkan pada beberapa ketentuan aturan terpisah (*comprehensive legislation on a basis of several separate legislative acts*) (iii) yang memiliki ketentuan tertentu yang mengatur hal-hal yang khusus (*selective provisions for special areas*) (Schmidt-Tedd, Benrhard, 2009).

Dengan mendasarkan pada yang praktik negara-negara tersebut, dan sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia serta pembentukan peraturan Perundang-undangan di Indonesia, maka Indonesia menganut kelompok yang kedua yaitu peraturan perundangan yang lengkap dengan mendasarkan pada beberapa ketentuan aturan terpisah (*comprehensive legislation on a basis of several separate legislative acts*). Hal ini terlihat dari pengesahan UU No. 21 tahun 2013 yang dipandang sebagai pengaturan yang lengkap dan bersifat umum, oleh karena itu masih perlu dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa peraturan yang terpisah.

Berdasarkan uraian terdahulu, analisis penerapan teori yang digunakan untuk implementasi UU nomor 21 Tahun 2013, serta kondisi negara dan sistem ketatanegaraan Indonesia, maka terdapat dua alternatif cara yang ditempuh dalam penyusunan peraturan implementasi UU No 21 Tahun 2013 yaitu (i) Pengelompokan berdasarkan Keterkaitan Substansi Pengaturan (ii) Pengelompokan berdasarkan keterlibatan Indonesia dan keperluan aturannya. Uraian berikut akan dijelaskan masing-masing kelompok tersebut.

a. Pengelompokan berdasarkan Keterkaitan Substansi Pengaturan

Materi muatan atau substansi merupakan inti dari suatu peraturan Perundang-undangan, Demikian juga dengan peraturan implementasi UU No 21 Tahun 2013. Sebagaimana amanat dari UU tersebut ada 10 PP yang harus dibentuk untuk mengatur 7 jenis kegiatan keantariksaan yang dinyatakan sebagai penyelenggaraan kegiatan keantariksaan. Dengan mendasarkan kedua amanat ini, maka kemungkinan pertama peraturan implementasi UU Nomor 21 Tahun 2013 adalah 7 PP dengan mendasarkan pada jenis kegiatan yang diaturinya. Namun demikian 7 PP ini masih bisa disederhanakan sesuai dengan pandangan pakar dengan mendasarkan pada keterkaitan substansi sebagaimana termuat dalam Lampiran kajian ini. Dari lampiran tersebut terlihat perlunya diatur dalam 4 PP implementasi yaitu:

- 1) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penyelenggaraan Keantariksaan, merupakan implementasi dari: Pasal 27 ayat (3), Pasal 37 ayat (2), Pasal 57, Pasal 92, Pasal 94 ayat (3).
- 2) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pembangunan dan Pengoperasian Bandar Antariksa, merupakan implementasi dari: Pasal 50, Pasal 69 ayat (5).
- 3) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Tanggung Jawab, Ganti Rugi, dan Asuransi Kegiatan Keantariksaan, merupakan implementasi dari: Pasal 80 jo Pasal 84 ayat (3), dan Pasal 84.
- 4) Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Kegiatan Komersial Keantariksaan, merupakan implementasi dari Pasal 37 ayat (2) jo Pasal 7 ayat (1) huruf e.

b. Pengelompokan berdasarkan Keterlibatan Indonesia dan Keperluan Aturannya

Sebagaimana diketahui teknologi keantariksaan adalah teknologi tinggi, risiko tinggi dan biaya yang tinggi. Oleh karena itu, pengembangan dan penguasaan serta penerapan teknologi tersebut selalu dicapai dalam jangka waktu yang lama. Hal ini tercermin dari setiap proses tahapan kegiatan pengembangan dan penguasaan teknologi keantariksaan. Misalnya untuk teknologi roket dicapai dalam 10-20 tahun, membangun bandar antariksa 5-10 tahun, membangun teknologi satelit 1-5 tahun, termasuk proses administrasi yang ditempuh, mulai dari pendaftaran, sertifikasi dan lisensi untuk jenis teknologi dan hak kekayaan intelektualnya, dan koordinasi (*Coordination*), publikasi lanjutan (*Advance Publication*) dan notifikasi (*Notification*), untuk spektrum frekuensi dan orbit satelit, masing-masing upaya tersebut memerlukan proses yang cukup lama, bahkan sekarang untuk orbit satelit dapat dimungkinkan sampai waktu 7 tahun.

