



DR. H .M. AZIS SYAMSUDDIN, S.E., S.H., M.A.F, M.H.

PROSES & TEKNIK PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG



EDISI
3



DR. H. M. AZIS SYAMSUDDIN, S.E., S.H., M.A.F., M.H.

PROSES & TEKNIK PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Edisi Ke-3

DR. H. M. AZIS SYAMSUDDIN, S.E., S.H., M.A.F., M.H.
PROSES & TEKNIK
PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG
EDISI KE-3

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang
All rights reserved

Perpustakaan Nasional
Katalog Dalam Terbitan (KDT)
xx + 360 hlm., 16 x 24 cm

ISBN : 978-62394259-7-5
Cetakan Pertama, Edisi ketiga, April 2021

Penulis:
Dr. H. M. Azis Syamsuddin, S.E., S.H., M.A.F., M.H.

Penyunting:
Soewisnu S.H., M.Kn.

Rancang Sampul:
Dito Sugito

Tata Letak:
Dito Sugito
Friederick Munchen

Diterbitkan oleh:
SEKRETARIAT JENDERAL
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat 10270
Tlp. 021—571 5697 Faks. 021—571 5421
Surel: bag_penerbitan@dpr.go.id

DAFTAR ISI

DAFTAR SINGKATAN	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xiii
KATA PENGANTAR	xv
PENDAHULUAN	xvii
BAB I SISTEM HUKUM DAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL	xx
A. SISTEM HUKUM NASIONAL	1
1. Sistem	1
2. Sistem Hukum	2
3. Sistem Hukum Nasional	5
B. PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL	8
1. Pembangunan Hukum Berlandaskan Pada Negara Kesatuan Republik Indonesia	14
2. Pembangunan Hukum Berlandaskan Pada <i>Welfare State</i>	17
3. Pembangunan Hukum Berlandaskan Pada Asas Kemanusiaan	18
4. Pembangunan Hukum Bertitik Tolak Pada <i>Affirmative Action</i> (Tindakan Afirmatif)	21
5. Pembangunan Hukum Mencerminkan <i>Checks And Balances</i>	24
C. POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN	25
1. Ruang Lingkup Politik Hukum	27
2. Hukum Sebagai Produk Politik	28
3. Politik Hukum Nasional	31
4. Membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif, Partisipatif, dan Populis	32
BAB II ILMU PERUNDANG-UNDANGAN, TEORI, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA	38
A. PENGERTIAN	49
B. FUNGSI PERUNDANG-UNDANGAN	42
C. SEJARAH ILMU PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGATURAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN	43
1. Sejarah Ilmu Perundang-Undangan	43
2. Sejarah Pengaturan Pembentukan Perundang-Undangan	43
D. ASAS-ASAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	45
E. KONSEPSI <i>LEGAL DRAFTING</i> DAN <i>LEGISLATIVE DRAFTING</i>	53
F. UNDANG-UNDANG DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	55

G.	TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	59
1.	Norma Hukum Umum	59
2.	Teori Negara Hukum	60
3.	Teori Pemisahan Kekuasaan	62
4.	Teori Kewenangan	63
5.	Teori Perundang-Undangan dengan Kenyataan (Jhon Michael Otto)	65
6.	Teori <i>Morality of Law</i> (Lon E. Fuller)	66
7.	Teori Tatanan Peraturan Perundang-Undangan (Philippe Nonet dan Philip Selznick)	68
H.	NORMA DAN TEORI HIERARKI	70
I.	PERATURAN PELAKSANA DAN PERATURAN OTONOM	81
J.	MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	82
1.	Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar 1945	82
2.	Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945	83
K.	PENYUSUNAN MATERI UNDANG-UNDANG	89
1.	Prinsip Umum	89
2.	Pembagian Materi (<i>Division</i>)	90
L.	KEBERLAKUAN UNDANG-UNDANG	93
1.	Keberlakuan Filosofis	94
2.	Keberlakuan Yuridis	94
3.	Keberlakuan Politis	95
4.	Keberlakuan Sosiologis	95
BAB III	TAHAPAN PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG	98
A.	PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	99
1.	Perencanaan Rancangan Undang-Undang Melalui Program Legislasi Nasional	101
2.	Proses Penyusunan Undang-Undang	132
3.	Pembahasan Rancangan Undang-Undang	138
4.	Pengesahan Rancangan Undang-Undang	156
5.	Pengundangan Rancangan Undang-Undang	157
6.	Pengundangan Undang-Undang	158
B.	PENYEBARLUASAN UNDANG-UNDANG	159
C.	POST LEGISLATIVE	160

BAB IV	PROSES PERSIAPAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DARI PEMERINTAH, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH, SERTA PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DAN PERMASALAHANNYA	166
A.	KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	167
1.	Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	167
2.	Kewenangan Pembentukan Undang-Undang	169
B.	PROSES PERSIAPAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DARI PEMERINTAH	171
1.	Penyusunan Rancangan Undang-Undang	172
2.	Pembahasan Rancangan Undang-Undang	179
C.	PROSES PERSIAPAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DARI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT	180
1.	Persiapan dan Penyusunan Rancangan Undang-Undang	181
2.	Pengajuan dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang	184
D.	PROSES PERSIAPAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DARI DEWAN PERWAKILAN DAERAH	195
1.	Persiapan dan Penyusunan Rancangan Undang-Undang	195
2.	Pengajuan dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang	198
E.	PROSES PENYEMPURNAAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	207
F.	PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DAN PERMASALAHANNYA	211
1.	Hukum Tata Negara Darurat	211
2.	Dasar, Kedudukan, dan Ruang Lingkup Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	212
3.	Kriteria Kegentingan Yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang	214
G.	PRAKTIK PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI INDONESIA	217
1.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Soekarno	217
2.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Soeharto	218

3.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden B.J. Habibie	218
4.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid	219
5.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri	219
6.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono	220
7.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Presiden Joko Widodo	220
BAB V	TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	224
A.	FUNGSI NASKAH AKADEMIK DITINJAU DARI ASPEK HUKUM	225
B.	URGENSI NASKAH AKADEMIK	226
C.	SEJARAH PENGATURAN NASKAH AKADEMIK	228
D.	TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	232
BAB VI	TEKNIK PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG	240
I	KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	242
A.	JUDUL	242
B.	PEMBUKAAN	245
C.	BATANG TUBUH	252
D.	PENUTUP	266
E.	PENJELASAN	268
F.	LAMPIRAN	271
II	HAL-HAL KHUSUS	272
A.	PENDELEGASIAN KEWENANGAN	272
B.	PENYIDIKAN	274
C.	PENCABUTAN	275
D.	PERUBAHAN UNDANG-UNDANG	276
E.	PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG	280
F.	PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL	281
III	RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	283
A.	BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	283
B.	PILIHAN KATA ATAU ISTILAH	286
C.	TEKNIK PENGACUAN	293

IV	BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG	296
A.	BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PADA UMUMNYA	296
B.	BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG	298
C.	BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL YANG TIDAK MENGGUNAKAN BAHASA INDONESIA SEBAGAI SALAH SATU BAHASA RESMI	300
D.	BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG	302
E.	BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN UNDANG-UNDANG	304
F.	BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG	306
BAB VII	PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	308
A.	MAKNA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	310
B.	FUNGSI PARTISIPASI MASYARAKAT	314
C.	PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM DEMOKRASI	316
D.	PARTISIPASI MASYARAKAT MERUPAKAN BAGIAN DARI <i>DUE PROCESS OF LAW</i>	319
E.	PARTISIPASI POLITIK	321
F.	PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA	325
G.	BENTUK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	329
H.	PENGELOLAAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI BADAN KEAHLIAN DPR RI	336
I.	PARTISIPASI MASYARAKAT SECARA <i>ONLINE</i> DALAM PERANCANGAN UNDANG-UNDANG (SIMAS PUU DPR RI)	338
	PENUTUP	345
	DAFTAR PUSTAKA	



DAFTAR SINGKATAN

AKD	ALAT KELENGKAPAN DEWAN
APBN	ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA
APEC	ASIAN PACIFIC ECONOMIC COOPERATION
BALEG	BADAN LEGISLASI
BAMUS	BADAN MUSYAWARAH
BANGGAR	BADAN ANGGARAN
BI	BANK INDONESIA
BKD	BADAN KEAHLIAN DEWAN
BPK	BADAN PENGAWAS KEUANGAN
COVID-19	<i>CORONA VIRUS DISEASE 19</i>
DIM	DAFTAR INVENTARISASI MASALAH
DPD	DEWAN PERWAKILAN DAERAH
DPR	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DPRD	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
DPRGR	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT GOTONG ROYONG
GAM	GERAKAN ACEH MERDEKA
GBHN	GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA
HAM	HAK ASASI MANUSIA
jo.	<i>JUNCTO</i>
KEPPRES	KEPUTUSAN PRESIDEN
KPK	KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
KUHAP	KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PIDANA
KUHAPER	KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PERDATA
KUHD	KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM DAGANG
KUHP	KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA
KUHPER	KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PERDATA
KY	KOMISI YUDISIAL
MA	MAHKAMAH AGUNG

**PROSES & TEKNIK
PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG**

MK	MAHKAMAH KONSTITUSI
MoU	<i>MEMORANDUM OF UNDERSTANDING</i>
MPR	MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
NKRI	NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA
No.	NOMOR
OECD	<i>ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT</i>
PANSUS	PANITIA KHUSUS
PEMILU	PEMILIHAN UMUM
PERDA	PERATURAN DAERAH
PERPRES	PERATURAN PRESIDEN
PERPPU	PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
PILKADA	PEMILIHAN KEPALA DAERAH
PP	PERATURAN PEMERINTAH
PPUU	PANITIA PERANCANGAN UNDANG-UNDANG
PROGLEDA	PROGRAM LEGISLASI DAERAH
PROGLENAS	PROGRAM LEGISLASI NASIONAL
RAPERDA	RANCANGAN PERATURAN DAERAH
RDP	RAPAT DENGAR PENDAPAT
RDPU	RAPAT DENGAR PENDAPAT UMUM
RI	REPUBLIK INDONESIA
RIS	REPUBLIK INDONESIA SERIKAT
RPJMN	RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH NASIONAL
RPJPN	RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG NASIONAL
RPTN	RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN NASIONAL
RUU	RANCANGAN UNDANG-UNDANG

SIMAS PUU	SISTEM PARTISIPASI MASYARAKAT PERANCANGAN UNDANG-UNDANG
TAP MPR	KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
TAP MPRS	KETETAPAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT SEMENTARA
TATIB DPR	TATA TERTIB DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
UU	UNDANG-UNDANG
UUD	UNDANG-UNDANG DASAR
UUD NRI TAHUN 1945	UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945 (Setelah Amandemen)
UUD TAHUN 1945	UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945 (Sebelum Amandemen)
UUDS	UNDANG-UNDANG DASAR SEMENTARA

DAFTAR TABEL

Tabel II: 1	Evolusi Hierarki Peraturan Perundang-undangan	83
Tabel VII: 1	Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	348

DAFTAR GAMBAR

Gambar II: 1	Syarat Agar Tidak Gagal Menurut Lon. E. Fuller	70
Gambar III: 1	Penyusunan Proglenas	115
Gambar III: 2	Penyusunan Proglenas di Lingkungan DPR	127
Gambar III: 3	Proses Pembahasan Prolegnas	127
Gambar III: 4	Proses Evaluasi dan Perubahan Prolegnas	132
Gambar III: 5	Penyusunan NA dan RUU yang Berasal dari Anggota DPR	142
Gambar III: 6	Pengajuan RUU yang Berasal dari DPR	142
Gambar III: 7	Pembahasan RUU	161
Gambar III: 8	Pembicaraan Tingkat I (Komisi, Gabungan Komisi, Baleg, Banggar, Pansus Bersama Pemerintah)	161
Gambar III: 9	Pembicaraan Tingkat II (Rapat Paripurna)	162
Gambar IV: 1	Skema Penyusunan RUU yang Berasal dari Anggota DPR	202
Gambar IV: 2	Skema Penyusunan RUU yang Berasal dari Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg	202
Gambar IV: 3	Skema Pengajuan RUU yang Berasal dari DPR	203
Gambar VII: 1–10	Panduan Penggunaan Aplikasi SIMAS PUU	351



KATA PENGANTAR

Indonesia merupakan negara hukum. Hukum merupakan tatanan fundamental yang menjadikan masyarakat teratur dalam melakukan aktivitasnya, lebih harmonis, dan lebih berkeadilan. Tujuan dari hukum memberikan kepastian karena hukum itu mengikat dan menciptakan ketertiban dan kesejahteraan bersama.

Untuk mewujudkan kepastian hukum maka diperlukan hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan yang secara filosofis, sosiologis, yuridis, dan teknis mengatur secara langsung maupun tidak langsung terhadap aktivitas yang ada dalam masyarakat. Peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya undang-undang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, yaitu DPR dan Pemerintah (Presiden).

DPR dan Pemerintah (Presiden) membentuk undang-undang untuk menjadi pedoman, memberikan kepastian hukum dan ketertiban serta mensejahterakan seluruh bangsa Indonesia secara adil dan berdaulat, sesuai dengan tujuan bernegara yang ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada prosesnya, pembentukan undang-undang harus memenuhi kaidah tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Dalam penyusunan undang-undang, DPR dan Pemerintah (Presiden) mengedepankan asas *good governance* dengan melibatkan partisipasi masyarakat dengan harapan undang-undang yang dibentuk memenuhi tujuan pembentukan undang-undang yang memberikan kepastian dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia dalam segala bidang.

Semoga buku ini dapat menjadi pegangan dan pencerahan bagi segenap masyarakat Indonesia untuk memahami proses penyusunan undang-undang.



PENDAHULUAN

Kesejahteraan masyarakat dan keadilan yang beradab merupakan tujuan dari berbagai peradaban manusia. Tujuan mulia tersebut semakin kuat untuk dipenuhi atas dasar perasaan senasib dan sepenanggungan, kesamaan ras dan etnis, budaya, dan aspirasi. Berbagai faktor kondisi yang demikian telah mendorong timbulnya perasaan berbangsa dan keinginan kuat untuk mewujudkan negara berdaulat sebagai sarana untuk mencapai masyarakat sejahtera dan berkeadilan.

Indonesia sebagai negara hukum yang berdaulat terdiri atas masyarakat yang majemuk dari berbagai macam adat istiadat dan suku bangsa. Kemajemukan tersebut menimbulkan budaya dan tradisi yang beragam. Oleh karena itu, untuk mempersatukan berbagai keberagaman tersebut diperlukan suatu instrumen yang dapat mewadahi perbedaan kepentingan yang terjadi di Indonesia. Salah satu instrumen yang digunakan untuk mewadahi kemajemukan tersebut yaitu dengan pembentukan hukum yang berlandaskan Pancasila dan Bhinneka Tunggal Ika.

Namun pada praktiknya terdapat norma hukum, adat, dan budaya yang hidup di dalam masyarakat yang telah hadir secara turun temurun, diakui, dan dijalankan. Negara perlu mengatur berbagai kegiatan yang ada di tengah masyarakat melalui hukum secara tertulis untuk mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara berdasarkan asas *equality before the law*. Dalam pelaksanaannya, pembentukan hukum sampai saat ini acap kali terjadi benturan kepentingan hingga kegiatan yang tidak sinergis, bahkan bertentangan. Dalam hal ini, peran negara melakukan pembentukan undang-undang yang pada hakekatnya adalah proses legislasi untuk mewadahi dan mendukung upaya dan usaha masyarakat dalam melakukan kegiatannya sehingga memberikan nilai tambah terhadap kesejahteraan rakyat.

Setiap pembentukan undang-undang harus mampu memberikan manfaat, menciptakan keadilan, dan kepastian hukum bagi seluruh pemangku kepentingan. Pada sisi lain, undang-undang juga harus

mampu memberikan kekuatan kepada negara dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, serta menjaga ketertiban, sehingga memperkuat bangsa dalam memberikan kesejahteraan yang adil dan makmur bagi seluruh lapisan masyarakat. Selanjutnya dalam pembentukan undang-undang harus mampu memberikan kedaulatan bagi bangsa dan negara, sehingga dapat berperan aktif dalam membangun kesejahteraan dan perdamaian dunia. Peraturan perundang-undangan merupakan pedoman bagi semua pemangku kepentingan dalam kehidupan bermasyarakat dan memberikan semangat untuk turut berpartisipasi penuh dalam proses pembangunan bangsa dan negara.

Undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan Pemerintah (Presiden) mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat dalam pencapaian masyarakat yang adil dan makmur sesuai dengan cita-cita rakyat Indonesia seperti termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pancasila sebagai falsafah negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus menjadi pedoman dan sumber hukum dalam pembentukan undang-undang.

Dalam pembentukan undang-undang sebagai hukum tertulis, berbagai upaya dilakukan oleh DPR dan Pemerintah (Presiden) guna terciptanya hukum yang benar secara kaidah. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan DPR telah memberikan arahan yang jelas tentang tata cara pembentukan undang-undang di tingkat nasional. Dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditetapkan mengenai hierarki atau kedudukan dari berbagai peraturan yang ada, mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, sampai dengan Peraturan Daerah. Dengan ditetapkan hierarki tersebut, maka suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Jika terdapat pertentangan undang-undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat diuji materiil oleh Mahkamah Konstitusi,

atau oleh Mahkamah Agung jika terdapat produk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diduga bertentangan dengan undang-undang.

Dalam pembentukan undang-undang yang diamanatkan dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi asas-asas, yaitu memiliki kejelasan tujuan, kesesuaian hierarki, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan hingga keterbukaan. Dengan asas-asas tersebut, peraturan perundang-undangan yang dibuat akan memiliki tujuan, proses, hasil, dan dampak yang jelas bagi kemaslahatan bangsa dan negara. Dalam pemenuhan asas keterbukaan, partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam penyusunan undang-undang, mengingat masyarakat adalah pemeran aktif dan menjadi objek dari peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan dilakukan asas tersebut maka diharapkan undang-undang dapat diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat secara baik.

Dalam perencanaan penyusunan undang-undang, DPR dan Pemerintah (Presiden) menyusun Program Legislasi Nasional, sebagai skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Program Legislasi Nasional, yang berdurasi jangka menengah maupun tahunan, menjadi pedoman bagi lembaga berwenang dalam menyusun undang-undang secara legal. Dengan Program Legislasi Nasional maka penyusunan undang-undang dapat lebih terarah dan sinergi dengan arah pembangunan nasional dan aspirasi kebutuhan hukum masyarakat.

B A B I

SISTEM HUKUM DAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL





A. SISTEM HUKUM NASIONAL

1. Sistem

Sistem diadaptasi dari bahasa Yunani '*systema*' yang berarti suatu keseluruhan yang tersusun dari sekian banyak bagian (*whole compounded of several parts*), atau hubungan yang berlangsung di antara satuan atau komponen secara teratur (*an organized, functioning relationship among units or components*). Dalam bahasa Inggris '*system*' mengandung arti susunan atau jaringan. Jadi, dengan kata lain istilah sistem mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu kesatuan utuh.

Menurut Sri Soemantri, sistem mempunyai arti sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu maksud: misalnya sistem pemerintahan.¹

Kemudian Rusadi Kantaprawira, mengartikan sistem sebagai suatu kesatuan yang terbentuk dari beberapa unsur (elemen). Unsur, komponen, atau bagian yang banyak ini satu sama lain berada dalam keterikatan yang kait mengkait dan fungsional. Masing-masing kohesif satu sama lain, sehingga ketotalitasan unit terjaga utuh eksistensinya.²

¹ Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 32.

² Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar, (Bandung: Sinar Baru, 1988), hlm. 3.

Van de Poel dalam Winardi, mengartikan sistem sebagai:³

"Sekumpulan elemen di antara mana terdapat adanya hubungan-hubungan. Kerap kali dalam literatur dapat diketemukan kata-kata tambahan ...Elemen-elemen mana ditunjukkan kearah pencapaian sasaran-sasaran umum tertentu."

"Een verzameling van elementen waartussen relaties bestaan. Vaak treft men bovendien in de literatuur nog de volgende toevoeging ...elementen gericht op de verwezenlijking van bepaalde gemeenschappelijke doeleiden."