Berdasarkan argumentasi tersebut, maka dalam pengelompokan aturan pelaksanaan UU Nomor 21 tahun 2013, disamping memfokuskan jenis kegiatan sebagaimana alternatif pertama di atas, dan sekaligus mempertimbangkan jangka waktu dalam pengembangan untuk masing-masing tujuan yang dicapai tersebut. Berdasarkan pandangan maka peraturan pelaksanaan yang hendak disusun adalah sebagai berikut:

- a) Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Penguasaan dan Penjalaran Serta Perlindungan Teknologi keantariksaan, merupakan implementasi dari Pasal 37 ayat (2).
- b) Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Pembangunan dan Pengoperasian Bandar Antariksa, merupakan implementasi dari: Pasal 50, Pasal 69 ayat (5).
- c) Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Kegiatan Komersial Keantariksaan, merupakan implementasi dari Pasal 37 ayat (2) jo Pasal 7 ayat (1) huruf e.

Dalam kaitan pilihan untuk alternatif satu dan alternatif dua, secara rasional dan proporsional dari pengelompokan norma dapat dilakukan baik untuk alternatif satu maupun alternatif dua.

4.3 Konsekuensi Hukum

Konsekuensi hukum dalam penyusunan RPP implementasi UU Nomor 21 tahun 2013, dapat dilihat dari dua aspek negatif dan aspek positif yaitu (i) dalam proses penyusunan dan (ii) proses setelah pengesahan. Beberapa konsekuensi hukum tersebut adalah:

a. Aspek Negatif

1) Dalam Proses Penyusunan

Sebagaimana disebutkan dalam uraian bab terdahulu, proses penyusunan RPP menempuh beberapa tahap mulai dari penyiapan draft awal, pembahasan, harmonisasi, penandatanganan atau pengesahan. Setiap tahap tersebut memiliki konsekuensi masing-masing.

- a) Proses penyusunan draft awal akan mengalami kesulitan karena harus menyusun rancangan yang dalam kenyataan terdapat beberapa masalah teknis yang belum dipahami secara rinci baik dari kalangan teknisnya, praktisi serta perancangan.
- b) Proses pembahasan, mengingat bahwa pada umumnya satu RPP lazimnya terdiri dari antara 40-60 Pasal maka sekiranya digabung dari sembilan amanat

RPP, kemungkinan akan menjadi 350-an Pasal, dan pembahasan dalam jumlah pasal yang demikian akan memerlukan waktu yang tidak sedikit.

- c) Proses harmonisasi dan pembulatan, pada umumnya akan memakan waktu yang lebih banyak karena akan membahas jumlah pasal dan konsepsi yang dibahas juga menjadi banyak. Adanya pertentangan yang signifikan terhadap isu tertentu akan memperlambat proses ini.
- d) Proses pengesahan, setiap proses pengesahan sesuai dengan sistem yang sekarang berlaku harus mendapatkan paraf dari instansi terkait, dalam proses ini juga akan menimbulkan hambatan yang tidak mudah.

2) Dalam Proses Setelah Pengesahan

Bahwa sesuai dengan sistem ketatanegaraan RI, setiap peraturan yang disahkan, apabila terdapat pihak-pihak yang terkait, memandang bahwa materi tersebut bertentangan dengan Undang-undang di atasnya dan yang setara, maka dimungkinkan untuk dilakukannya yudisial reviu. Konsekuensi dari yudisial reviu adalah apabila ada satu pasal yang dicabut karena pengujian tersebut, maka aturan secara keseluruhan dinyatakan tidak berlaku. Hal ini menyebabkan semua aturan yang disatukan tersebut menjadi tidak berlaku.

b. Aspek Positif

- 1) Aspek positif proses penyusunan, bahwa dengan digabung menjadi satu akan mempermudah dalam membangun kepastian hukum penyelenggaraan keantariksaan di Indonesia, serta menghemat biaya walaupun dari sisi waktu belum bisa dikatakan hemat.
- 2) Aspek positif setelah pengesahan, mengupayakan dan mewujudkan sembilan Peraturan Pemerintah menjadi satu aturan memerlukan usaha yang luar biasa, baik dari sisi waktu maupun dari sisi penanganan prosesnya. Namun setelah selesai tidak ada RPP lagi yang dibuat.

Di samping hal tersebut, perlu diketahui bahwa sesuai dengan pandangan Prof. Dr. A. Hamid Attamimi, SH di Bab 2, dinyatakan bahwa “untuk menjalankan, menjabarkan, atau merinci ketentuan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan Undang-Undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas”. Berlandaskan pada pandangan ini, sungguhpun dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2013 tentang Keantariksaan mengamanatkan hanya sepuluh RPP, namun apabila terdapat materi pasal yang perlu ditindaklanjuti dengan aturan dibawahnya tetap dimungkinkan untuk membuat aturan tersebut. Dengan demikian, arahan sembilan RPP tidak berarti mutlak.