Sedangkan definisi sistem menurut yang juga dicitasi oleh Bachsan Mustafa, adalah seperangkat komponen yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan umum (*system are made up of sets of components that work together for the overall objective of the whole*).⁴

Dengan demikian sistem adalah seperangkat komponen atau unsur yang menyusun sesuatu sehingga menjadi berfungsi atau tercapai tujuan dari sesuatu tersebut. Bilamana sesuatu itu adalah hukum, maka sistem disini meliputi seperangkat komponen atau unsur yang meliputi hukum tersebut. Lawrence M. Friedman misalnya menyebut unsur-unsur yang melingkupi hukum itu ada 3 (tiga) yaitu, substansi, struktur, dan budaya dari hukum tersebut.

2. Sistem Hukum

Sistem hukum adalah keseluruhan kaidah-kaidah hukum yang merupakan satu kesatuan yang teratur, dan terdiri dari sejumlah sub sistem (misalnya sub sistem Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Dagang, dan Hukum Ekonomi), yang saling berkaitan dan saling pengaruh mempengaruhi.⁵ Beranjak dari rumusan tersebut, maka sistem hukum nasional itu selalu harus dikaitkan pula landasan *grundnorm* yaitu Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun

3 Winardi, Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisa Sistem, (Bandung: Mandar Maju, 1989), hlm. 2.

4 Bachsan Mustafa, Sistem Hukum Indonesia (Bandung: Remadja Karya, 1984), hlm. 41.

5 Sunaryati Hartono & Albert Wijaya, Ekonomi Pancasila, Sistem Ekonomi Indonesia dan Hukum Ekonomi Pembangunan, Prisma No.1 Januari 1981, hlm. 7.

1945), dan Asas-asas Hukum Umum,⁶ yang merupakan penjabaran dari pada *grundnorm* tersebut.

Untuk dapat merekam kerangka ideal sistem hukum nasional yang mencerminkan pola *rechtsidee* hukum Indonesia, kiranya perlu dijadikan bahan pemikiran hasil-hasil Seminar Hukum Nasional ke-IV tanggal 30 Maret 1979, yaitu "*pencerminan nilai-nilai Pancasila dalam perundang-undangan dan sistem Hukum Nasional itu sendiri*". Mengenai sistem hukum nasional yang berhubungan dengan perundang-undangan adalah merupakan penjelasan kembali bahwa perundang-undangan menduduki posisi sentral, utama, dalam pembangunan hukum nasional, yang akan dilengkapi oleh hukum tidak tertulis (hukum adat).

Disamping itu dikemukakan pula perlunya unifikasi dengan tidak meninggalkan kebhinekaan, terutama dalam bidang-bidang kehidupan spritual. Berikutnya hal yang menyangkut persoalan nilai-nilai Pancasila, pada pokoknya seminar ini menetapkan bahwa pembentuk undang-undang (UU) yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam Penyusunan UU perlu dengan tepat menunjukkan nilai-nilai Pancasila yang mendasari UU itu. Sehubungan dengan hasil seminar tersebut di atas, terdapat empat prinsip yang perlu diperhatikan dalam pembentukan UU, yaitu:

- a. Mempunyai pengetahuan yang cukup tentang keadaan senyatanya;
- b. Mengetahui sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat;
- c. Mengetahui benar-benar hubungan kausal antara sarana yang digunakan oleh UU seperti sanksi; baik sanksi negatif (*punishment*), maupun sanksi positif (*reward*), dan tujuan yang hendak dicapai; dan
- d. Melakukan penelitian terhadap efek dari UU itu, termasuk efek sampingan yang tidak diharapkan.

Hukum ditinjau dari segi kerangka pembangunan, menunjukkan suatu sikap bahwa hukum bukan hanya objek tetapi juga subjek dalam pembangunan. Sedangkan dari segi fungsi hukum, merujuk pada fungsi hukum nasional kita terutama bukan hanya sebagai *problem solver*, atau

⁶ Menurut Karl Larenz, Asas-Asas Hukum Umum ialah ukuran-ukuran hukumiah-ethis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum. (O. Notohamidjojo, demi Keadilan dan Kemanusiaan, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1975, hlm. 49).

social control, akan tetapi berfungsi *as a tool of social engineering*, secara operasional dapat digambarkan, dimana hukum nasional fungsinya tidak hanya menyelesaikan masalah-masalah hukum yang sudah timbul, namun justru merupakan kaidah-kaidah hukum yang mampu mencegah berbagai masalah, *inflict* hukum, kebenturan sosial (*social conflict*), serta menjadi sarana pembangunan.⁷

Selanjutnya karakteristik hukum ditinjau dari ciri hukum modern dapat diformulasikan sebagai berikut:

Pertama, perundang-undangan bersifat transaksional di mana hak dan kewajiban di dalam UU tidak ditentukan berdasarkan status, akan tetapi berdasarkan kontrak. Ini berarti UU di dalam penegakannya tidak mengenal perbedaan agama, ras, suku, kasta.⁸

Kedua, perundang-undangan merupakan instrumen kebijaksanaan publik (*instrument of public policy*). Di sini hukum mempunyai sifat instrumental digunakan secara sadar dalam pembangunan. Seperti diputuskan oleh seminar Hukum Nasional III (1974), di mana UU merupakan sarana untuk merealisasikan kebijaksanaan di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan sesuai dengan skala prioritas Pembangunan Nasional.⁹

Ketiga, perundang-undangan dalam hubungannya dengan politik melahirkan tipe hukum responsif. Dalam hal ini berarti, hukum dapat menunjang tertib politik, kekuasaan politik (*power politic*) yang akan memperkuat penegakan hukum dan karenanya dapat menunjang wibawa hukum.¹⁰

Keempat, perundang-undangan harus dapat memperluas sasaran keadilan sosial. Secara normatif ini dapat diartikan sebagai usaha mengeksplisitkan jiwa keadilan sosial ke dalam perumusan UU.

7 Daniel Lev, mengemukakan *Social Engineering* mempunyai dua arti, yaitu secara formal sebagai suatu prosedur untuk merubah masyarakat, dan secara materiil menentukan masyarakat macam apa yang dikehendaki. Selanjutnya beliau memperingatkan *Social Engineering* itu ada bahaya, yaitu ia memberikan kekuasaan yang penuh kepada pemerintah. Erman Rajagukguk, *Hukum dan Masyarakat*. (Bandung: Bina Aksara), hlm. 73.

8 Robert B. Siedman, *Law and Development: A General Model*. Disarikan oleh Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat, Pusat Studi Hukum dan Pembangunan, FH Unair, 1976*, hlm. 85. Lihat juga Marc Galanter, "Modernisasi Dinamika Pertumbuhan", Gajah Mada University Press, 1980, hlm. 102.

9 Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. (Bandung: Alumnus, 1979), hlm. 162.

10 Philippe Nonet & Philip Selznick, *Law and Society Transition Toward Responsive Law*. (New York: Hauper & Row, publisher, 1978) hlm. 33, 54, 74. Ia mengemukakan ada tiga tipe hukum, yaitu (1) *Repressive Law, displays Characteristic, Legal institution are directly accessible to political power*, (2) *Autonomous Law, law is separated from politics, the system proclaims the independence of the judiciary and draws up a sharp line between legislative and judicial functions*, (3) *Responsive Law, as Jerome Frank noted a key purpose of legal realist was to make law more responsive to social needs*.

Sedangkan operasionalnya adalah mengakhiri kepincangan domestik yang muncul dalam sosok kemiskinan struktural; baik kepincangan ekonomi, politik, budaya, dan hukum.

Kelima, adanya mekanisme kontrol terhadap konstitusionalitas UU. Hal ini menyangkut apakah diperlukan perluasan wewenang badan atau lembaga negara yang sudah ada atau pembentukan badan baru sebagai alternatif dalam mekanisme kontrol tersebut.

3. Sistem Hukum Nasional

Sistem hukum nasional merupakan sistem hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya serta saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan berbangsa, bernegara, bermasyarakat. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011) *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 15 Tahun 2019). Dalam sistem hukum nasional banyak keterkaitannya dengan hukum yang berlaku, tidak hanya hukum tertulis tetapi juga hukum tidak tertulis.¹¹

Sistem hukum nasional merupakan sistem bidang hukum yang digunakan saat ini. Kerangka sistem hukum nasional dibentuk dari kegiatan-kegiatan pembangunan hukum yang mendukung dan menghasilkan berbagai unsur dari sistem hukum nasional. Kegiatan-kegiatan pembangunan tersebut, terdiri atas materi hukum, aparatur hukum, sarana dan prasarana hukum, budaya hukum, dan pendidikan hukum. Sistem hukum nasional secara umum memiliki tiga pokok unsur, meliputi:

a. Materi Hukum

Materi hukum dalam sistem hukum nasional yaitu kaidah-kaidah yang ada di peraturan perundang-undangan, baik tertulis atau tidak tertulis yang berkembang di tengah-tengah masyarakat yang

¹¹ Enny Nurbaningsih: Hukum Merupakan Produk Politik ...mkriid > ... diakses pada tanggal 8 Januari 2020.

berbangsa dan bernegara. Hukum bersifat mengikat masyarakat di dalamnya. Untuk memahami materi hukum di dalam sistem hukum nasional terdapat tiga faktor yang berkaitan, yaitu:

1) Penggolongan Hukum Indonesia

Penggolongan Hukum Indonesia memiliki jenis hukum yang cukup beragam, dimana setiap jenisnya memiliki substansi materi yang berbeda-beda. Penggolongan hukum tersebut adalah:

- a) Hukum berdasarkan bentuknya yaitu hukum tertulis, hukum tidak tertulis, dan hukum peradilan;
- b) Hukum berdasarkan isi atau kepentingan yang diaturnya; seperti hukum publik dan hukum privat;
- c) Hukum berdasarkan kekuatan berlaku atau sifatnya;
- d) Hukum berdasarkan tugas dan fungsinya; seperti hukum materil dan hukum formil;
- e) Hukum berdasarkan tempat atau ruang lingkup berlakunya;
- f) Hukum berdasarkan waktu dan luas berlakunya, yaitu hukum umum dan hukum khusus;
- g) Hukum berdasarkan subjek yang diaturnya; seperti hukum satu golongan, hukum semua golongan;
- h) Hukum antargolongan; Hukum berdasarkan hubungan yang diaturnya, yaitu hukum objektif dan hukum subjektif; dan
- i) Hukum berdasarkan sumbernya.

2) Sumber Hukum

Menurut Darji Darmodiharjo,¹² pengertian sumber hukum akan berbeda-beda bagi beberapa ahli. Di mata ahli sejarah, sumber hukum adalah UU atau dokumen lain yang bernilai UU.

Bagi ahli sosiologi dan antropologi, sumber hukum adalah masyarakat seluruhnya. Sedangkan menurut ahli ekonomi, sumber hukum terdapat pada apa yang tampak di lapangan kehidupan ekonomi. Pengertian tersebut juga berbeda bagi ahli agama, di mana sumber hukum muncul dari kitab-kitab suci.

¹² Darmodiharjo, Darji, dan Shidarta, Pokok-pokok Filsafat Hukum, (Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia), (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cet. VI, Mei 2006).

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sumber hukum adalah segala sesuatu berupa tulisan, dokumen, naskah, dan sebagainya yang digunakan suatu bangsa sebagai pedoman hidupnya pada masa tertentu.

Sumber hukum merupakan segala hal yang menimbulkan aturan-aturan yang memiliki kekuatan memaksa. Sumber hukum kemudian terbagi menjadi dua, yaitu:

- a) Sumber Hukum Materil; sumber atau tempat dari mana materi hukum diambil; dan
- b) Sumber Hukum Formil; sumber atau tempat asal suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum.

3) Tata Hukum Indonesia

Tata hukum ini bertujuan mempertahankan, memelihara, dan melaksanakan tertib hukum bagi masyarakat suatu negara sehingga dapat dicapai ketertiban di negara tersebut. Tata hukum Indonesia berpedoman pada UUD NRI Tahun 1945, sehingga semua peraturan hukum dibuat oleh negara dan berlaku bagi seluruh masyarakat Indonesia. Berikut susunan tata hukum Indonesia berdasarkan hierarkinya:

- a) UUD NRI Tahun 1945;
- b) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu);
- c) Peraturan Pemerintah (PP);
- d) Peraturan Presiden (Perpres); dan
- e) Peraturan Daerah (Perda); di dalamnya Perda Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa.

b. Struktur Kelembagaan Hukum

Sistem atau mekanisme kelembagaan yang menopang pembentukan dan penyelenggaraan hukum di Indonesia disebut sistem kelembagaan hukum. Berikut strukturnya:

- 1) Lembaga peradilan terdiri atas: Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY);

- 2) Aparatur penyelenggara hukum terdiri atas: kepolisian, kejaksaan, dan kehakiman;
- 3) Mekanisme penyelenggaraan hukum; dan
- 4) Sistem pengawasan pelaksanaan hukum.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum ini menunjuk kesadaran hukum di tengah masyarakat. Bagaimana konsep hukum yang dipikirkan masyarakat, namun juga dilakukan oleh masyarakat terkait keberadaan hukum. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat, maka semakin tinggi dukungan terciptanya sistem hukum nasional yang baik. Tingkat kesadaran masyarakat dapat dilihat dari tindakan masyarakat. Bagaimana kepatuhan, tunduk, dan ketaatan pada hukum itu sendiri. Selain itu juga dapat dilihat dari seberapa besar keterlibatan masyarakat terhadap pembuatan kebijakan hukum.

B. PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

Di era reformasi, pasca perubahan atas UUD NRI Tahun 1945, strategi pembangunan hukum nasional berpedoman pada apa yang dikenal sebagai Visi dan Misi Pembangunan Hukum Nasional.¹³ Visi Pembangunan Hukum Nasional adalah "Terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) untuk melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945". 'Visi' tersebut kemudian diimplementasikan dalam Misi Pembangunan Hukum Nasional dengan:¹⁴

1. Mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan

1. ¹³ Aziz Syamsuddin, *Proses Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, Edisi Ke-2, 2013), hlm.

¹⁴ *Ibid.*

perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan, dan kebenaran, dengan memerhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat;

2. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum;
3. Mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral, dan berintegritas tinggi; dan
4. Mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi, dan berwibawa.

Kebijakan pembentukan UU atau legislasi merupakan subsistem dan bagian dari strategi pembangunan hukum nasional, khususnya dalam konteks pembangunan materi hukum, yang bertujuan mencapai kesejahteraan rakyat dan kemajuan bangsa Indonesia di tengah arus besar globalisasi. Visi dan Misi Pembangunan Hukum Nasional menjiwai materi hukum atau UU yang akan dibentuk.

Kebijakan legislasi diarahkan pada terbentuknya UU di berbagai bidang kehidupan seperti hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam, lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan.

Pembentukan UU tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut dari UUD NRI Tahun 1945 yang materinya mencakup aspek:

1. Hak Asasi Manusia (HAM);
2. Hak dan kewajiban warga negara;
3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara;
4. Wilayah negara dan pembagian daerah;
5. Kewarganegaraan dan kependudukan; dan
6. Keuangan negara.

Kebijakan pembentukan UU dilandasi oleh tujuan yang jelas sebagai berikut:

1. Mendukung upaya ke arah mewujudkan supremasi hukum, yang lebih demokratis dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
2. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini, namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan

3. Membentuk peraturan perundang-undangan baru yang sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat.

Sementara itu, sasaran dari UU yang akan dibentuk disesuaikan dengan arah dan kebijakan program pembentukan UU di berbagai bidang yang meliputi, antara lain:¹⁵

1. RUU yang merupakan perintah dari UUD NRI Tahun 1945;
2. RUU yang merupakan perintah dari Ketetapan (TAP) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
3. RUU yang terkait dengan pelaksanaan UU lain;
4. RUU yang merupakan ratifikasi terhadap perjanjian internasional; dan
5. RUU yang mendorong percepatan reformasi.

Jimly Asshiddiqie dalam seminar hukum, mengatakan bahwa sistem hukum yang komprehensif harus terdiri atas tiga elemen hukum, yaitu kelembagaan (institusional), kaidah aturan (instrumental), dan perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma dan aturan hukum. Salah satu kegiatan dari ketiga elemen hukum tersebut adalah kegiatan pembuatan hukum (*law making*).¹⁶

Kekuasaan pembuatan atau pembentukan hukum selain dari pemerintah (Pasal 5 UUD NRI Tahun 1945) dipegang oleh DPR dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 (Perubahan I) menegaskan, DPR memegang kekuasaan membentuk UU.¹⁷ DPR berkewajiban melaksanakan fungsi legislasi yang diamanatkan oleh Konstitusi tersebut. Pelaksanaan fungsi legislasi DPR adalah implementasi dari konsep negara hukum, yaitu konsep negara yang menjunjung tinggi supremasi hukum. Menjunjung supremasi hukum mensyaratkan pengakuan dari segenap lapisan masyarakat terhadap hukum atau produk legislasi, sebagai pedoman berperilaku dalam segala aspek kehidupan. Jadi, supremasi hukum menegaskan bahwa produk hukum yang dihasilkan, UU misalnya, bukan hanya memiliki

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

legitimasi formal (*formal legitimacy*) tetapi secara substansial juga mengikat masyarakat untuk tunduk dan taat pada aturan-aturan di dalam UU tersebut (*substantive legitimacy*).

Fungsi legislasi DPR, selain implementasi konsep negara hukum, merupakan pelaksanaan dari konsep negara kesejahteraan, yaitu konsep negara yang mengakomodasi adanya intervensi (tanggung jawab) negara atau pemerintah dalam ranah kehidupan (sosial, ekonomi, politik, keamanan, dan budaya) masyarakat, yaitu dalam rangka untuk mensejahterakan rakyat. Campur tangan negara atau pemerintah tersebut melalui pembentukan instrumen hukum atau produk UU.¹⁸

Kebijakan legislasi merupakan proses perumusan kebijakan publik, sehingga UU yang dihasilkan bisa disebut sebagai bentuk formal dari kebijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik, substansi UU memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengan materi yang diatur. Dengan demikian, wewenang legislasi yang dimiliki DPR dan Anggota DPR adalah merumuskan kebijakan publik. Melalui wewenang legislasi, DPR dan Anggota DPR melakukan salah satu fungsi negara, yakni mewujudkan keadilan distributif (*distributive justice*). Melalui wewenang legislasi tersebut, DPR dan Anggota DPR mengartikulasikan dan merumuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari UU yang dibuat.¹⁹

Kendati demikian, menurut pendapat Romli Atmasasmita dalam salah satu artikelnya berjudul *Reorientasi Politik Perundang-undangan RI* menyatakan bahwa, semangat Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dalam pembentukan UU yang meletakkan tugas dan tanggung jawab penuh kepada DPR dalam membentuk UU yang dapat disebut perubahan politik perundang-undangan (*legislation policy*) memerlukan keterampilan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU), ketajaman pengamatan, dan ketelitian dalam mempertimbangkan faktor kultur, geografi, etnis, dan agama masyarakat Indonesia, serta kultur politik masa transisi. Tujuannya diharapkan UU yang akan

¹⁸ Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca ..layanan.hukum.uns.ac.id > data > Politik Hukum Negar..., diakses pada tanggal 8 Februari 2021.

¹⁹ Agung Laksono, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pasaca Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dalam Jurnal Majelis, Vol.1, No. 1, Jakarta: Setjen MPR RI, Agustus, 2009.

dihasilkan dalam jangka panjang tidak menimbulkan masalah baru atau bahkan tidak dapat diterapkan dengan efektif.

Masalah etika dan moral pembangunan hukum di Indonesia harus mulai dipertimbangkan sejak penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai dengan implementasi UU dan pemberlakuannya di tengah masyarakat. Faktor etika dan moral yang melandasi kedua tahapan tersebut sangat penting dan strategis dalam rangka pembangunan bangsa dan negara yang sesuai dengan konsep negara hukum yang demokratis.

Selanjutnya, Lawrence M. Friedman mengemukakan adanya 3 (tiga) pilar penting dalam pembangunan hukum, yakni substansi (*substance*), struktur (*structure*), dan budaya/kultur (*culture*). Secara ideal, ketiga pilar pembangunan hukum nasional itu harus berjalan serasi, selaras, dan seimbang karena ketiga hal tersebut sangat berkaitan erat satu sama lain.²⁰

Disamping itu, dari sisi tujuan hukum, Gustav Radbruch menyatakan bahwa tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Keadilan harus mempunyai posisi yang pertama dan yang paling utama dari pada kepastian hukum dan kemanfaatan. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian hukum menempati peringkat yang paling atas diantara tujuan yang lain.²¹

Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut di Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktik yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktik kekejaman perang pada masa itu. Gustav Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut diatas dengan menempatkan tujuan keadilan menempati posisi diatas tujuan hukum yang lain. Sebagaimana diketahui bahwa didalam kenyataannya sering kali antara kepastian hukum terjadi benturan dengan kemanfaatan, atau antara keadilan dengan kepastian hukum, antara keadilan terjadi benturan dengan kemanfaatan.²²

²⁰ Arah Pembangunan Hukum Nasional Menurut ... Fh.Umj.ac.id > Arah-Pembangunan-Hukum-Nasional-Me., diakses pada tanggal 8 Februari 2021.

²¹ Memahami Teori Tiga Nilai Hukum Gustav Radbruch, www.pojokwacana.com > Kajian Politik, diakses pada tanggal 8 Februari 2021.

²² B. Arief Sidharta, Meuwissen tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 20-21.

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Pasal ini berimplikasi bahwa segala aspek penyelenggaraan negara harus berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*) dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan hierarki tertinggi dalam peraturan perundang-undangan. Untuk mewujudkan konsep negara hukum (*rechtsstaat/the rule of law*), diperlukan adanya pemahaman hukum sebagai satu kesatuan sistem. Setiap sistem umumnya terdiri dari elemen pendukung. Dengan mengacu pada teori Lawrence M. Friedman maka substansi (*substance*), struktur (*structure*), dan budaya/kultur (*culture*) merupakan 3 (tiga) elemen pendukung yang sangat penting sebagai penyangga (pilar) dari sistem hukum.²³

Sistem hukum memerlukan perencanaan jangka panjang sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang perlu dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Hal ini menjadi penting karena perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah mengakibatkan terjadinya perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu dengan tidak dibuatnya lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional.

Pada masa reformasi, khususnya dalam periode pemerintahan 2009-2014, strategi pembangunan hukum nasional secara yuridis mengacu pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 (UU No. 17 Tahun 2007). Dalam BAB II huruf g Lampiran UU No. 17 Tahun 2007 dijabarkan bahwa, upaya perwujudan sistem hukum nasional dalam era reformasi terus dilanjutkan dengan meliputi pembangunan substansi hukum, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif, dan peningkatan keterlibatan seluruh komponen masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum tinggi untuk mendukung pembangunan sistem hukum nasional yang dicita-citakan.

Pembangunan substansi hukum, khususnya hukum tertulis, dilakukan melalui mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat,

23 *Op. cit.*, Arah-Pembangunan-Hukum-Nasional.

yaitu berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Dengan ditetapkannya UU tersebut, proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan dapat diwujudkan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan serta meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan hukum dan peraturan perundang-undangan.

Secara struktural, amandemen UUD NRI Tahun 1945 juga telah membawa perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, misalnya di bidang kekuasaan kehakiman dengan dibentuknya MK yang mempunyai hak menguji UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 dan KY yang berwenang melakukan pengawasan terhadap sikap tindak dan perilaku hakim. Saat ini Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Tahun 2003) telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 (UU No. 7 Tahun 2020) dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU No. 22 Tahun 2004) juga diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 (UU No. 18 Tahun 2011). Perubahan kedua UU tersebut dilakukan dengan pertimbangan antara lain untuk mengimbangi cepatnya dinamika kehidupan ketatanegaraan sehingga menyebabkan sebagian substansi dari kedua UU tersebut perlu disesuaikan dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan. Hal ini dilakukan untuk lebih menjamin penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sehingga penyelenggaraan fungsi negara di bidang hukum dapat dilakukan secara lebih efektif dan efisien. Arah pembangunan hukum masa depan harus mencakup lima aspek, sebagai berikut:²⁴

1. Pembangunan Hukum Berlandaskan pada Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam hal pembangunan hukum di segala sektor senantiasa harus melandaskan diri pada semangat tekad jiwa nasionalisme para *founding fathers* bangsa yang lebih mengedepankan kesatuan dan persatuan

²⁴ *Ibid.*

bangsa yang terbingkai dalam NKRI. Seluruh aspek sistem ketatanegaraan harus tetap dalam bingkai NKRI sehingga dapat memproteksi adanya disintegrasi dan separatisme yang berpotensi memecah belah keutuhan bangsa. Apabila dikaji secara lebih mendalam, pembangunan hukum tidak dapat dilepaskan dari Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang telah menjadi *modus vivendi* (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Ia juga dapat disebut sebagai tanda kelahiran (*certificate of birth*) yang di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan nasional. Dari sudut hukum, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (*rechtsidee*) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Pancasila sebagai dasar negara menjadi sumber dari segala sumber hukum yang memberi penuntun hukum serta mengatasi semua peraturan perundang-undangan. Dalam kedudukannya yang demikian, Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 dan Pancasila yang dikandungnya menjadi *staatsfundamentalnorms* atau pokok kaidah negara yang fundamental dan tidak dapat diubah dengan jalan hukum, kecuali dilakukan perubahan terhadap identitas Indonesia yang dilahirkan pada tahun 1945.

Dalam melakukan perumusan konsep penyelenggaraan negara Indonesia berdasarkan konsep negara hukum, sebelumnya perlu diketahui apakah tujuan penyelenggaraan negara Indonesia, atau apakah tujuan negara Indonesia. Hal ini penting karena konsep penyelenggaraan negara hukum harus selalu tertuju pada terwujudnya tujuan negara Indonesia. Tujuan negara Indonesia secara definitif tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- b. Memajukan kesejahteraan umum;
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
- d. Ikut melaksanakan perdamaian dunia, berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Terwujudnya tujuan negara ini menjadi kewajiban negara Indonesia sebagai organisasi tertinggi bangsa Indonesia yang penyelenggaraannya harus didasarkan pada lima dasar negara (Pancasila). Dari sini dapat dipahami bahwa Pancasila merupakan pedoman utama kegiatan penyelenggaraan negara yang didasarkan atas prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam rangka terwujudnya tujuan negara Indonesia tersebut maka dalam setiap kebijakan negara yang diambil oleh para penyelenggara negara (termasuk di dalamnya upaya melakukan pembangunan sistem hukum nasional) dalam upaya penyelenggaraan negara hukum Pancasila harus sesuai dengan empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia (Pancasila), yakni:

- a. Menjaga integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial;
- b. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum sekaligus, sebagai satu kesatuan tidak terpisahkan;
- c. Mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia;
- d. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama.

Oleh karenanya dalam penyelenggaraan negara hukum, harus dibangun suatu sistem hukum nasional yang:²⁵

- a. Bertujuan untuk menjamin integrasi bangsa dan negara baik secara ideologis maupun secara teritorial;
- b. Berdasarkan atas kesepakatan rakyat baik diputuskan melalui musyawarah mufakat maupun pemungutan suara, dan hasilnya dapat diuji konsistensinya secara yuridis dengan *rechtsidee*;
- c. Bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial;

25 Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006), hlm. 19.

- d. Bertujuan untuk mewujudkan toleransi beragama yang berkeadaban, dalam arti tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasi kelompok atau golongan tertentu.

Pembangunan hukum nasional tersebut, bersumber pada dua sumber hukum materiil, yakni sumber hukum materiil pra kemerdekaan dan sumber hukum materiil pasca kemerdekaan. Adapun yang termasuk sumber hukum materiil pra kemerdekaan terdiri dari:

- a. Hukum adat asli, sebagai suatu *living law* yang telah hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia;
- b. Hukum agama, baik hukum Islam maupun hukum agama lainnya;
- c. Hukum Belanda; dan
- d. Hukum Jepang.

Sedangkan sumber hukum materiil pasca kemerdekaan terdiri dari:

- a. Instrumen hukum internasional;
- b. Perkembangan hukum dalam *civil law system*; dan
- c. Perkembangan hukum dalam *common law system*.

2. Pembangunan Hukum Berlandaskan pada *Welfare State*

Sebagaimana telah diamanatkan oleh *founding fathers* NKRI yang tertuang dalam dasar konstitusi UUD NRI Tahun 1945. Indonesia adalah negara kesejahteraan (*Welfare State*). Rumusan konsep *Welfare State* tersebut termaktub dalam alinea keempat Pembukaan (*Preamble*) UUD NRI Tahun 1945. Proses pembangunan yang hanya memberikan kesempatan bagi sebagian kecil kelompok masyarakat untuk menikmati hasil pembangunan dan meminggirkan kelompok masyarakat lainnya adalah pengingkaran terhadap cita-cita tersebut.

Menurut Amartya Sen menyatakan bahwa konsep pembangunan tidak hanya menekankan pada akumulasi kekayaan tapi juga pertumbuhan pendapatan per kapita penduduk dan variabel lain yang terkait dengan pendapatan. Amartya Sen berpendapat bahwa proses pembangunan adalah semua usaha untuk menghilangkan 'ketidakbebasan' yang menimbulkan penderitaan bagi semua elemen

masyarakat. Pembangunan seharusnya diukur dengan seberapa banyak kebebasan yang dimiliki karena tanpa kebebasan orang tidak bisa membuat pilihan yang memungkinkan mereka untuk membantu diri sendiri dan orang lain. Amartya Sen mendefinisikan kebebasan sebagai sesuatu yang terkait dan saling melengkapi antara:²⁶

- a. Kebebasan politik dan hak sipil;
- b. Kebebasan ekonomi, termasuk didalamnya kesempatan untuk mendapatkan kredit;
- c. Kesempatan sosial, seperti fasilitas kesehatan, pendidikan, dan layanan sosial lainnya;
- d. Jaminan keterbukaan (*transparency*), yaitu interaksi antara satu orang dengan yang lain, termasuk dengan pemerintah, yang ditandai dengan saling pengertian tentang apa yang ditawarkan dan apa yang diharapkan; dan
- e. Perlindungan keamanan (*security*), seperti bantuan pada kondisi darurat dan jejaring pengaman lainnya.

3. Pembangunan Hukum Berlandaskan pada Asas Kemanusiaan

Kita mendapati kenyataan bahwa, pendekatan dalam penegakan hukum hanya berlandaskan pada legal-formalistik, hanya mengacu pada teks UU. Sebagian penegak hukum merasa telah cukup apabila telah menegakkan hukum dengan cara melaksanakan teks UU. Aparat penegak hukum menerapkan hukum berdasarkan aturan formal Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) tanpa memperhatikan aspek sosial yang berkembang di tengah masyarakat.

Untuk menanggulangi hal tersebut, terdapat alternatif penegakan hukum yang dapat diimplementasikan, yaitu *Restorative Justice System*, dimana pendekatan yang digunakan adalah pendekatan sosio-kultural dan bukan pendekatan normatif. *Restorative justice* (keadilan restoratif) atau dikenal dengan istilah "*reparative justice*" adalah suatu

²⁶ Amartya Sen, *Development as Freedom*, (New York: Anchor Books, 2000), hlm. 14 - 17, 38 - 41.

pendekatan keadilan yang memfokuskan kepada kebutuhan dari pada para korban, pelaku kejahatan, dan juga melibatkan peran serta masyarakat, dan tidak semata-mata memenuhi ketentuan hukum atau semata-mata penjatuhan pidana. Dalam hal ini korban juga dilibatkan di dalam proses, sementara pelaku kejahatan juga didorong untuk mempertanggungjawabkan atas tindakannya.

Restorative justice merupakan pendekatan untuk memecahkan masalah, dalam berbagai bentuknya, melibatkan korban, pelaku, jaringan sosial mereka, badan peradilan, dan masyarakat. Program keadilan restoratif didasarkan pada prinsip dasar bahwa perilaku kriminal tidak hanya melanggar hukum, tetapi juga melukai korban dan masyarakat. Setiap upaya untuk mengatasi konsekuensi dari perilaku kriminal dapat memungkinkan, melibatkan pelaku serta pihak-pihak korban, selain menyediakan kebutuhan bagi korban dan pelaku berupa bantuan dan dukungan.²⁷

Konsep *restorative justice* pada dasarnya sederhana. Ukuran keadilan tidak lagi berdasarkan pembalasan setimpal dari korban kepada pelaku (baik secara fisik, psikis, atau hukuman), namun perbuatan yang menyakitkan itu disembuhkan dengan memberikan dukungan kepada korban dan mensyaratkan pelaku untuk bertanggungjawab, dengan bantuan keluarga dan masyarakat bila diperlukan.

Dalam konteks Indonesia, *restorative justice* berarti penyelesaian secara adil yang melibatkan pelaku, korban, keluarga, dan pihak lain yang terkait dalam suatu tindak pidana dan secara bersama mencari penyelesaian terhadap tindak pidana dan implikasinya dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula.²⁸

Untuk mewujudkan keadilan bagi korban dan pelaku, ketika para penegak hukum berpikir dan bertindak secara progresif dengan tidak menerapkan peraturan secara tekstual tetapi perlu menerobos aturan (*rule breaking*) karena pada akhirnya hukum itu bukan teks demi tercapainya keadilan yang diidamkan oleh masyarakat.

²⁷ UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes. Criminal Justice Handbook Series*, (Vienna: UN New York, 2006), hlm. 6.

²⁸ Kejaksaan Agung Akan Revisi Juknis Penuntutan Anak, Sumber: <http://www.tribunnews.com/2012/01/20/kejaksaan-agung-akan-revisi-juknis-penuntutan-anak>, diakses pada tanggal 6 Februari 2021.

Dalam UUD NRI Tahun 1945 terdapat 4 (empat) prinsip yang menjadi landasan penyelenggaraan bantuan hukum, yaitu:

1. Indonesia adalah negara hukum, Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945;
2. Setiap orang berhak memperoleh peradilan yang *fair* dan *impartial*;
3. Keadilan harus dapat diakses semua warga negara tanpa terkecuali (*justice for all/accessible to all*); dan
4. Perwujudan dari negara demokratis.

Konstitusi menjamin hak setiap warga negara mendapat perlakuan yang sama di muka hukum, permasalahan dasar yang muncul adalah tidak adanya perluasan akses yang sama bagi setiap warga negara untuk mendapatkan perlakuan yang sama dimuka hukum, meskipun doktrinnya keadilan harus dapat diakses oleh semua warga negara tanpa terkecuali (*justice for all/accessible to all*).

Keadilan tidak cukup menjadi penjaga moral masyarakat, keadilan tidak sekadar panji-panji politis, keadilan tidak cukup sekadar "rasa keadilan masyarakat", tetapi keadilan harus menjadi moral kehidupan yang melembaga dalam hukum.

Hukum sendiri harus tegas mengatur bahwa kesetaraan hak-hak dan kewajiban-kewajiban masyarakat dikawal oleh UU, dan diatur dalam ketentuan-ketentuan rinci dengan sanksi-sanksi. Tidak boleh ada (lagi) perbedaan perlakuan atas dasar golongan, kedudukan politis, agama, etnis, warna kulit, atau strata masyarakat. Semua orang sama di depan hukum. Penegakan HAM dan supremasi hukum merupakan satu cara dimana keadilan dapat lebih terjamin. Keadilan tidak saja menyangkut kesetaraan didepan hukum, tetapi juga keadilan untuk memperoleh kesempatan pendidikan, pekerjaan, dan informasi.

Dalam arah pembangunan hukum nasional yang berlandaskan konstitusi dan kemanusiaan, keadilan harus dapat diakses semua kalangan masyarakat termasuk juga kepastian dalam mendapatkan keadilan. Lamanya proses hukum di pengadilan terkadang membuat masyarakat semakin sulit meraih keadilan hakiki. Oleh karena itu perlu terobosan hukum agar peradilan tetap konsisten menerapkan asas peradilan cepat, sederhana, dan berbiaya ringan. Dengan cara demikian

akan terhindarkan pula adanya proses peradilan yang berlarut-larut yang mengakibatkan berlarut-larutnya pula upaya penegakan keadilan yang pada akhirnya justru dapat menimbulkan pengingkaran terhadap keadilan itu sendiri. Keadilan yang tertunda adalah keadilan yang tertolak "*justice delayed justice denied*".²⁹ Dengan kata lain, rasa keadilan yang ditunda adalah sama halnya dengan menciptakan ketidakadilan.

Model keadilan semacam ini telah dicoba dipraktikkan dalam perkara pidana yang melibatkan anak sebagai pelakunya. Sebagai salah satu pelaksanaan paham keadilan restoratif tersebut adalah saat ini pemerintah sudah membentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak (UU No. 12 Tahun 2012). UU tersebut merupakan bagian integral dari perbaikan sistem hukum nasional yang telah dilakukan.

Sebagaimana perspektif hukum progresif yang menempatkan hukum untuk manusia dimana pengangan, optik, atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang sentral dalam ber hukum, melainkan manusialah yang berada di titik pusat perputaran hukum. Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan tersebut, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema yang telah dibuat oleh hukum.³⁰

4. Pembangunan Hukum Bertitik Tolak pada *Affirmative Action* (Tindakan Afirmatif)

Dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan secara eksplisit bahwa salah satu dasar terbentuknya NKRI adalah untuk mencapai keadilan sosial (*social justice*) bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh konsep akses terhadap keadilan yaitu mencapai suatu keadilan sosial.

Perlunya *affirmative action* dalam masyarakat yang penuh dengan ketidaksamaan dalam banyak aspek kehidupan, menyatakan secara formal (oleh hukum) tentang keharusan adanya kesamaan

²⁹ Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, hlm. 47.

³⁰ Satjipto Rahardjo, Penegakan Hukum Progresif, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 61.

hukum di antara para anggota masyarakat, adalah sama saja dengan mempertahankan atau mengabadikan ketidaksamaan yang nyata dalam masyarakat. Tindakan afirmatif berarti keberanian untuk melakukan pembebasan dari praktik konvensional dan menegaskan satu cara yang lain (melakukan terobosan).³¹

Dalam rangka mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, maka kesinambungan peningkatan pelaksanaan pembangunan nasional yang berasaskan kekeluargaan harus senantiasa dipelihara dengan baik melalui sistem dan pranata hukum yang modern, tetapi tetap berakar pada nilai-nilai wawasan kebangsaan dan kepentingan nasional. Oleh karena itu, pentingnya hukum untuk dibangun agar hukum dapat benar-benar menjadi sarana pembangunan dan pembaharuan masyarakat yang kita harapkan. Hukum dapat berperan sebagai objek pembangunan dalam rangka mewujudkan hukum yang ideal sesuai dengan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.

Tetapi juga hukum dapat menjadi subjek pembangunan manakala hukum itu telah berfungsi di masyarakat sebagai penggerak dan pengaman pembangunan dan hasil-hasilnya. Ada tiga dimensi yang dapat dijadikan sebagai alasan pentingnya pembangunan hukum nasional, yaitu 1) dimensi konstitusional, 2) dimensi yuridis sosiologis, dan 3) dimensi perspektif.

Dimensi konstitusional bermakna pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk mewujudkan konsepsi negara hukum dalam tata kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara, sekaligus mewujudkan amanat Konstitusional Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum, pemerintahan, dan wajib menjunjung hukum serta pemerintahan dengan tidak ada kecuali.

Dimensi yuridis sosiologis bermakna membangun hukum merupakan upaya untuk mewujudkan konsepsi hukum yang sesuai dengan ide Kerangka Teori. Dimensi persepektif bermakna

³¹ *Ibid.*, hlm. 141-142.

pembangunan hukum nasional merupakan upaya untuk menjadikan hukum sebagai sarana pembangunan dalam arti mengatur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan.

Indonesia adalah negara yang menganut paham negara hukum modern yang religius (*religious welfare state*). Oleh karenanya pemerintah mempunyai tugas membangun kesejahteraan umum dalam berbagai lapangan (*bestuurzorg*) dengan konsekuensi pemberian kemerdekaan kepada penyelenggara negara dalam menjalankannya. Dalam rangka *bestuurzorg*, penyelenggara negara diberikan kemerdekaan untuk bertindak atas inisiatifnya sendiri untuk turut serta dalam mengatur kehidupan sosial rakyatnya.³² Dalam perkembangannya, peranan negara pada abad ini berbeda dengan peranan negara pada abad sebelumnya dimana negara hanya berperan sebagai negara penjaga malam (*nachwachsterstaat*).³³

Tanggung jawab negara dalam menyelenggarakan pelayanan publik termuat dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa, tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain dalam pembukaan, tanggung jawab negara dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga diatur dalam batang tubuh, yakni dalam Pasal 34 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, "Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak".