5. PENUTUP

Dengan mendasarkan pada analisis tersebut di atas, pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- a. Secara ilmu peraturan perundang-undangan dan sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia, tidak ada ketentuan yang mewajibkan bahwa amanat dalam satu Undang-Undang ditindaklanjuti dalam satu PP.

- b. Cakupan dan isi masing–masing materi muatan sembilan amanat PP UU Keantariksaan, bersifat kompleks, beragam dan luas serta masing-masing kegiatan keantariksaan tersebut memiliki kekhususan sendiri-sendiri. Oleh karenanya, proses penggabungan sulit dilakukan.
- c. Apabila kesembilan RPP tetap digabung, salah satu kendala yang dihadapi adalah proses pengharmonisasian dengan Kementerian/Lembaga/*stakeholders*. Karena semakin luas ruang lingkungannya, semakin banyak pula sektor yang terlibat di dalamnya (ego-sektoral).
- d. Peraturan perundang-undangan yang memiliki sifat dan karakteristik yang terlalu luas tidak dapat memberikan kepastian hukum, sehingga akan rawan untuk digugat oleh masyarakat ataupun pihak terkait lain (di uji materiil). Akibatnya tujuan kepastian hukum tidak terpenuhi.
- e. Dengan mengacu pada teori–teori hukum serta memperhatikan pandangan pakar dan memperhatikan kelaziman yang berlangsung dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, sembilan Perintah Pembentukan Peraturan Pemerintah (PP) yang diamanatkan Undang-Undang Keantariksaan, dapat saja dilakukan penggabungan upaya pengaturannya, tetapi tidak dalam satu PP, melainkan menjadi beberapa PP.
- f. Alternatif penggabungan dapat dilakukan berdasarkan kedekatan substansi dan berdasarkan kebutuhan Indonesia.

6. UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih ini kami sampaikan pada para peneliti Poklit 2, khususnya kepada Bapak Anjar Supriadhie, SH, MH, Dr. Mardianis, SH, MH, dan Bapak Soegiyono, SH, atas bimbingan dan masukannya, serta kepada Kepala Pusat Kajian Kebijakan Penerbangan dan Antariksa yang telah memberi fasilitas dalam pelaksanaan kajian ini dan mengijinkannya untuk dipublikasikan.

DAFTAR ACUAN

- Al Rasyid, Harun, 2001, *Negara Hukum Indonesia*, Rajawali, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly dan M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S, 1992, Perbedaan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, Pidato Dies Natalis PTIK ke-46, 17 Juni 1992, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S, 1993, Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijaksanaan, Pidato Purna Bakti, Fakultas Hukum UI, 20 September 1993, Jakarta.
- Attamimi, A. Hamid S, 1997, *Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan*, Majalah Hukum dan Pembangunan, Jakarta.
- Chaidir, Ellydar dan Sudi Fahmi, 2010, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta.

- Dahlan Thaib, Jaiz Hamidi dan N'imatul Huda, 2003, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Hasani, Ismail dan A. Gani Abdullah, 2006, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.
- Hermida, Julian, 2004, *Legal Basis for a National Space Legislation*, Kluwer Academic Publishers, New York.
- Indrati S, Maria Farida, 2010, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008, Departemen Diknas, Edisi Keempat, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Kementerian Hukum dan HAM, 2011, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, 12 Agustus 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Jakarta.
- Kementerian Hukum dan HAM, 2014, *Proses Pembentukan Undang-Undang*, http://peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantar.html, 15 Februari 2016.
- Manan, Bagir, 1994, *Pemahaman Mengenai Sistem Hukum Rasional*, Makalah, Jakarta.
- Muchsan, 2003, *Ketetapan Keputusan dan Kebijakan Pemerintah*, Liberty Press, Yogyakarta.
- Nagai, Yuichiro, 2015, *Space Policy in Japan*, APRSAF-22 Side Events: The Future of Space Activities in the Asia Pacific Region, 2 December 2015, Bali.
- Schmidt-Tedd, Benrhard, 2009, 4th Session: Regulatory Aspect, 7th IAA Symposium on Small Satellite for Earth Observation, 4-8 May 2009, Berlin.
- Seidmenn, Aan et.all, 2001, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang demokratis: Sebuah Panduan untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*, ELIPS, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka, 1993, *Perihal Kaidah Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Trijono, Rachmat, 2014, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Penerbit Papas Sinar Sinanti, Jakarta.