Amanat kedua ketentuan tersebut yang dimuat dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi (*supreme law of the land*) mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik,

32 Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusidi Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 29.

33 Pemerintah sebagai *nachwachsterstaat* sangat sempit ruang geraknya bukan saja dalam lapangan politik tetapi juga dalam lapangan ekonomi yang dikuasai oleh dalil *laisser faire, laisser aller* (keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing). Ditinjau dari segi politik, pada pokoknya tugas suatu *nachwachsterstaat* adalah menjamin dan melindungi kedudukan ekonomi dari mereka yang menguasai alat-alat pemerintah, yakni *ruling class* yang merupakan golongan eksklusif, sedangkan nasib mereka yang bukan *ruling class* tidak dhiraukan oleh *nachwachsterstaat*... Lihat dalam buku E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: FH PM UNPAD, 1960), hlm. 21.

jasa publik, pelayanan administratif, dan pelayanan kesehatan yang baik sebagaimana tertuang dalam Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan".

Dalam Pasal 34 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan pula, "Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang". Oleh karenanya, konkretisasi ketentuan Pasal 34 ayat (3) dan Pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 adalah adanya UU di bidang kesehatan yang menjamin terpenuhinya kebutuhan warga masyarakat akan jaminan pelayanan kesehatan dan pelayanan publik yang baik. Namun proses konkretisasi ketentuan kedua Pasal ini perlu memperhatikan Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) agar UU yang dibuat memiliki keselarasan, kesesuaian, keserasian, koherensi, dan korespondensi dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai kaidah penuntun pembentukan hukum nasional.

5. Pembangunan Hukum Mencerminkan *Checks and Balances*

Sistem Presidensial yang dianut politik Indonesia telah membentuk sebuah konfigurasi lembaga negara yang saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain. Pelaksanaan *checks and balances* tersebut tidak hanya terjadi antara lembaga eksekutif dan legislatif saja tapi juga merata kepada lembaga negara lain seperti yudikatif dan auditatif sebagaimana diatur dalam konstitusi.³⁴

Konsep *checks and balances* memungkinkan suatu cabang kekuasaan negara tertentu untuk menjalankan fungsi dan cabang kekuasaan negara lainnya. Di Indonesia, konsepsi dan implementasi *checks and balances* diatur pada UUD NRI Tahun 1945. Secara definitif, UUD NRI Tahun 1945 menata siklus *checks and balances* antar lembaga negara agar bisa saling mengawasi secara efektif.

Pemahaman sistem *checks and balances* dalam konteks ini antara lain adalah bahwa antara lembaga negara harus saling kontrol dan saling mengimbangi. Dalam penyelenggaraan negara tidak lagi ada

³⁴ Patrialis Akbar, Hubungan Lembaga Kepresidenan dan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden, (Jakarta: Total Media & P3IH FH UMJ, 2010), hlm. 97.

lembaga yang tertinggi dari lembaga negara yang lain. Semua lembaga negara mempunyai kedudukan yang sejajar. Semua lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan yang ditentukan secara proporsional oleh UUD NRI Tahun 1945 yang dielaborasi lebih lanjut ke dalam berbagai macam UU.

MK merupakan bagian kekuasaan kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan dan menjaga konstitusi sesuai tugas dan kewenangannya sebagaimana yang ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 24 Tahun 2003 *jo.* UU No. 7 Tahun 2020. Pembentukan MK adalah sejalan dengan dianutnya paham konstitusional, prinsip negara hukum, dan sistem *checks and balances*. Dari kelima aspek tersebut, maka diharapkan dapat terwujud asas pembangunan hukum nasional.

Selain itu, sesuai dengan Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, pembentukan hukum nasional perlu dilandasi asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini merupakan derivasi dari nilai-nilai luhur Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*). Dengan demikian, Pancasila menjadi roh dan spirit yang menjiwai pembangunan hukum nasional.

C. POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN

Salah satu prinsip yang harus ada dalam suatu negara hukum adalah prinsip pemerintahan negara berdasar atas hukum. Hal ini sesuai dengan kesepakatan *International Commission of Jurist* yang menyebutkan, prinsip utama dalam negara hukum ialah:³⁵

1. Negara harus tunduk kepada hukum;
2. Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of the law*; dan

35 Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayu Media, 2004), hlm. 41.

3. Hakim harus dibimbing oleh *rule of the law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak, dan menentang setiap campur tangan Pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim.

Mengenai prinsip negara harus tunduk kepada hukum, dalam arti sempit juga bisa diartikan, negara atau pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam mengelola kekuasaannya. Sebagaimana disampaikan oleh Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah '*rechtsstaat*', mencakup empat elemen penting, yaitu:³⁶

1. Perlindungan HAM;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan UU; dan
4. Peradilan tata usaha negara.

Dalam sejarahnya, salah satu prinsip negara hukum, yaitu pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, apabila tidak ada kontrol justru membahayakan kebebasan warga negara. Hal ini terjadi mengingat produk hukum (peraturan perundang-undangan) sangat dipengaruhi oleh politik terutama pada saat pembuatannya. Menurut Mahfud MD, baik kegiatan legislatif (pembuatan UU) maupun eksekutif (peraturan di bawah UU), dalam kenyataannya memang lebih banyak membuat keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan hukum yang sesungguhnya,³⁷ karena karakter produk hukum yang ditampilkan cenderung responsif/populistik.³⁸ Namun, hal ini akan membawa permasalahan ketika konfigurasi politik yang ada adalah otoriter, karena produk hukum yang lahir lebih berkarakter konservatif/ortodoks/elitis.³⁹ Pengaruh politik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini tidak akan membawa permasalahan ketika konfigurasi politik yang ada adalah demokratis.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004, dimuat dalam *Jurnal Simbur Cahaya* No. 25 Tahun IX Mei 2004, hlm. 3.

³⁷ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 8.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 376.

³⁹ *Ibid.*

1. Ruang Lingkup Politik Hukum

Dapat dikatakan ruang lingkup politik hukum meliputi aspek lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum, dan faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi pembentukan peraturan perundangan suatu negara.

Politik hukum dalam konteks peraturan perundangan-undangan tidak hanya berada pada tataran proses dari hukum yang akan dan sedang diberlakukan, tetapi mencakup pula hukum yang telah berlaku. Dengan kata lain, politik hukum adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat UU, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan UU dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan.

Politik hukum dalam perspektif akademis tidak hanya berbicara sebatas pengertian di atas *an sich* tetapi mengkritisi juga produk hukum yang telah dibentuk. Dengan demikian, politik hukum menganut prinsip *double movement*, yang selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga negara yang berwenang, digunakan juga untuk mengkritisi produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* diatas. Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat ditetapkan bahwa ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:⁴⁰

- a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum atau kebutuhan hukum;
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;

40 Jamaludin Karim, *Politik Hukum legalistik* (Yogyakarta: Imperium, 2013).

- d. Peraturan perundang-undangan yang juga memuat politik hukum;
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Enam masalah itulah yang seharusnya akan menjadi wilayah telaah dari politik hukum. Dalam hal ini, politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses yang tercakup dalam enam wilayah kajian itu dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat. Enam wilayah kajian itu tentu saja bersifat integral satu sama lain.

Ruang lingkup pertama merupakan tahap awal dari kajian politik hukum. Pada tahap ini perlu diketahui apakah nilai-nilai (*values*) dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodasi oleh penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebaliknya. Kajian terhadap bidang ini penting untuk dilakukan karena secara substansial, hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat yang bersangkutan, atau masyarakat yang mendukung hukum tersebut. Artinya, bila hukum dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum akan sangat kuat. Bila dikaitkan dengan teori keberlakuan hukum, hukum yang baik harus memenuhi syarat filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Agar resistensi masyarakat tidak terjadi dan syarat keberlakuan hukum terpenuhi, para penyelenggara negara yang berwenang menarik dan merumuskan nilai-nilai dan aspirasi itu dalam bentuk tertulis harus peka terhadap kedua hal tersebut.

2. Hukum Sebagai Produk Politik

Mahfud MD, adalah tokoh yang pertama kali menegaskan bahwa hukum adalah produk politik. Hal tersebut dikemukakannya dalam disertasi terkait politik hukum di Universitas Gajah Mada dalam rangka meraih gelar doktor di bidang Hukum Tata Negara. Dalam konteks ini disiplin politik hukum hendak mengajak untuk mengetahui bahwa

hukum sarat dengan warna politik atau lebih tepatnya, bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari suatu proses politik (*law as a product of political process*). Ditambah lagi, sub-sistem politik dianggap lebih *powerful* dibandingkan sub-sistem hukum. Hal ini mengakibatkan apabila hukum berhadapan dengan politik, maka ia berada pada kedudukannya yang lebih lemah. Sub-sistem politik mempunyai tingkat determinasi yang lebih tinggi daripada sub-sistem hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaing.⁴¹

Dari asumsi dasar ini dapat dikatakan bahwa hukum tidak boleh diterima begitu saja secara apa adanya (*taken for granted*) tanpa mempertimbangkan latar belakang yang bersifat non-hukum yang kemudian sangat determinan dalam mempengaruhi bentuk dan isi suatu produk hukum tertentu.

Dalam kerangka positivistik, hukum merupakan produk politik sebagai sumber kekuatan mengikatnya hukum. Namun, hukum tidak boleh dibentuk tanpa adanya suatu politik hukum yang berorientasi kebutuhan rakyat. Asumsi yang berkembang berdasarkan kacamata positivistic, menempatkan hukum sebagai produk politik. Namun, secara konsepsi atau *das sollen*-nya memang harus menempatkan hukum diatas politik, sehingga kegiatan-kegiatan politik haruslah berdasarkan hukum. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Soemantri bahwa jika hukum diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotif, maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari jalurnya.⁴²

Pandangan dari Mochtar Kusumaatmadja mengenai pembentukan hukum, dalam hal ini pembentukan UU yaitu banyak orang hanya bicara tentang hukum secara normatif, kadang-kadang terbentur pada sisi yang tidak bisa paham sekali, karena ternyata ada beberapa faktor yang sangat memengaruhi bagaimana kemudian hukum itu bisa terbentuk.⁴³

Menurut Satjipto Rahardjo, melihat dari aspek sosiologi hukum, beliau menekankan bahwa dalam studi hukum tidak bisa berpihak pada ketentuan normatif saja. Kalau hanya memahami ketentuan normatif,

41 Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Edisi Revisi, 2012).

42 Refleksi Singkat Mengenai Hukum dan Politik - Fakultas ... fh.unpad.ac.id > refleksi-singkat-mengenai-hukum-dan... diakses pada tanggal 8 Januari 2020.

43 Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis), (Bandung: Penerbit Alumni, 2002).

tidak bisa memahami aspek-aspek lain yang bisa memberikan makna bagaimana pembentukan hukum seharusnya dilakukan. Sehingga perlu dipahami aspek sosiologis dalam pembentukan hukum.⁴⁴

Menurut Sunaryati Hartono, pembentukan hukum yang dibutuhkan masyarakat kita dibutuhkan politik hukum yang bisa dikatakan sebagai sebuah sarana, alat yang bisa kita gunakan untuk menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang dikehendaki, untuk kemudian memenuhi bagaimana cita hukum kita.⁴⁵

Terkait proses pembentukan hukum di Indonesia, tidak bisa melepaskan dengan lembaga politik yang berperan penting dalam menentukan pembentukan hukum. Ketika bicara lembaga politik, tidak bisa dilepaskan dari pilihan untuk menentukan hal yang akan diatur sebagai bagian dari ketentuan hukum. Pergulatan-pergulatan terkait pilihan yang akan diambil dalam proses pembentukan hukum, sangat menentukan.⁴⁶

Secara pragmatis, interaksi hukum dan politik berada dalam derajat determinasi yang seimbang antara satu sama lain. Karenanya, hal ini tidak menafikan bahwa hukum adalah produk politik, namun kehidupan politik juga harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Konfigurasi politik akan memengaruhi karakter dari produk hukum dan hukum harus menjadi *guideline*, agar konfigurasi politik yang dilakukan oleh para elite tidak menyimpang dari tujuan bernegara. Oleh karenanya, dibutuhkan adanya politik hukum dalam pembangunan hukum di Indonesia. Hal ini didasari agar hukum terus menjadi wahana yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Politik hukum sendiri berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan dan menunjukkan sifat dan arah kemana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Selain itu, pengaruh kekuatan politik terhadap hukum juga dibatasi dengan berlakunya sistem konstitusional yang berdasarkan *check and balances*.⁴⁷

44 Pemikiran Prof. Satjipto Rahardjo Tentang ... Repositori.Uin-Alauddin.ac.id > diakses pada tanggal 8 Januari 2020.

45 1 Politik Hukum Dan Perannya Dalam ... - NelitiMedia.Neliti.com > Publications > 177590-ID-None, diakses pada tanggal 8 Januari 2020.

46 *Op. cit.*, Enny Nurbaningsih.

47 *Op. cit.*, fh.unpad.ac.id.

Apabila setelah dievaluasi ternyata politik hukum dan implementasinya dalam peraturan perundang-undangan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat, keduanya harus diperbarui dengan rumusan yang baru. Ini dimaksudkan agar hukum senantiasa sesuai dengan dinamika yang terus terjadi dalam masyarakat yang sedang berkembang.

3. Politik Hukum Nasional

a. Pengertian Politik Hukum Nasional

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa politik hukum diartikan sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan datang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

Adapun kata nasional dari kalimat politik hukum nasional diartikan sebagai wilayah berlakunya politik hukum. Dalam hal ini yang dimaksud adalah wilayah yang tercakup dalam kekuasaan NKRI. Dari pengertian tersebut, yang dimaksud dengan politik hukum nasional di sini adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Dari pengertian tersebut ada lima agenda yang ditekankan dalam politik hukum nasional, yaitu:⁴⁸

1. Masalah kebijakan dasar yang meliputi konsep dan letak;
2. Penyelenggara negara pembentuk kebijakan dasar tersebut;
3. Materi hukum yang meliputi hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku;
4. Proses pembentukan hukum; dan
5. Tujuan politik hukum nasional.

b. Tujuan Politik Hukum Nasional

Politik hukum nasional dibentuk dalam rangka mewujudkan tujuan cita-cita ideal NKRI. Tujuan itu meliputi dua aspek yang saling berkaitan, yaitu:⁴⁹

⁴⁸ Satjipto Rahardjo, Beberapa Pemikiran tentang Rancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional, (Bandung: Alumni, 1985)

⁴⁹ Mahfud MD, Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Baru, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012)

1. Sebagai suatu alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki; dan
2. Dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih cepat.

Ini berarti pula, pilihan dan corak "sistem hukum nasional yang dikehendaki" untuk diterapkan dalam NKRI, sangat ditentukan oleh ilmu hukum yang digunakan. Dalam hal ini, B. Arief Sidharta mengusulkan tentang tatanan hukum nasional Indonesia harus mengandung ciri:⁵⁰

1. Berwawasan kebangsaan dan berwawasan nusantara;
2. Mampu mengakomodasi kesadaran hukum kelompok etnis kedaerahan dan keyakinan keagamaan;
3. Sejauh mungkin berbentuk tertulis dan terunifikasi;
4. Bersifat nasional yang mencakup rasionalitas efisiensi, rasionalitas kewajaran (*redelijkheid*), rasionalitas kaidah, dan rasionalitas nilai sejalan bunyi UU;
5. Aturan prosedural yang menjamin transparansi, yang memungkinkan kajian nasional terhadap proses pengambilan putusan oleh pemerintah sesuai kehendak publik dan rasa keadilan;
6. Responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat berdasarkan hukum dan keadilan; dan
7. Tatanan hukum harus memberi warna pada peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara bersangkutan.

4. Membentuk Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif, Partisipatif, dan Populis

Prinsip negara hukum dalam arti sempit juga bisa diartikan, negara atau pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dalam mengelola kekuasaannya. Untuk menghindari pembentukan peraturan perundang-undangan yang represif dan mengancam

⁵⁰ Tinton Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia Sebuah Pemahaman Awal*. (Bandung: CV Mandar Maju, 2016).

kebebasan warga negara, serta untuk menjamin efektivitas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, menurut Montesquieu, pembentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan dan mempedomani prinsip-prinsip atau asas-asas tertentu dalam membentuk peraturan perundang-undangan.⁵¹ Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berfungsi untuk memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, sehingga tepat penggunaan metode pembentukannya, serta sesuai dengan proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁵² Menurut Philipus M. Hadjon, fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik adalah sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum (uji formal) maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku (uji materiil).⁵³

A. Hamid S. Attamimi membagi asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi dua, yaitu: (1) asas hukum formil, dan (2) asas hukum materiil. Asas hukum formil berkaitan dengan 'bagaimananya' suatu peraturan, sedangkan asas hukum materiil berhubungan dengan 'apanya' suatu peraturan.⁵⁴

Selain mempedomani asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dalam membentuk peraturan perundang-undangan pembentuk harus terlebih dahulu menetapkan politik hukum yang ingin dicapai dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Menurut Satjipto Raharjo, politik hukum yang dimaksud diartikan sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁵⁵ Pengertian politik hukum juga mengedepankan tujuan yang dikehendaki oleh pembentuk hukum, yaitu untuk menetapkan peraturan-

51 Montesquieu, *The Spirit of Law*, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik, (diterjemahkan dari *Montesquieu, The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977). Penerjemah Khoiril Anam, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 361-362.

52 A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. (Jakarta: Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 113.

53 Philipus M. Hadjon, *Analisis terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, makalah dalam *Seminar Hukum Nasional Implementasi UU No.10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004*, Bagian Hukum Tata Negara, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 21 Mei 2005, hlm. 3.

54 *Op. cit.*, A. Hamid S. Attamimi, hlm. 335.

55 Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 35.

peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁵⁶

Menentukan arah dan tujuan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan sangatlah penting, mengingat peraturan perundang-undangan bisa dilihat sebagai dokumen yang menuntun proses dan perilaku dalam masyarakat.⁵⁷ Banyak lembaga atau kekuatan lain dalam masyarakat yang sebenarnya juga berfungsi memberikan tuntunan seperti itu. Ada adat, kebiasaan, dan berbagai norma hukum lainnya. Meski demikian, dalam konteks dan tradisi negara dan hukum modern, peraturan perundang-undangan memiliki kelebihan di atas norma yang lain itu.⁵⁸ Kelebihan itu disebut legalitas dan legitimasi yang biasanya hanya diberikan kepada peraturan perundang-undangan sebagai dokumen yang dihasilkan oleh kekuasaan legislatif sebagai satu-satunya badan dalam negara modern yang diberi wewenang untuk membuat hukum.

Politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik setidaknya harus mencerminkan politik hukum yang responsif, partisipatif, dan populis. Responsif artinya ketika kebutuhan hukum utamanya dari masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan (baru maupun perubahan) muncul secara signifikan, maka pemegang kekuasaan harus segera menindaklanjutinya.

Peraturan perundang-undangan yang responsif menjadi suatu kebutuhan, mengingat setiap norma hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan harus benar-benar didasarkan atas kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.⁵⁹

Partisipatif maksudnya, ide pembentukan peraturan perundang-undangan tidak harus selalu muncul dari pemegang kekuasaan mengatur, melainkan bisa muncul dari masyarakat. Selain itu proses

⁵⁶ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983), hlm. 20.

⁵⁷ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hlm. 95.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konpres, 2006), hlm. 171.

penyusunan dan pembahasan harus selalu melibatkan publik untuk memberikan pandangan, baik secara langsung maupun tidak langsung, melalui perangkat teknologi informasi. Publik harus diberi kesempatan menyampaikan pandangan atas seluruh ketentuan yang akan mengatur dan mengikat mereka.

Ann Seidman memaknai partisipasi yaitu pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan *stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik, dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan.⁶⁰ Lothar Gundling mengemukakan beberapa alasan tentang perlunya peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan, sebagai berikut:⁶¹

1. *Informing the administration* (memberi informasi kepada Pemerintah);
2. *Increasing the readiness of the public to accept decisions* (meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan);
3. *Supplementing judicial protection* (membantu perlindungan hukum);
4. *Democratizing decision making* (mendemokratiskan pengambilan keputusan).

Populis diartikan, para pemegang kekuasaan mengatur harus menghindari pembentukan peraturan perundang-undangan yang ditujukan hanya untuk melindungi kepentingan lembaga tertentu atau golongan tertentu, yang bertentangan dengan nalar publik yang lebih luas. Pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus dihindarkan dari upaya memberangus hak publik untuk memberikan kritik terhadap jalannya kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif, mengingat kontrol publik melalui kebebasan menyatakan pendapat secara bertanggung jawab merupakan bagian dari ciri negara hukum demokratis yang secara jelas dijamin oleh konstitusi.

⁶⁰ Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, (Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001), hlm. 8.

⁶¹ Yuliandri, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 187.

Suatu peraturan perundang-undangan harus populis, karena sebagaimana dinyatakan Jean-Jacques Rousseau dalam *Du Contract Social*, peraturan perundang-undangan adalah suatu kehendak umum (*volonte generale*), sehingga adresatnya selalu umum. Suatu peraturan perundang-undangan yang terwujud dari kehendak umum, akan menciptakan suatu tujuan umum, yakni kepentingan umum.⁶² Oleh karena itu, jika dalam masyarakat tertentu dibentuk peraturan perundang-undangan yang tidak mencerminkan kepentingan umum, sebab berlakunya tidak sama bagi semua orang, maka peraturan perundang-undangan itu harus dianggap tidak adil.

⁶² Jean Jacques Rousseau dalam Maria Farida Indrati S., Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Jurnal Legislasi* Volume 4 No. 2 Juni 2007, hlm. 23.



B A B II

ILMU PERUNDANG-UNDANGAN, TEORI, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA





A. PENGERTIAN

Burkhardt Kreams (1979), salah seorang pelopor Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan, mendefinisikan Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang pembentukan hukum negara.

Secara garis besar Ilmu Peraturan Perundang-Undangan dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu sebagai berikut:⁶³

1. Ilmu Perundang-Undangan (*gesetzgebungzlehre*) berorientasi pada melakukan perbuatan (*handlingstheorie*) dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.
2. Teori Perundang-Undangan (*gesetzgebungstheorie*) berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*enklarungstheorie*) dan bersifat kognitif.

Istilah "perundang-undangan" (*legislation* atau *gesetzgebung*) mempunyai pengertian yang berbeda, yaitu:

⁶³ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya, (disarikan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid.S. Atamimi, S.H.) (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

1. Perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
2. Perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Menurut Bagir Manan, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati Soeprapto (1998), pengertian peraturan perundang-undangan, yaitu:⁶⁴

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum;
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status, atau suatu tatanan;
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa atau gejala konkret tertentu;
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *Algemeen Verbindend Voorschrift* yang meliputi antara lain: *de Supra-nationale Algemeen Verbindende Voorschriften, wet, Algemene maatregel van Bestuur, de Ministeriele Verordening, de Gemeentelijke Raadsverordeningen, de Provinciale Staten Verordeningen*.

Ihwal definisi dari "Peraturan Perundang-undangan" dapat dilihat dari pendapat Van Der Tak dan yang ditentukan oleh UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Van Der Tak mendefinisikan peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Sementara itu, pengertian peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, adalah:

⁶⁴ *Ibid.*

“Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.”

Sedangkan Ilmu Perundang-undangan tersusun dari 2 (dua) kosa kata, yaitu “Ilmu” dan “Perundang-undangan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia definisi ilmu adalah pengetahuan tentang suatu bidang yang disusun secara sistematis menurut metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) itu. Menurut C.A. van Peursen, ilmu, sains, atau ilmu pengetahuan adalah seluruh usaha sadar untuk menyelidiki, menemukan, dan meningkatkan pemahaman manusia dari berbagai segi kenyataan dalam alam manusia.⁶⁵ Untuk dapat dikatakan sebagai ilmu, menurut Ernest van Den Haag ada syarat yang harus terpenuhi, yaitu:⁶⁶

1. Bersifat rasional, karena hasil dari proses berpikir dengan menggunakan akal (rasio);
2. Bersifat empiris, karena ilmu diperoleh dari dan sekitar pengalaman oleh pancaindra;
3. Bersifat umum, hasil ilmu dapat dipergunakan oleh manusia tanpa terkecuali; dan
4. Bersifat akumulatif, hasil ilmu dapat dipergunakan untuk dijadikan objek penelitian selanjutnya.

Perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari istilah Belanda *wettelijk regeling*, secara harfiah berarti *wet* (UU) serta *telijk* (sesuai/berdasarkan), maka artinya sesuai/berdasarkan UU didefinisikan sebagai suatu aturan berupa UU tertulis memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk serta ditetapkan oleh lembaga/pejabat negara yang berwenang melalui prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang pasti, baku, dan standar. Pengertian perundang-undangan berbeda dengan pengertian peraturan perundang-undangan. Perbedaan yang mendasar, yaitu

⁶⁵ B. Arief Sidharta, *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: Refika, 2008).

⁶⁶ Abin Syamsudin Makmun, *Psikologi Kepribadian*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1997).

perundang-undangan dipahami secara sempit hanya terbatas pada UU saja, sedangkan peraturan perundang-undangan dipahami secara luas terhadap beberapa aturan yang tidak terbatas pada UU saja, misalnya Perppu, PP, Perpres, dan Perda. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan secara baku dan ketat.

Selanjutnya menurut Burkhardt Krems, Ilmu Perundang-undangan adalah ilmu pengetahuan yang interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinäre wissenschaft vonder staatlichen rechtssetzung*). Menurut Burkhardt Krems, Ilmu Perundang-undangan terbagi ke dalam 3 (tiga) wilayah, yaitu:⁶⁷

1. Proses perundang-undangan;
2. Metode perundang-undangan; dan
3. Teknik perundang-undangan.

Dalam hal ini, Ilmu Perundang-undangan (dalam arti sempit) atau Ilmu Peraturan Perundang-undangan (dalam arti luas) dapat diberikan pengertian sebagai berikut:

1. Pengetahuan tentang suatu bidang yang disusun secara sistem menurut metode tertentu, yang dapat digunakan untuk menerangkan gejala tertentu di bidang (pengetahuan) itu.
2. Mempelajari mengenai antara lain jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, asas-asas peraturan perundang-undangan, materi muatan suatu peraturan perundang-undangan, proses/tahapan pembentukan perundang-undangan, metode/teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. FUNGSI PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam konteks pembentukan Hukum Nasional, A. Hamid S. Attamimi, dalam makalahnya yang berjudul *Fungsi Ilmu Perundang-undangan dalam Pembentukan Hukum Nasional* (1989), menggarisbawahi 3 (tiga) fungsi utama Ilmu Perundang-undangan, yaitu:⁶⁸

⁶⁷ *Op. cit.*, Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

1. Untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang senantiasa berkembang;
2. Untuk menjembatani lingkup hukum adat dengan hukum yang tidak tertulis lainnya; atau
3. Untuk memenuhi kebutuhan kepastian hukum tidak tertulis bagi masyarakat.

C. SEJARAH ILMU PERUNDANG-UNDANGAN DAN PENGATURAN PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Sejarah Ilmu Perundang-Undangan

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *wetgevingswetenschap*, atau *science of legislation*.

Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *gesetzgebungslehre*, Jurgen Rodig (1975), dengan istilah *gesetzgebungslehre*, Burkhardt Krems (1979) dan Werner Maihofer (1981) dengan istilah *gesetzgebungswissenschaft*. Di Belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dengan istilah *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde*, dan W.G van Der Velden (1988) dengan istilah *wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan.

2. Sejarah Pengaturan Pembentukan Perundang-Undangan

Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu sebagai berikut:

- a) *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1847: 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum peraturan perundang-undangan.

- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. UU ini merupakan UU dari Negara Bagian Republik Indonesia di Yogyakarta. Terhadap nomor dan tahun yang sama, yaitu Nomor 1 Tahun 1950 dalam khasanah sejarah hukum Indonesia terdapat UU yang bernomor dan bertahun sama, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan Pemerintah Pusat dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan, dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia.
- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya UU Federal dan PP sebagai UU Federal.
- d) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- e) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- f) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- g) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- h) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain peraturan tersebut, terdapat beberapa ketentuan yang terkait, antara lain:

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya UU dan Peraturan Pemerintah.
- b) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara, dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.

- c) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.
- d) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.
- e) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk RUU, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.
- f) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
- g) Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
- h) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Perppu, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres.
- i) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- j) Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), berlaku peraturan tata tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan RUU dan RAPERDA serta pengajuan dan pembahasan RUU dan peraturan daerah usul inisiatif DPR atau DPRD.

D. ASAS-ASAS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Pendapat I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi

Pembahasan tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat berkaitan dengan pemahaman ihwal Ilmu Perundang-undangan. Ilmu Perundang-undangan, dalam arti sempit, adalah suatu ilmu yang bersifat normatif dan yang berhubungan dengan pembentukan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan.

Maria Farida Indrati Soeprapto (1998) mengemukakan dua pendapat ahli yang selama ini berkecimpung dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu (1) pendapat I.C. Van Der Vlies dan (2) pendapat A. Hamid S. Attamimi.⁶⁹

I.C. Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut ke dalam asas formal dan asas material. Asas-asas formal yang dimaksud Van Der Vlies, meliputi:⁷⁰

- a. Tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
- b. Organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*);
- c. Perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
- d. Dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*); dan
- e. Konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas material, menurut Vlies, meliputi:

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

Pandangan A. Hamid S. Attamimi tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga bersimpul pada dua asas penting, yang relatif sama dengan konsepsi Van Der Vlies, yaitu asas formal dan asas material.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, pembentukan suatu UU harus dilandasi asas-asas formal, meliputi:

- a. Asas tujuan yang jelas;
- b. Asas perlunya pengaturan;
- c. Asas organ/lembaga yang tepat;

⁶⁹ *Op. cit.*, Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya.

⁷⁰ *Ibid.*

- d. Asas materi muatan yang tepat;
- e. Asas dapat dilaksanakan; dan
- f. Asas dapat dikenali.

Akan halnya asas-asas material pembentukan suatu UU. A. Hamid S. Attamimi menggarisbawahi, sepatutnya memenuhi beberapa penyesuaian, antara lain:

- a. Asas harus sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara;
- b. Asas harus sesuai dengan hukum dasar negara;
- c. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; dan
- d. Asas harus sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Berdasarkan asas-asas formal dan material tersebut, A. Hamid S. Attamimi membuat suatu urutan dari asas-asas yang patut bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Susunan tersebut dapat di gambarkan sebagai berikut:

- a. Cita hukum Indonesia, yaitu Pancasila;
- b. Asas negara berdasarkan atas hukum dan asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya:
 - 1) Asas-asas negara berdasarkan atas hukum yang menempatkan UU sebagai alat pengaturan yang khas berada dalam keutamaan hukum;
 - 2) Asas pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi yang menempatkan UU sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan-kegiatan pemerintahan.

2. **Asas Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011** *jo.* **Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Ihwal asas-asas yang baik dalam membentuk peraturan perundang-undangan juga di atur dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Apabila dicermati, asas-asas pembentukan peraturan

perundang-undangan seperti yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, relatif sama dengan asas-asas formal dan materiil, baik dari Van Der Vlies maupun A. Hamid S. Attamimi.

Dalam Bab II tentang Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 dirumuskan bahwa, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, 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.

Dalam bagian Penjelasan atas UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, dijelaskan maksud dari tiap-tiap asas tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Asas "kejelasan tujuan" adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas dan 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, yuridis, maupun sosiologis.
- e. Asas "kedayagunaan dan kehasilgunaan" adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan 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, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya 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, serta pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 juga dirumuskan asas-asas yang harus tercermin dalam materi muatan peraturan perundang-undangan, yakni sebagai berikut:

- a. Asas pengayoman;
- b. Asas kemanusiaan;
- c. Asas kebangsaan;
- d. Asas kekeluargaan;
- e. Asas kenusantaraan;
- f. Asas bhinneka tunggal ika;
- g. Asas keadilan;
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

- i. Asas keterlibatan dan kepastian hukum; dan
- j. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas sebagaimana disebutkan diatas, Pasal 6 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 mengisyaratkan, peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Dalam Penjelasan atas UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 dijelaskan maksud dari tiap-tiap asas dalam materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut, yakni sebagai berikut:

- a. Asas pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat;
- b. Asas kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia, serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. Asas kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip NKRI;
- d. Asas kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;
- e. Asas kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945;
- f. Asas “*bhinneka tunggal ika*” adalah bahwa setiap 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. Asas keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan serta proporsional bagi setiap warga negara;
- h. 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. Asas ketertiban dan kepastian hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum;
- j. Asas keseimbangan, keserasaian, dan keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasaian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Sementara itu, 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, kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Selain itu dalam menyusun peraturan perundang-undangan banyak para ahli yang mengemukakan pendapatnya. Meskipun berbeda redaksi, pada dasarnya beragam pendapat itu mengarah pada substansi yang sama. Maka ada beberapa asas peraturan perundang-undangan yang kita kenal, diantaranya:⁷¹

⁷¹ Ulasan lengkap: Asas Lex Specialis Vs. Lex Superior, www.hukumonline.com > detail > as..., diakses pada tanggal 26 Januari 2021.

a. Asas *lex superior derogat legi inferior*;

Yaitu peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah (asas hierarki), dalam kerangka berfikir mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dikaitkan dengan teori *Stufenbau* karya Hans Kelsen.

Hans Kelsen dalam teori tersebut membahas mengenai jenjang norma hukum, dimana ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, yaitu digunakan apabila terjadi pertentangan, dalam hal ini yang diperhatikan adalah hierarkhi peraturan perundang-undangan, misalnya ketika terjadi pertentangan antara PP dengan UU, maka yang digunakan adalah UU karena UU lebih tinggi derajatnya. Teori *Stufenbau* semakin diperjelas dalam hukum positif di Indonesia dalam bentuk UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Asas *lex specialis derogat legi generalis*;

Adalah asas penafsiran hukum yang menyatakan bahwa hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*) mengesampingkan hukum yang bersifat umum (*lex generalis*). Menurut Bagir Manan ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu:

- 1) Ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
- 2) Ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan *lex generalis* (UU dengan UU);
- 3) Ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. KUHD dan KUHPer sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

c. Asas *lex posterior derogat legi priori*;

Yaitu pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diganti dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan

asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi. Biasanya dalam peraturan perundangan-undangan ditegaskan secara eksplisit yang mencerminkan asas ini.

- d. Asas UU tidak boleh berlaku surut (non-retroaktif)/Asas Legalitas. Tiada suatu peristiwa dapat dipidana selain dari kekuatan ketentuan UU Pidana yang mendahuluinya (*Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaran voorafgegane wettelijke strafbepaling*). Asas legalitas yang mengandung tiga pengertian, yaitu:
- 1) Tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana kalau hal itu tidak terlebih dahulu dinyatakan dalam suatu aturan UU;
 - 2) Untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi (*qiyas*); dan
 - 3) Aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

E. KONSEPSI **LEGAL DRAFTING** DAN **LEGISLATIVE DRAFTING**

Perancangan hukum (*legal drafting*) merupakan salah satu unsur penting dalam praktik hukum. *Legal drafting* merupakan kombinasi dari dua kata, yaitu "*legal*" dan "*drafting*". Secara harfiah, kata "*legal*" bermakna sesuatu yang sesuai dengan ketentuan hukum, sedangkan "*drafting*" bermakna perancangan/pengonsepan. Jadi *legal drafting* dapat diartikan secara singkat sebagai perancangan naskah hukum/perancangan kontrak atau *MoU*.⁷²

Istilah "*legal drafting*" merupakan istilah yang sudah lazim digunakan baik dalam khazanah akademis maupun praktis. Kata "*legal*" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan atau hukum. Sementara itu, kata "*draft*" diartikan sebagai konsep. Dengan ditambahkan kata "*ing*" di belakang menjadi bermakna pengonsepan atau perancangan.⁷³

⁷² Legal Drafting Training - Jimly School, www.jimlyschool.com > diakses pada tanggal 29 Januari 2021.

⁷³ A. Hamid S. Attamimi, Disertasi: Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, (Jakarta: Pasca Sarjana Universitas Indonesia), 1990, hlm. 197-198.

Pengertian *legal drafting* secara sempit adalah penyusunan/ perancangan peraturan perundang-undangan. Pengertian *legal drafting* secara luas adalah kegiatan praktik hukum yang menghasilkan peraturan, sebagai contoh: Pemerintah membuat peraturan perundang-undangan; Hakim membuat keputusan Pengadilan yang mengikat publik; Swasta membuat ketentuan atau peraturan privat seperti; perjanjian/kontrak, kerjasama dan lainnya yang mengikat pihak-pihak yang melakukan perjanjian atau kontrak.

Secara harfiah *legal drafting* dapat diterjemahkan secara bebas, yaitu penyusunan peraturan perundang-undangan. Apabila dilihat dari pendekatan hukum, *legal drafting* secara umum, dapat dimaknai sebagai kegiatan praktik hukum yang menghasilkan peraturan.

Selain itu, menurut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa pengertian dan cakupan *legal drafting* berbeda dengan pengertian *legislative drafting*. *Legislative drafting* berhubungan dengan perancangan peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pejabat/lembaga yang berwenang, yaitu dalam bentuk UU, PP, Perpres, Perda, dan peraturan perundang-undangan jenis lainnya. Sementara *legal drafting* berkaitan dengan perancangan hukum yang dibuat oleh subjek hukum baik perorangan dan/atau badan hukum (lembaga yang berwenang), yaitu dalam bentuk MoU, perjanjian kerja sama, perjanjian/kontrak. Jadi ada perbedaan fokus pembahasan materi antara *legislative drafting* dan *legal drafting*, meskipun prinsip-prinsip umum yang terdapat dalam materi *legislative drafting* tetap diperlukan juga untuk materi *legal drafting*.⁷⁴

Legalislative drafting merupakan sebuah konsep dasar tentang penyusunan peraturan perundang-undangan, yang berisi naskah akademik, hasil kajian, beserta naskah awal peraturan perundang-undangan sehingga kata '*legalislative drafting*' dapat dimaknai sebagai cara penyusunan rancangan peraturan sesuai dengan tuntutan, teori, asas, dan kaidah perancangan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar.

⁷⁴ *Op. cit.*, Jimly School, www.jimlyschool.com.

Legislative drafting dimulai dari tahapan perencanaan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dimulai dari tahapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁷⁵ Di tingkat daerah disebut sebagai Program Legislasi Daerah (Prolegda). Melalui Prolegnas dan Prolegda diharapkan kebijakan legislasi dapat berjalan secara lebih terencana, terarah, terpadu, dan sistematis.

Istilah *legislative drafting* dalam terminologi bahasa Indonesia dikenal pula dengan istilah pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus melalui sejumlah tahapan secara berurutan, yaitu (1) tahap perencanaan; (2) tahap penyusunan; (3) tahap pembahasan; (4) tahap pengesahan; dan (5) tahap pengundangan. Sedangkan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

F. UNDANG-UNDANG DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

UU secara formal jelas berbeda dari RUU. Pembatas antara suatu RUU dan UU adalah tindakan pengesahan formal berupa pengundangan UU itu dalam Lembaran Negara. Sejak UU itu diundangkan, maka naskahnya resmi disebut sebagai UU. Akan tetapi, sebelum naskah yang bersangkutan resmi disahkan oleh Presiden dan kemudian diundangkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Negara, maka naskah rancangan itu masih tetap disebut sebagai RUU. Tentu saja dapat dibedakan antara:⁷⁶

1. RUU yang belum dibahas bersama oleh DPR;
2. RUU yang sedang dalam proses pembahasan bersama oleh DPR bersama dengan pemerintah; dan

⁷⁵ Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Bab I Ketentuan Umum, angka 1 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Program Legislasi Nasional.

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Press, Cetakan Ketiga, 2017), hlm. 28.

3. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama oleh DPR bersama dengan pemerintah, yaitu yang sudah disahkan secara materil dalam rapat paripurna DPR sebagai tanda dicapainya persetujuan bersama antara DPR dan Presiden atas RUU yang bersangkutan.

RUU dalam ketiga kualitas tersebut, secara sekilas dapat dikatakan sama saja. Akan tetapi, jika kualitasnya masing-masing didalami satu persatu, akan nyata bahwa ketiganya berbeda-beda satu dengan yang lain. Suatu RUU, meskipun belum dibahas secara resmi dalam persidangan, sudah dapat dianggap resmi statusnya sebagai RUU, apabila atas inisiatif DPR resmi telah dikirimkan kepada Presiden, atau atas inisiatif pemerintah resmi telah dikirimkan kepada DPR. Statusnya sebagai RUU terus berlanjut sampai RUU dibahas bersama oleh DPR dan pemerintah. Dalam proses pembahasan itu, tentu dapat terjadi penambahan dan pengurangan materi ketentuan yang diatur di dalamnya.

Proses pembahasan itu sendiri mencakup pula kegiatan pengambilan keputusan butir demi butir materi ketentuan yang terdapat di dalam RUU itu. Materi yang sudah disepakati dalam rapat-rapat itu secara akumulatif akhirnya akan dibawa ke rapat paripurna DPR untuk mendapatkan pengesahan sebagai tanda dicapainya persetujuan bersama antara DPR dan pemerintah atas RUU itu sebagai keseluruhan. Setelah RUU itu secara resmi disahkan dalam rapat paripurna DPR sebagai tanda persetujuan bersama, maka secara materil RUU itu dapat dikatakan sudah bersifat final. Dikatakan bahwa penyusunan materinya sudah selesai, karena materinya sudah tidak dapat lagi diubah oleh siapa pun, termasuk oleh Presiden dan DPR. Sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, RUU yang sudah mendapatkan persetujuan bersama itu, akan disahkan sebagaimana mestinya oleh Presiden. Bahkan, oleh Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan jika Presiden sendiri tidak bersedia mengesahkannya, maka RUU itu akan berlaku dengan sendirinya setelah 30 hari semenjak RUU itu resmi mendapat persetujuan bersama oleh DPR dan Presiden.

Oleh karena materi RUU yang telah mendapat persetujuan bersama itu tidak dapat berubah lagi, maka dinamakan penyetoran palu sidang paripurna DPR yang menyatakan bahwa RUU itu telah disetujui secara bersama oleh DPR bersama pemerintah sebagai pengesahan yang bersifat materil. Sedangkan pengesahan yang dilakukan oleh Presiden sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, yaitu dengan menandatangani dan memerintahkan pengundangannya dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara merupakan pengesahan formal yang bersifat administratif. RUU yang telah disahkan secara materil, tidak dapat berubah lagi dan materinya sudah final, dan dapat dikualifikasikan sebagai UU dalam arti materil (*wet in materiele zin*). Secara materil, kualitas RUU tersebut sudah dapat dianggap sebagai UU, meskipun secara formal belum berlaku mengikat untuk umum.

Antara RUU (*wetsontwerp*) dan UU (*wet*) jelas tidak sama. Walaupun RUU yang sudah disetujui bersama oleh Presiden bersama dengan DPR, selama belum disahkan menjadi UU, tetapi masih "berbaju" RUU (*wetsontwerp*), bukan UU (*wet*).

Namun, RUU (*wetsontwerp*) itu sendiri, jika telah mendapat persetujuan bersama dan disahkan secara materil dalam rapat paripurna DPR, secara materil, sudah bersifat final. Daya mengikatnya hanya tinggal menunggu waktu pengesahannya saja secara formal oleh Presiden untuk selanjutnya diundangkan sebagaimana mestinya dalam Lembaran Negara. Oleh karena itu, kalau pun RUU yang telah memiliki kualitas sebagai UU dalam arti materil itu tidak disahkan secara formal sebagaimana mestinya oleh Presiden, maka berlakulah ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Apabila RUU disahkan secara formal, maka sejak pengesahan formal itu, RUU itu berlaku mengikat untuk umum sebagai UU. Dengan kata lain, setelah pengesahan formal, RUU itu menjadi berlaku baik secara materil maupun secara formal. Akan tetapi, sebelum rancangan itu berlaku secara formal, ia terlebih dulu telah berlaku secara materil, yaitu setelah rancangan itu disahkan oleh DPR dan belum disahkan secara formal oleh Presiden dalam jangka waktu 30 hari sejak pengesahan oleh DPR.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa RUU dalam kualitas ketiga seperti dikemukakan tersebut sudah dapat disebut sebagai UU dalam arti materiil (*wet in materiele zin*). Pentingnya pengertian ini, karena dalam perkembangan praktik dapat timbul kebutuhan hukum (*legal need*) untuk menentukan status RUU yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam tenggat 30 hari seperti dimaksud di atas.

Oleh karena itu, jangka waktu tersebut digunakan oleh Presiden untuk menentukan sikapnya akan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU itu menjadi UU. Dengan demikian, terlepas dari tanggung jawab administrasi untuk pengesahan formal dan pengundangan, Presiden masih dapat menentukan sikap berkenaan dengan substansi RUU itu. Meskipun diakui bahwa dalam proses pembahasan suatu RUU di DPR, pasti ada tarik menarik dan proses menerima dan memberi (*take and give*) antara DPR dan Presiden dalam menyetujui atau menolak sesuatu materi yang terdapat dalam RUU. Akan tetapi, jika RUU itu berasal dari inisiatif DPR, berarti pada tahap terakhir Presiden lah yang seharusnya menentukan kata akhir untuk menyetujui atau menolak RUU itu dalam rapat paripurna terakhir DPR. Sebaliknya, jika RUU itu berasal dari inisiatif Presiden, maka DPR lah yang seharusnya menentukan kata akhir untuk menyetujui atau menolak RUU itu.

Dengan mekanisme seperti itu, maka dapat terjadi bahwa RUU yang datang dari pemerintah, setelah dibahas secara mendalam melalui proses "*take and give*" yang saksama, maka akhirnya disepakatilah suatu naskah yang sama sekali telah berubah dari rancangan asli yang semula diajukan oleh pemerintah. Padahal, terhadap rancangan itu, kata akhirnya harus datang dari DPR. Apa jadinya, apabila ternyata Presiden sendiri tidak puas dengan hasil kesepakatan akhir atas materi RUU itu. Demikian pula jika RUU itu berasal dari inisiatif DPR, maka kata akhir harus datang dari pemerintah.

Mekanisme pengujian konstitusional RUU sebagai "*wet in materiele zin*" itu masuk akal untuk dimungkinkan, karena setelah 30 hari, RUU itu dengan sendirinya akan berlaku mengikat sebagai UU, meskipun tanpa disahkan oleh Presiden. Khusus untuk mempersoalkan konstitusionalitas RUU sebagai UU dalam arti materiil itu, diberikan kewenangannya

kepada pemerintah/presiden karena sifatnya yang khusus, yaitu selama masa tenggat 30 hari itu. Apabila perlu dapat ditentukan bahwa pengajuan perkara pengujian konstiusionalitas RUU sebagai "*wet in materiele zin*" itu harus sudah diajukan kepada MK selambat-lambatnya 3 hari setelah RUU itu disahkan oleh DPR, dan dalam waktu 27 hari sejak itu, putusan MK yang bersifat final dan mengikat sudah diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.

Di samping itu, RUU pasca pengesahan materiil oleh DPR dapat dikembangkan pengertiannya sebagai UU dalam arti materiil (*wet in materiele zin*). Pengertian pengesahan UU dapat kita kembangkan dalam dua pengertian, yaitu pengesahan materiil oleh DPR dan pengesahan formal oleh Presiden RI berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

G. TEORI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pemahaman mengenai teori-teori yang terkait dengan peraturan perundang-undangan diperlukan bagi para perancang, pembentuk, tim ahli, dan konsultan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman teoretis ini akan membantu menyusun rancangan peraturan perundang-undangan karena pemahaman teoretis ini dengan menjadikan teori-teori sebagai pisau analisis terhadap aspek formil dan aspek substansi rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dirancang.

Dengan demikian, akan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kualitas yang sangat baik secara formil dan substansi sehingga berdaya guna dan berlaku guna bagi sasaran norma. Berikut ini beberapa teori yang akan dibahas sebagai bahan untuk memperkaya pemahaman perancangan peraturan perundang-undangan.

1. Norma Hukum Umum

Aturan-aturan hukum terbentuk dari norma-norma yang berkembang dalam kehidupan masyarakat. Istilah norma berasal dari Bahasa Latin, *norm*, atau kaidah, dalam Bahasa Arab, dapat diartikan sebagai pedoman, patokan atau aturan bagi seseorang dalam bertindak

atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi, norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungannya.

Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan bahwa, di Indonesia norma-norma yang masih sangat dirasakan keberadaannya adalah norma adat, norma agama, norma moral, dan norma hukum negara. Berlakunya norma hukum negara bersifat mutlak, dalam arti bahwa setiap norma hukum negara berlaku bagi seluruh masyarakat yang berada di Indonesia. Contoh norma hukum negara yang mengikat seluruh warga negara Indonesia, adalah kewajiban membayar pajak. Dengan kata lain, norma hukum negara mengatasi norma-norma adat, agama, dan moral yang berkembang di masyarakat Indonesia yang memang majemuk. Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis ataupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya. Norma adat, norma agama dan norma moral berbentuk tidak tertulis, tumbuh, dan berkembang dari kebiasaan yang ada di masyarakat.

2. Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah "*rechtsstaat*".⁷⁷ Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud "negara hukum". Notohamidjojo menggunakan kata-kata "...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*."⁷⁸ Djokosoetono mengatakan bahwa "negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*."⁷⁹

Dalam literatur hukum Indonesia, selain istilah *rechtsstaat* untuk menunjukkan makna negara hukum, juga dikenal istilah *the rule of law*. Namun istilah *the rule of law* yang paling banyak digunakan hingga saat ini. Menurut pendapat Philipus M. Hadjon,⁸⁰ kedua terminologi yakni

77 Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat-Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 30.

78 O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 27.

79 Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984), hlm. 67.

80 *Op. cit.*, Philipus M. Hadjon, hlm. 72.

rechtsstaat dan *the rule of law* tersebut ditopang oleh latar belakang sistem hukum yang berbeda. Istilah *Rechtsstaat* merupakan buah pemikiran untuk menentang absolutisme, yang sifatnya revolusioner dan bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*. Sebaliknya, *the rule of law* berkembang secara evolusioner, yang bertumpu atas sistem hukum *common law*. Walaupun demikian perbedaan keduanya sekarang tidak dipermasalahkan lagi, karena mengarah pada sasaran yang sama, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Konsekuensi negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 ialah bahwa negara Indonesia harus berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan bukan berdasarkan kekuasaan (*machtstaat*).

Menurut Scheltema yang dikutip oleh B. Arief Sidharta, merumuskan pandangannya tentang unsur-unsur dan asas-asas negara hukum itu secara baru, yaitu meliputi 5 (lima) hal sebagai berikut:⁸¹

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan HAM yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*).
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara Hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat.
3. Berlakunya persamaan (*similia similibus* atau *equality before the law*).
4. Asas demokrasi dimana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan atau untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan.
5. Pemerintah dan Pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan.

Sebagaimana konsep negara hukum yang telah dijelaskan di atas maka perlu dibahas pula mengenai konsep negara hukum Indonesia. Jimly Asshiddiqie merumuskan 13 (tiga belas) prinsip negara hukum

⁸¹ B. Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Jentera (Jurnal Hukum), *Rule of Law*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.

Indonesia yang merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*the rule of law*, ataupun *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu sebagai berikut:⁸²

1. Supremasi hukum (*supremacy of law*).
2. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*).
3. Asas legalitas (*due process of law*).
4. Pembatasan kekuasaan.
5. Organ-organ campuran yang bersifat independen.
6. Peradilan bebas dan tidak memihak.
7. Peradilan tata usaha negara.
8. Peradilan tata negara (*constitutional court*).
9. Perlindungan HAM.
10. Bersifat demokratis (*demokratische rechtsstaat*).
11. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*).
12. Transparansi dan kontrol sosial.
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

Sebagai negara hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 maka setiap sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara diselenggarakan berdasarkan hukum. Dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, produk hukum berupa peraturan perundang-undangan merupakan pedoman hukum yang menjadi instrumen pelaksanaan Indonesia sebagai negara hukum.

3. Teori Pemisahan Kekuasaan

Dalam berbagai literatur, pembagian kekuasaan (*distribution of power*), untuk pertama kalinya disampaikan Jhon Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) yang dikenal kemudian dengan teori *trias politica*, yang lebih diarahkan sebagai bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Adapun maksud kekuasaan yang dibatasi adalah kekuatan politik yang merupakan "kemampuan untuk mempengaruhi

⁸² Jimly Asshiddiqie, Prinsip-Prinsip Negara Hukum | Dunia Anggara <https://anggara.org> > 2008/01/12 > prinsip-prinsip-negara..., diakses pada tanggal 7 Februari 2021.

kebijaksanaan umum (pemerintah), baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri.⁸³ Pembagian ini diarahkan untuk menghindari absolutisme dan pemusatan kekuasaan pada satu tangan, yang dikenal sebagai pembagian secara horizontal.⁸⁴

Pembagian kekuasaan secara horizontal tersebut pada dasarnya meletakkan kekuasaan negara pada tiga tiang utama yang saling sejajar dan seimbang dalam menjalankan peran dan fungsi masing-masing. Menurut Locke, pembagian kekuasaan didasarkan pada kekuasaan legislatif, eksekutif dan federatif, yang semuanya terpisah satu sama lainnya. Teori ini kemudian dimodifikasi oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang juga harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya.⁸⁵

Hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan ke dalam bangunan kenegaraan, kuncinya terletak pada apa dan siapa yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi atau yang biasa disebut sebagai pemegang kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara. Konsep kekuasaan tertinggi atau konsep kedaulatan dalam filsafat hukum dan kenegaraan, dikenal ada lima ajaran atau teori yang bisa diperdebatkan, yaitu kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*Sovereignty of the King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*) dan ajaran kedaulatan negara (*State's Sovereignty*).⁸⁶

4. Teori Kewenangan

Dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Dikemukakan pula dari segi komponennya, wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu:⁸⁷

83 Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, Cet. 2, 1996), hlm. 37.

84 *Ibid.*, hlm. 151.

85 *Ibid.*, hlm. 152.

86 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006), hlm. 163.

87 *Ibid.*

- a. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum;
- b. Dasar hukum berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang sah harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
- c. Konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum (semua jenis wewenang); dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Mengenai sumber sebagai cara memperoleh wewenang, bahwa setiap tindakan pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah, dan diperoleh melalui tiga sumber, yaitu: atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi dikonsepsikan melalui pembagian kekuasaan negara oleh UUD. Kewenangan delegasi dan mandat, meskipun sama-sama diperoleh melalui pelimpahan, akan tetapi kewenangan yang berasal dari delegasi dan mandat berbeda.

Prajudi Atmosudirjo, menjelaskan tentang perihal kewenangan adalah apa yang disebut "kekuasaan formal", kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh UUD, kekuasaan legislatif (diberi oleh UU) atau dari kekuasaan eksekutif administratif.⁸⁸ Kekuasaan negara menetapkan, melaksanakan dan menegakkan kepatuhan terhadap hukum, apabila dalam negara kesejahteraan (*welfare state*), dimana negara berhak ikut campur hampir diseluruh bidang kehidupan rakyat, sehingga penggunaan kekuasaan negara itu mempunyai potensi melanggar hak-hak rakyat yang ada dalam negara tersebut, bahkan hak-hak rakyat yang paling mendasar pun dapat dilanggar. "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*" (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula kesewenang-wenangnya), demikian adagium yang dikemukakan oleh Lord Acton. Dengan demikian, moral kekuasaan tidak boleh hanya diserahkan pada niat, ataupun sifat-sifat pribadi seseorang yang kebetulan sedang memegangnya. Betapapun baiknya seseorang, yang namanya kekuasaan tetaplah harus diatur dan dibatasi.⁸⁹

⁸⁸ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet. 10, 1994), hlm. 78.

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005), hlm. 37.

Menurut pendapat Bagir Manan,⁹⁰ kewenangan Presiden menetapkan Perppu adalah kewenangan luar biasa di bidang perundang-undangan. Sedangkan kewenangan ikut membentuk UU, PP, dan Perpres merupakan kewenangan biasa. Dalam hal ini, Presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, memiliki kewenangan untuk mengesahkan RUU menjadi UU, menetapkan PP sebagai Perppu, PP, dan Perpres.⁹¹

5. Teori Perundang-Undangan dengan Kenyataan (Jhon Michael Otto)

Menurut Jhon Michael Otto, antara perundang-undangan dengan kenyataan kita temukan adanya jurang yang lebar. Dengan kata lain, hanya ada sedikit kepastian hukum yang nyata (*real legal certainty*).⁹² Menurutnyanya kepastian hukum nyata sesungguhnya mencakup pengertian kepastian hukum yuridis, namun sekaligus lebih dari itu. Jhon Michael Otto mendefinisikannya sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a. Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh atau diakui karena (kekuasaan) negara;
- b. Bahwa instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadapnya;
- c. Bahwa pada prinsipnya bagian terbesar atau mayoritas dari warga-negara menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- d. Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak (*independent and impartial judges*) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum yang dibawa ke hadapan mereka;
- e. Bahwa keputusan peradilan secara konkret dilaksanakan.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 340.

⁹² Jhon Michael Otto, *Kepastian hukum yang nyata di negara berkembang* IReal Legal Certainty in Developing Countries, kajian Sosio-Legal <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/Ott.>, Leiden University Scholarly Publications, diakses pada tanggal 7 Februari 2021.

Menurut Jhon Michael Otto semakin baik suatu negara hukum berfungsi, maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum nyata. Sebaliknya bila suatu negara tidak memiliki sistem hukum yang berfungsi secara otonom, maka kecil pula tingkat kepastian hukum.

Dapat dikatakan bahwa tingkat kepastian hukum nyata hampir selalu dapat digambarkan beranjak dari tiga jenis faktor, yaitu: *Pertama*, dari aturan-aturan hukum itu sendiri, *Kedua*, dari instansi-instansi (kelembagaan/*institutions*) yang membentuk dan memberlakukan serta menerapkan hukum dan yang bersama-sama dengan hukum membentuk sistem hukum, dan *Ketiga* dari lingkungan sosial yang lebih luas: faktor-faktor politik, ekonomi dan sosial-budaya. Sebab itu pula kajian-kajian hukum yang biasa kita lakukan, misalnya pengaturan tata guna air atau kebebasan pers, mencakup tiga lapis analisis: yuridis, ilmu (administrasi) pemerintahan (*bestuurskundige*), dan analisis ilmu sosial yang lebih luas.

6. Teori *Morality of Law* (Lon E. Fuller)

Menurut Lon E. Fuller terdapat 8 (delapan) hal yang menjadi penyebab kegagalan peraturan perundang-undangan. Delapan kegagalan hukum tersebut dapat dihindari bila terjadi penekanan pada isi peraturan perundang-undangan dengan delapan persyaratan moral tertentu yang meliputi:⁹³

- a. *Laws should be general*
Harus ada aturan-aturan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan sehingga perlunya sifat tentang persyaratan sifat keumuman. Aturan-aturan ini menjadi pedoman kepada otoritas sehingga keputusan otoritas tidak dibuat atas suatu dasar *ad hoc* dan atas dasar kebijakan yang bebas melainkan atas dasar aturan-aturan yang umum.
- b. *They should be promulgated, that citizens might know the standards to which they are being held*
Setiap aturan-aturan yang menjadi pedoman bagi otoritas tidak boleh dirahasiakan melainkan harus diumumkan (publikasi). Persyaratan bahwa hukum harus dipromulgasi (dipublikasikan)

⁹³ Lon E. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven, (United States of America: Yale University Press, 1971), hlm. 54-58.

karena orang tidak akan mematuhi hukum yang tidak diketahui oleh pihak yang menjadi sasaran penerapan hukum (*norm adressaat*).

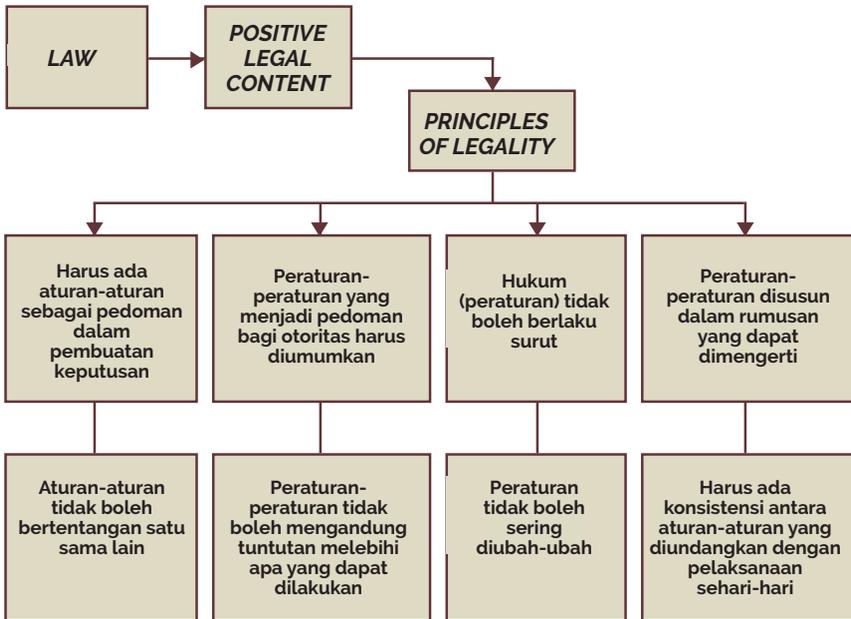
- c. *Retroactive rule-making and application should be minimized*
Aturan-aturan harus dibuat untuk menjadi pedoman bagi kegiatan di masa mendatang sehingga hukum diminimalisasi berlaku surut.
- d. *Laws should be understandable*
Hukum harus dibuat agar dapat dimengerti oleh rakyat.
- e. *Free of contradiction*
Aturan-aturan tidak boleh bertentangan satu sama lain baik secara vertikal maupun horizontal.
- f. *Laws should not require conduct beyond the abilities of those effected*
Aturan-aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku atau perbuatan di luar kemampuan pihak-pihak yang terkena akibat hukum, artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan.
- g. *Laws cannot be changed at any time, so the law must be strict*
Hukum tidak boleh diubah sewaktu-waktu, sehingga hukum harus tegas.
- h. *They should be a congruence between the laws as announced and their actual administration*
Hukum harus ada konsistensi antara aturan-aturan sebagaimana yang diumumkan dengan pelaksanaan kenyataannya.

Fuller berpendapat bahwa hukum (peraturan perundang-undangan) akan menimbulkan masalah ketika hukum menyimpang dari 8 (delapan) persyaratan tersebut.

"The eight principals constitute a morality, Lon Fuller will say, because of two reasons. One being that law leads to social order which needs moral values, and two being that it does so by respecting individuality and the right to self guidance, because as Lon Fuller will state, rules guide behavior. One cannot be autonomous and follow the principles of legality, without there being some sort of inherent moral value. This is the connection between law and morality; morals and principles inherently and internally construct and hold together laws."

Lebih lanjut sebagaimana digambarkan dalam bagan di bawah ini.

Gambar II:1
Syarat Hukum Agar Tidak Gagal
Menurut Lon E. Fuller



8 (delapan) kriteria tersebut, diperlukan sebagai kondisi dalam melaksanakan kegiatan pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membuat peraturan perundang-undangan (*law making process*) sehingga kegagalan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dihindari.

7. Teori Tatanan Peraturan Perundang-Undangan (Philippe Nonet dan Philip Selznick)

Peraturan perundang-undangan merupakan hukum secara tertulis. Sebagai hukum tertulis maka tatanan peraturan perundang-undangan mengikuti perubahan tatanan hukum. Tatanan hukum itu sendiri mengalami perkembangan secara perlahan (*evolution*). Philippe Nonet dan Philip Selznick menggambarkan perkembangan tatanan hukum sebagai berikut:⁹⁴

⁹⁴ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row Terjemahan, Hukum Responsive, (Bandung: Nusa Media, Cetakan Kedua, 1978).

- a. Tatanan Hukum Represif, yakni hukum dipandang sebagai abdi kekuasaan represif dan perintah dari yang berdaulat. Ciri Tatanan Hukum Represif adalah sebagai berikut:
- 1) Kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum, sehingga tata hukum praktis menjadi identik dengan negara, dan hukum disubordinasi pada *raison d'etat*.
 - 2) Konservasi otoritas menjadi preokupasi berlebihan para pejabat hukum yang memunculkan perspektif pejabat, yakni perspektif yang memandang keraguan harus menguntungkan sistem, dan sangat mementingkan kemudahan administratif.
 - 3) Badan kontrol khusus menjadi pusat kekuasaan independen yang terisolasi dari konteks sosial yang memoderatkan dan kapabel melawan otoritas politik.
 - 4) Rezim 'hukum-ganda' menginstitusionalisasi keadilan kelas yang mengkonsolidasi dan melegitimasi pola-pola subordinasi sosial.
 - 5) Perundang-undangan Pidana mencerminkan *dominant mores* yang sangat menonjolkan *legal moralism*.
- b. Tatanan Hukum Otonomus, yakni hukum dipandang sebagai institusi mandiri yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritasnya sendiri. Tatanan hukum ini berintikan pemerintahan *Rule of Law*, subordinasi putusan pejabat pada hukum, integritas hukum, dan dalam kerangka itu, institusi hukum serta secara berpikir mandiri memiliki batas-batas yang jelas. Ciri tatanan Hukum Otonomus adalah sebagai berikut:
- 1) Hukum terpisah dari politik yang mengimplikasikan kewenangan kehakiman yang bebas dan separasi fungsi legislatif dan fungsi judicial.
 - 2) Tata hukum mengacu 'model aturan'. Dalam kerangka ini, maka aturan membantu penegakan penilaian terhadap pertanggungjawaban pejabat. Selain itu, aturan membatasi kreativitas institusi-institusi hukum dan peresapan hukum ke dalam wilayah politik.

- 3) Prosedur dipandang sebagai inti hukum, dan dengan demikian maka tujuan pertama dan kompetensi utama tata hukum adalah regulasi dan kelayakan.
 - 4) Loyalitas pada hukum yang mengharuskan kepatuhan semua pihak pada aturan hukum positif. Kritik terhadap aturan hukum positif harus dilaksanakan melalui proses politik.
- c. Tatanan Hukum Responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator respons atau sarana tanggapan terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial. Pandangan ini mengimplikasikan dua hal: *Pertama*, hukum itu harus fungsional, pragmatik, bertujuan, dan rasional. *Kedua*, tujuan menetapkan standar bagi kritik terhadap apa yang berjalan. Ini berarti bahwa tujuan berfungsi sebagai norma kritik dan dengan demikian mengendalikan diskresi administratif serta melunakkan risiko *institutional surrender*. Dalam tipe ini, aspek ekspresi dari hukum lebih mengemuka ketimbang dalam dua tipe lainnya, dan keadilan substantif juga dipentingkan di samping keadilan prosedural.

H. NORMA DAN TEORI HIERARKI

Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi kebolehan, anjuran, atau perintah. Baik anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif atau negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan sesuatu, dan norma perintah untuk tidak melakukan sesuatu.⁹⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.⁹⁶ Menurut Hans Kelsen:

"A norm the validity of which cannot be derived from a superior norm we call a "basic" norm, all norm whose validity may be traced back to one and

⁹⁵ Jimly Assidqie, Pengantar Hukum Tata Negara, (Jakarta: Kompas, 2006).

⁹⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis Fungsi, Materi Muatan), (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

the same basic norm form a system of norm, or an order. This basic norm constitutes, as common source, the bond between all the different norm of which an order consists."

Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi yang disebut sebagai norma dasar. Norma dasar yang menjadi sumber utama merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tata normatif.

W. Friedmann mengungkapkan dasar-dasar esensial dari pemikiran Kelsen terkait tujuan teori hukum sebagai berikut:⁹⁷

1. Setiap ilmu pengetahuan, adalah untuk mengurangi kekacauan dan kemajemukan menjadi kesatuan.
2. Teori hukum adalah ilmu pengetahuan mengenai hukum yang berlaku, bukan mengenai hukum yang seharusnya.
3. Hukum adalah ilmu pengetahuan normatif, bukan ilmu alam.
4. Teori hukum sebagai teori tentang norma-norma, tidak ada hubungannya dengan daya kerja norma-norma hukum.

Teori hukum adalah formal, suatu teori tentang cara menata, mengubah isi dengan cara yang khusus. Hubungan antara teori hukum dan sistem yang khas dari hukum positif ialah hubungan apa yang mungkin dengan hukum yang nyata.

Hans Kelsen mengemukakan teori *stufenbau* (*Stufenbau des Rechts Theorie*) dalam bukunya yang diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris dengan judul *General Theory of Law and State* oleh Anders Wedberg bahwa:⁹⁸

"The creation of one norm - the lower one - is determined by another - the higher - the creation of which is determined by a still higher norm, and that these regresses are terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes in unity."

Norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarki, dimana norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku,

⁹⁷ W. Friedmann; *Teori & Filsafat Hukum: Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum (susunan I)* diterjemahkan oleh Muhammad Arifin, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996).

⁹⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State: Teori Hukum Murni*, terjemahan Somardi, (Jakarta: Rimdi Press, 1995).

bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya “*regresses*” ini berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*) yang tidak dapat kita telusuri lagi siapa pembentuknya atau dari mana asalnya.

Norma dasar atau sering disebut *grundnorm*, *basic norm*, atau *fundamental norm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi tetapi berlakunya secara *pre-supposed*, yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat. Dikatakan bahwa norma dasar ini berlakunya tidak berdasar dan tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, karena apabila norma itu berlakunya masih berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, maka itu bukan merupakan norma yang tertinggi.⁹⁹

Secara teoretik, tata urutan peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan ajaran Hans Kelsen mengenai *Stufenbau des Recht* atau *the Hierarchy of Law* yang berintikan bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi. Untuk lebih memahami teori *Stufenbau des Recht*, harus dihubungkan dengan ajaran Kelsen yang lain yaitu *Reine Rechtslehre* atau *The Pure Theory of Law* (teori murni tentang hukum) dan bahwa hukum itu tidak lain “*Command of The Sovereign*” kehendak yang berkuasa.¹⁰⁰

Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State*, mengemukakan ada dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statis (*normative static system*) dan sistem norma yang dinamis (*normative dynamic system*). Sistem norma statis adalah suatu sistem yang melihat norma-norma itu berdasarkan isi-isinya. Kualitas norma-norma dikarenakan norma itu berasal dari suatu norma dasar yang spesifik, di mana suatu norma umum dapat ditarik menjadi norma khusus, atau norma-norma khusus itu dapat ditarik dari suatu norma yang umum.

Sistem norma yang dinamik merupakan suatu sistem norma yang melihat pada berlakunya suatu norma atau dari cara pembentukannya dan penghapusannya.¹⁰¹ Norma dasar dari suatu sistem yang dinamis

99 Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel, (New York: 1973), hlm. 112.

100 *Op. cit.*, Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis Fungsi, Materi Muatan).

101 *Op. cit.*, Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel.

adalah peraturan fundamental yang menjadi dasar rujukan bagi pembentukan norma-norma sistem tersebut. Suatu norma merupakan bagian dari suatu sistem yang dinamis jika norma tersebut telah dibuat menurut suatu cara yang ditentukan norma dasar (*grundnorm*).

Menurut Hans Kelsen yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky, norma-norma dalam negara tersusun secara hierarki, dari yang paling umum yang bersifat abstrak hingga ke jenjang yang lebih khusus dan bersifat individual, di puncak norma tersebut terdapat norma dasar (*grundnorm* atau *basic norm*).¹⁰²

Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi berlakunya atau pembentukannya.¹⁰³

Oleh sebab itu, hukum dapat dikatakan sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*), dan hukum itu berjenjang-jenjang dan bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi. Sehingga pada akhirnya bersumber pada norma tertinggi.

Sistem hukum suatu negara merupakan suatu proses yang terus menerus, dimulai dari yang abstrak, menuju ke hukum yang positif, dan seterusnya sampai menjadi nyata. Semua norma merupakan satu kesatuan dengan struktur piramida. Dasar keabsahan suatu norma ditentukan oleh norma yang paling tinggi tingkatannya. Jadi menurut Hans Kelsen urutan norma itu dimulai dari *Grundnorm*, kemudian dipositifkan. Sesudah itu akan menjadi norma nyata (*concretenorm*). Norma nyata lebih bersifat individual. Oleh karena norma positif merupakan "perantara" dari norma dasar dengan norma individual, maka disebut juga norma antara (*tussenorm*).

¹⁰² Istilah itu sebaiknya kurang tepat karena yang disebut dasar seharusnya ada di bagian bawah bukan ada dipuncak piramid, jadi harus merupakan kerucut yang terbalik. (dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman teknik Perancangan undang-undang*, Bandung: Citra Bakti akademika, 1996, hlm. 13.

¹⁰³ *Op. cit.*, Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel.

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, norma hukum (*legal norm*) dapat dibedakan antara *general norm* dan *individual norm*. Termasuk dalam *general norm* adalah *custom* dan *legislation*. Hukum yang diciptakan oleh *custom* disebut *customary law*, sedangkan hukum yang diciptakan oleh badan legislatif (*law created by legislative*) disebut *statute*. Kemudian, norma-norma individual meliputi "putusan badan administrasi" disebut "*administrative acts*"; dan transaksi hukum atau "*legal transaction*" yaitu berupa *contract* dan *treaty*.

Dalam hubungannya dengan UUD atau konstitusi, Kelsen menyatakan bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu merupakan landasan bagi sistem hukum nasional. UUD merupakan *fundamental law*. Untuk itu Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme "*guarantees of the constitution*". Jadi dapat dikatakan bahwa hak menguji merupakan konsekuensi dari konstitusi tertulis, atau yang oleh Kelsen disebut konstitusi dalam arti formal, atau konstitusi dalam arti sempit.

Berkaitan dengan hal di atas lebih lanjut murid Kelsen bernama Hans Nawiasky mengatakan, isi *Staatsfundamentalnorm* ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD suatu negara (*staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya. Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu negara itu menjadi 4 (empat) kelompok besar yang terdiri dari:¹⁰⁴

- Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara);
- Kelompok II : *Staatgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara);
- Kelompok III : *Formellgesetz* (UU "formal");
- Kelompok IV : *Verordnung en Autonome satzung* (Aturan Pelaksana dan aturan otonom).

Hakikat hukum suatu *staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu konstitusi atau UUD. Ia ada terlebih dahulu sebelum adanya konstitusi atau UUD. Selain itu "Norma Dasar" (*grundnorm*) sebagaimana yang disebutkan bersifat *pre-supposed* dan tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dasar berlakunya, sehingga tidak perlu

104 *Op. cit.*, Maria Farida, Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya.

menerimanya sebagai sesuatu yang tidak dapat diperdebatkan lagi, sebagai suatu hipotesis, sesuatu yang fiktif, suatu aksioma. Ini diperlukan untuk tidak menggoyahkan lapis-lapis bangunan tata hukum yang pada akhirnya menggantungkan atau mendasarkan diri kepadanya.

Di dalam suatu negara, norma dasar ini disebut juga *staatsfundamentalnorm*. *Staatsfundamentalnorm* suatu negara merupakan landasan dasar filosofisnya yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut.¹⁰⁵ Notonagoro menerjemahkan istilah *Staatsfundamentalnorm* dengan Pokok Kaidah Fundamental Negara.¹⁰⁶ Sedangkan A. Hamid S. Attamimi menyebutkan dengan istilah Norma Fundamental Negara.

Berdasarkan teori Nawiasky tersebut, A. Hamid S. Attamimi membandingkannya dengan teori Kelsen dan menerapkannya pada struktur tata hukum di Indonesia. A. Hamid S. Attamimi menunjukkan struktur hierarki tata hukum Indonesia dengan menggunakan teori Nawiasky. Berdasarkan teori tersebut, struktur tata hukum Indonesia adalah:¹⁰⁷

1. *Staatsfundamentalnorm*: Pancasila (Pembukaan UUD NRI Tahun 1945);
2. *Staatsgrundgesetz*: Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945, TAP MPR, dan Konvensi Ketatanegaraan;
3. *Formellgesetz*: UU; dan
4. *Verordnung en*: Secara hierarki mulai dari PP hingga *Autonome Satzung* Keputusan Bupati atau Walikota.

Tata urutan atau susunan hierarki dari tata hukum suatu negara dapat dikemukakan dengan mempostulasikan norma dasar, konstitusi adalah urutan tertinggi di dalam suatu hukum nasional (*the constitutions is highest level within national law*). Konstitusi disini bukan dalam bentuk formal atau suatu dokumen resmi melainkan konstitusi dalam arti materiil yaitu peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, khususnya pembuat UU.

¹⁰⁵ Hamid S. Attamimi, UUD 1945-TAP MPR UNDANG-UNDANG, dalam Padmo Wahjono (penghimpun), Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 125.

¹⁰⁶ Joeniarto, Sejarah Ketanegaraan Republik Indonesia, (Jakarta: Bina Aksara, 1986, hlm. 6.

¹⁰⁷ *Op. cit.*, A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi.

Dalam pengetahuan ilmu hukum terutama bagian-bagian yang erat hubungannya dengan pembuatan hukum (*law making*) dan pelaksanaannya (*law enforcement*), masalah sumber hukum merupakan suatu hal yang perlu untuk selalu dipahami, dianalisa, dan ditimbulkan permasalahan dan pemecahannya. Sehingga dapat diharapkan akan ada keserasian dengan perkembangan hukum sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Suatu peraturan perundang-undangan biasanya hanya terbatas pada asas yang menyebutkan misalnya: "Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya" atau dalam hal UUD ada ungkapan "*the supreme law of the land*". Karena tata urutan itu mempunyai konsekuensi, bahkan setiap peraturan perundang-undangan harus memiliki dasar hukum pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Apabila ternyata peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, peraturan perundang-undangan tingkatan lebih rendah dapat dituntut untuk dibatalkan bahkan batal demi hukum (*van rechtswege nietig*).

UU (formal) yang akan ditetapkan tidak boleh bertentangan dengan UUD sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, kecuali dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Tahun 1950. Prinsip¹⁰⁸ atau ketentuan yang menyebutkan: "Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat" bertalian dengan ajaran "supremasi parlemen". Di sini, UUD lebih dipandang sebagai "asas-asas umum" daripada sebagai kaidah hukum.¹⁰⁹

J.H.A. Logemann mengatakan, setiap peraturan hukum pada hakikatnya dipengaruhi oleh dua unsur penting yaitu:¹¹⁰

1. Unsur riil, karena sifatnya yang konkret, bersumber dari lingkungan di mana manusia itu hidup, seperti tradisi atau sifat-sifat yang dibawa manusia sejak lahir dengan perbedaan jenisnya.

108 *Op. cit.*, Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel.

109 Bagir Manan, *Teori dan Politik konstitusi*, (Yogyakarta, FH UII Press, Cetakan kedua, 2004), hlm. 202.

110 J.H.A. Logemann dikutip dalam Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993), hlm. 12.

2. Unsur idiil, karena sifatnya yang abstrak, bersumber pada diri manusia itu sendiri yang berupa "akal/pikiran" dan "perasaan".
3. Aturan dasar (*Grundgesetz*) merupakan aturan-aturan yang masih bersifat pokok, bersifat dasar, dan biasanya merupakan landasan luas bagi tata hukum yang lebih terperinci lagi.

Sebagai norma dasar suatu negara (*Staatfundamentalnorm*) memberikan landasan bagi aturan dasar yang merupakan tatanan suatu negara dalam bentuk UUD atau konstitusi (tertulis), maka aturan dasar tersebut pada gilirannya merupakan landasan bagi hukum perundang-undangan (*Gesetzesrecht*) yang berlaku dalam negara.

Biasanya aturan-aturan dasar tersebut apabila dituangkan dalam suatu dokumen negara disebut *Verfassung*, dan apabila dalam beberapa dokumen atau tersebar-sebar disebut *Grundgesetz*. Isi penting bagi aturan dasar selain garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara juga terutama aturan-aturan untuk memperlakukan dan memberikan kekuatan mengikat kepada norma-norma hukum peraturan perundang-undangan, atau dengan perkataan lain menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum.

Pengaruh aliran positivisme menyebutkan bahwa hukum ini semata-mata suatu sistem dari kaidah-kaidah. Hukum harus dilihat semurni-murninya dan dipisahkan dari anasir-anasir lain yang sebenarnya merupakan hukum, seperti umpamanya pengaruh-pengaruh sosiologis, psikologis, politik, dan lain-lain.

Negara adalah suatu ketertiban kaidah (*nomenordering*), yaitu suatu ketertiban negara (*staatsorde*). Negara adalah suatu sistem yang teratur. Hukum pun adalah suatu sistem yang teratur. Karenanya, maka ketertiban negara ini adalah hal yang sama dengan ketertiban hukum.¹¹¹ Suatu tata hukum merupakan sistem kaidah-kaidah hukum secara hierarki, sahnya kaidah hukum dari golongan tingkat yang lebih rendah tergantung atau ditentukan oleh kaidah-kaidah yang termasuk golongan tingkat yang lebih tinggi.¹¹²

¹¹¹ Sudargo Gautama, Pengertian tentang Negara Hukum, (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 38.

¹¹² Hans Kelsen, terpetik dalam, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, Perihal Kaedah Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bakti, cetakan keenam, 1993), hlm. 30.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, Negara Indonesia adalah negara hukum. Untuk mewujudkan negara hukum diperlukan tatanan yang tertib antara lain pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejak reformasi tahun 1998, yang merupakan tonggak sejarah baru dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. UUD Tahun 1945 yang disakralkan rezim orde baru, telah mengalami perubahan yang sangat mendasar mulai tahun 1999 sampai dengan 2002 (sebanyak empat kali yang sering dikenal dengan amandemen).

Sistem norma hukum Indonesia pernah mengalami evolusi hierarki peraturan perundang-undangan. Saat ini, yang menjadi acuan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Sebelum berlakunya UU No. 12 Tahun 2011, yang disahkan oleh DPR dan Presiden pada 12 Agustus 2011, sebagai pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan, acuan hierarki peraturan perundang-undangan di negara ini dituangkan dalam UU No. 10 Tahun 2004. UU No. 12 Tahun 2011 merupakan pengganti dari UU No. 10 Tahun 2004, dan UU No. 15 Tahun 2019 merupakan perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011.

Sebelum diatur dalam bentuk UU, hierarki peraturan perundang-undangan mengacu pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI dan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Sebelum diatur dalam TAP MPR, hierarki peraturan perundang-undangan mengacu pada Surat Presiden Nomor 3639/HK/59 pada Tanggal 26 November 1959 (Surpres No. 3639/HK/59). Sedangkan, Pertama kali jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia ditetapkan melalui UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. UU tersebut ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Jenis peraturan perundang-undangan pada masa itu dinyatakan dalam Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang menyatakan bahwa:

"Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,*
- b. Peraturan Pemerintah,*
- c. Peraturan Menteri."*

Sedangkan terkait dengan hierarki peraturan perundang-undangan ditegaskan dalam Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, yang menegaskan tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1. Arti dari ketentuan normatif tersebut adalah jenis peraturan yang ditetapkan dalam Pasal 1 UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat telah ditetapkan secara hierarki. Dalam artian peraturan yang disebutkan lebih dahulu memiliki hierarki atau derajatnya lebih tinggi dari peraturan yang disebutkan kemudian. Pada urutan pertama adalah UU dan Perppu. Di bawah keduanya ada PP dan di bawah PP adalah Peraturan Menteri.

Terkait dengan rumusan Pasal 1 dan Pasal 2 UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Maria Farida Indrati Soeprapto mengatakan:¹¹³

"Berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan di bawah Keputusan Presiden) secara hierarki dapat dimengerti, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut sistem parlementer, sehingga Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur."

Berikut ini merupakan perbandingan letak perbedaan tentang tata urutan peraturan perundang-undangan:

¹¹³ *Op. cit.*, Maria Farida Indrati Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis Fungsi, Materi Muatan).

Tabel II: 1

Evolusi Hierarki Peraturan Perundang-undangan

<p>PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT SURAT PRESIDEN NOMOR 3639/HK/59 TANGGAL 26 NOVEMBER 1959</p>	<p>KETETAPAN MPRS NOMOR XX/MPRS/1966 TENTANG MEMORANDUM DPRGR MENGENAI SUMBER TERTIB HUKUM REPUBLIK INDONESIA DAN TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN REPUBLIK INDONESIA</p>	<p>KETETAPAN MPR RI NOMOR III/MPR/2000 TENTANG SUMBER HUKUM DAN TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</p>	<p>UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</p>	<p>UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 jo. UNDANG-UNDANG NOMOR 15 TAHUN 2019 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang, 2. Peraturan Pemerintah, 3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), 4. Penetapan Presiden, 5. Peraturan Presiden, 6. Keputusan Presiden, dan 7. Peraturan/ Keputusan Menteri. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Keputusan Presiden; dan 6. Peraturan-Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia; 3. Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 5. Peraturan Pemerintah; 6. Keputusan Presiden; dan Peraturan Daerah. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 3. Peraturan Pemerintah; 4. Peraturan Presiden; 5. Peraturan Daerah; a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur; b. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/ kota bersama bupati/ walikota; c. Peraturan Desa/ peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; 4. Peraturan Pemerintah; 5. Peraturan Presiden; 6. Peraturan Daerah Provinsi; dan 7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, pada tabel diatas mencakup peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan UU atau Pemerintah atas perintah UU, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat, hal tersebut diatur dalam Pasal 8 ayat (1). Daya mengikat suatu peraturan perundang-undangan dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (2) yaitu peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

I. PERATURAN PELAKSANA DAN PERATURAN OTONOM

Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksanaan (*Verordnung*) dan peraturan otonom (*Autonome Satzung*). Peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom ini merupakan peraturan yang terletak di bawah UU yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam UU. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi, sedangkan peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*atributie van wetgevingsbevoegheid*) ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grundnorm* (UUD) atau *wet* (UU) kepada suatu lembaga negara/pemerintahan.

Sementara itu, delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas atau tidak.

J. MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Sebagaimana diutarakan oleh Maria Farida Indrati Soeprpto, istilah "materi muatan UU" pertama kali diperkenalkan oleh A. Hamid S. Attamimi, dalam majalah *Hukum dan Pembangunan* Nomor 3 Tahun ke-IX, Mei 1979, sebagai terjemahan dari *het eigenaardig onderwerp der wet*. Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan uraian sebelumnya diketahui bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terbagi dalam beberapa rezim hukum, yakni UU No. 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, Surpres No. 3639/Hk/59, dan menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Karena ketidaksamaan jenis dari hierarki peraturan perundang-undangan maka pada bagian ini akan diuraikan materi muatan berdasarkan rezim hukum yang terdekat dengan amandemen UUD 1945 yaitu TAP MPRS No. XX/MPRS/1966.

Dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 sebetulnya sudah menjelaskan materi muatan berbagai jenis peraturan perundang-undangan antara lain sebagai berikut:

a. UUD

Ketentuan-ketentuan yang tercantum di dalam pasal-pasal UUD adalah ketentuan-ketentuan yang tertinggi tingkatnya yang pelaksanaannya dilakukan dengan TAP MPR, UU, atau Keppres.

b. TAP MPR

- 1) TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif dilaksanakan dengan UU.
- 2) TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang eksekutif dilaksanakan dengan Keppres.

c. UU

- 1) UU adalah untuk melaksanakan UUD atau TAP MPR.
- 2) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan-peraturan sebagai pengganti UU.
 - 1) PP itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut.
 - 2) Jika tidak mendapat persetujuan, maka PP itu harus dicabut.

d) PP

PP adalah memuat aturan-aturan umum untuk melaksanakan UU.

e) Keppres

Keppres berisi keputusan yang bersifat khusus (*einmalig*) adalah untuk melaksanakan ketentuan UUD yang bersangkutan, TAP MPR dalam bidang eksekutif atau PP.

f) Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya.

Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

2. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Setelah amandemen UUD 1945 dilakukan, berbicara mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan landasan yuridisnya dapat ditemukan dalam TAP MPR No. III/2000, UU No. 10 Tahun 2004, dan UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Dari ketiganya aturan mengenai materi muatan yang saat ini berlaku adalah yang terdapat dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Dalam rangka memberikan pemahaman yang lengkap maka uraian di bawah ini akan diuraikan secara keseluruhan aturan materi muatan peraturan perundang-undangan dari ketiga rezim hukum tersebut.

a. **Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.**

Pengaturan mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam Pasal 3, TAP MPR Nomor III/2000. Walaupun pasal tersebut tidak secara tegas menyebut materi muatan namun dapat disimpulkan pengaturan dalam pasal tersebut pada pokoknya menjabarkan secara singkat materi muatan dari berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dalam Pasal 2 TAP MPR Nomor III/2000. Berikut selengkapnya materi muatan jenis peraturan perundang yang dimaksud:

1. UUD NRI Tahun 1945

Merupakan hukum dasar tertulis negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara. Materi muatan UUD NRI Tahun 1945 berarti berkenaan dengan dasar dan garis besar hukum penyelenggaraan negara yang antara lain meliputi: Bentuk dan Kedaulatan, MPR, Kekuasaan Pemerintahan Negara, Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, dan lain sebagainya.

2. TAP MPR

Pasal 3 ayat (2) TAP MPR III/2000 menegaskan TAP MPR RI merupakan putusan MPR sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR. Dari sini diketahui materi muatan dari TAP MPR adalah segala sesuatu yang ditetapkan dalam sidang MPR yang berisi pengembalian kedaulatan rakyat.

3. UU

Materi muatan dari suatu UU adalah berisi pengaturan untuk melaksanakan amanat UUD NRI Tahun 1945 dan TAP MPR. Dalam hal ini ketika UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan untuk diadakan pengaturan lebih lanjut dalam suatu UU, maka pembentuk UU harus membentuk suatu UU yang materinya adalah aturan lebih lanjut dari apa yang ditetapkan oleh UUD NRI Tahun 1945.

Misalnya dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan:

"Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang."

Maka atas dasar amanat pasal tersebut maka badan legislatif wajib membentuk suatu UU yang berisi pengaturan lebih lanjut mengenai "pemerintahan daerah".

4. Perppu

Pasal 3 ayat (4) TAP MPR Nomor III/2000 tidak menyatakan secara tegas materi muatan dari Perppu. Pasal tersebut hanya menegaskan Perppu dibuat oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut: Perppu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. DPR dapat menerima atau menolak Perppu dengan tidak mengadakan perubahan. Jika ditolak DPR, Perppu tersebut harus dicabut. Materi muatan Perppu dengan demikian segala pengaturan terkait hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dikarenakan Pasal 2 TAP MPR Nomor III/2000 meletakkan hierarki UU dan Perppu tidak sederajat maka tidak mungkin disimpulkan materi muatan Perppu sama dengan materi muatan UU. Walaupun sebetulnya jika membaca Pasal 3 ayat (4) TAP MPR Nomor III/2000 setelah melalui persidangan dan DPR menerima Perppu tersebut, maka Perppu tersebut akan menjadi UU.

5. PP

PP dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah UU. Materi muatan PP adalah pengaturan lebih lanjut dari UU atau pelaksanaan perintah pengaturan dalam bentuk PP atas amanat suatu UU.

6. Keppres

Keppres yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. Materi muatan Keppres berarti pengaturan pelaksanaan administrasi dan administrasi pemerintahan.

7. Perda

Materi muatan Perda adalah pengaturan lebih lanjut aturan hukum di atasnya dan dalam rangka menampung kondisi khusus di daerah yang bersangkutan. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 3 ayat (7) TAP MPR Nomor III/2000 yang menetapkan Perda merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.

Perda provinsi dibuat oleh DPRD provinsi bersama dengan gubernur. Perda kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota. Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh Perda kabupaten/kota yang bersangkutan.

b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Berbeda dengan TAP MPR Nomor III/2000 yang tidak menyatakan secara tegas materi muatan jenis peraturan perundang-undangan, dalam UU No. 10 Tahun 2004 terdapat satu bab yang mengatur secara khusus mengenai materi muatan, tepatnya pada Bab III Materi Muatan. Dalam bab tersebut terdapat 7 pasal yang dimuat dari Pasal 8 s/d Pasal14, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. UU

Materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi hal-hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD NRI Tahun 1945 yang meliputi: HAM; hak dan kewajiban warga negara; pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; wilayah negara dan pembagian daerah; kewarganegaraan dan kependudukan; keuangan negara, diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

2. Perppu

Materi muatan peraturan Perppu sama dengan materi muatan UU.

3. PP
Materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.
 4. Perpres
Materi muatan Perppres berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan PP.
 5. Perda
Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
 6. Peraturan Desa/ yang Setingkat
Materi muatan peraturan desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 tahun 2019 merupakan hukum positif yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab III mengenai Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tepatnya dari Pasal 10 s/d Pasal 15, dengan ketentuan sebagai berikut:

1. UU
Materi muatan yang harus diatur dengan UU berisi:
 - a) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945 perintah suatu UU untuk diatur dengan UU;
 - b) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - c) Tindak lanjut atas putusan MK; dan/atau
 - d) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

2. Perppu

Materi muatan Perppu sama dengan materi muatan UU.

3. PP

Materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.

4. Perpres

Materi muatan Perppres berisi materi yang diperintahkan oleh UU, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

5. Perda

Materi muatan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan. Materi muatan UU berisi:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945;
2. Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU;
3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan MK; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Materi muatan Perppu sama dengan materi muatan UU. Materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh UU, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Materi muatan Perda provinsi dan Perda kabupaten/kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

K. PENYUSUNAN MATERI UNDANG-UNDANG

1. Prinsip Umum

Meskipun disadari bahwa setiap UU yang dibentuk merupakan produk kompromi politik antar berbagai kepentingan yang sulit diharapkan bersifat sempurna, tetapi pada dasarnya, setiap UU yang berhasil disusun selalu diharapkan membawa perbaikan dalam sistem hukum yang akan diberlakukan mengikat untuk umum. Oleh karena itu, sangat penting bagi para perancang UU untuk memahami benar prinsip-prinsip umum yang berlaku dalam proses penyusunan materi UU, dan prinsip-prinsip umum yang hendak dituangkan menjadi norma hukum dalam UU yang akan dibentuk. Untuk itu, para perancang harus mengerti benar garis besar kebijakan yang akan dituangkan dalam UU itu melalui proses "*outline building*" yang bersifat komprehensif dan menyeluruh (*comprehensive*).

Perlu disadari pula bahwa tujuan pokok yang hendak dicapai dengan pengaturan materi UU itu adalah membuat produk UU itu menjadi sejelas dan seberguna mungkin (*as clear and useful as possible*).¹¹⁴ Para perancang UU harus memilih dengan hati-hati hal-hal yang akan dituangkan dan mengaturnya sedemikian rupa agar dapat ditemukan, dimengerti, dan dirujuk dengan mudah dan paling ringan. Siapa yang harus menentukan mudah tidaknya ketentuan dalam UU dipahami dan dijadikan rujukan tergantung kepada siapa yang paling banyak dan/atau yang paling sering akan membaca atau menggunakan UU itu kelak setelah diundangkan.

Oleh karena itu, para perancang UU haruslah menyusun UU menurut kepentingan pihak yang akan melaksanakan UU itu kelak (*the persons or subjects who will administer the law*). Perancang harus menyusun ketentuan-ketentuan pertama yang berhubungan dengan:¹¹⁵

- a. Perbuatan (*conduct*);
- b. Hak-hak (*rights*);

¹¹⁴ Reed Dickerson, *Legislative Drafting*, (Boston-Toronto: Little Bron and Company, 1954), hlm. 53.

¹¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Press: Cetakan Ketiga, 2017), hlm. 163.

- c. Keutamaan (*privileges*); atau
- d. Tugas (*duties*).

Baru setelah itu menyusun ketentuan dari sudut pandang orang yang akan diatur atau yang dijadikan objek aturan UU.

Di samping itu, dapat dikatakan bahwa pada umumnya, pengaturan susunan suatu UU selalu diharuskan bersifat "*functional*". Artinya, penyusunan materi UU itu harus selalu mengacu kepada kebutuhan untuk memenuhi tujuan atau untuk maksud mencapai tujuan yang secara garis besar telah dirumuskan. Persoalan pokok yang selalu timbul dalam setiap upaya penyusunan konsep materi UU ialah soal:¹¹⁶

1. Penentuan hierarki gagasan (*hierarchy of ideas*), yaitu berkenaan dengan piramid logika (*logical pyramid*); dan
2. Pada setiap lapisan hierarki gagasan itu menentukan pilihan mengenai prinsip tata urutan yang paling dianggap membantu (*the most helpful principle of order*).

Biasanya, prinsip "ekonomi kata" menjadi pertimbangan yang menentukan bahwa semakin baik suatu UU dirumuskan, semakin sedikit halaman yang diperlukan untuk menuangkan materi norma dalam UU yang bersangkutan. Misalnya, untuk efisiensi, perancang sebaiknya tidak merumuskan ketentuan UU yang mengharuskan pembacanya melakukan perujukan silang (*cross references*) antar pasal dari berbagai bab atau bagian yang berbeda. Sebab, hal itu akan menyulitkan pembaca untuk menemukan ketentuan-ketentuan yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Daripada perumusan yang berisi perujukan silang, lebih baik menggunakan alternatif lain yang menjamin lebih mudah ditemukan, lebih jelas, dan lebih bisa dipakai (*better find ability, clarity, and usability*).

2. Pembagian Materi (*Division*)

Dalam perumusan materi suatu UU, para perancang biasanya dihadapkan pada tiga persoalan, yaitu:¹¹⁷ a) *problem* pembagian materi (*problem of division*); b) *problem* pengelompokan materi (*problem*

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Ibid.*

of classification), dan c) *problem* pengurutan atau perurutan materi (*problem of sequence*).

Pembagian materi (*problem of division*) berkaitan dengan penentuan masing-masing landasan pemikiran yang menyebabkan bagian materi pokok (*main or primary division*) dan materi penunjang (*sub-ordinate divisions*) yang bersangkutan disusun. Perbedaan antara materi pokok dengan materi penunjang penting, karena para perancang biasanya selalu mendahulukan perumusan bagian utama yang dianggap lebih penting (*primary breakdown*) daripada bagian yang bersifat sekunder (*subsidiary breakdowns*). Dengan perkataan lain, dalam penyusunan materi UU, yang selalu didahulukan adalah bagian yang dianggap lebih penting (*order of importance*).

Dalam banyak kasus, dianggap lebih mudah dengan mengaitkan upaya pembagian materi UU tersebut pada hal-hal yang berkenaan dengan:¹¹⁸

- a. Jenis orang yang diatur oleh materi bersangkutan (*kinds of people affected*),
- b. Organ administratif yang terlibat, atau
- c. Bidang kegiatan operasional yang dilakukan oleh organ dimaksud.

Hal ini disusun secara kronologis yang tersendiri dan untuk setiap bagian utama itu, logika yang sama juga dipakai untuk penyusunan bagian-bagian yang bersifat penunjang.

Biasanya jumlah orang bersifat relatif yang terlibat dalam suatu kegiatan tidak dijadikan dasar untuk penentuan bagian materi UU, kecuali apabila jumlah subjek yang dimaksud berkaitan dengan ketentuan umum (*general rules*) yang berhadapan dengan pengecualian (*exception*). Dalam hal demikian, ketentuan umum selalu ditempatkan lebih dulu daripada ketentuan pengecualian.

Pada setiap lapisan pembagian materi, para perancang haruslah menentukan prinsip urutan pokok materi yang akan diterapkan dalam penyusunan suatu UU. Dari segi penempatan materinya (*spatial dimension*), menurut Reed Dickerson, keempat prinsip di bawah ini dapat dipakai, yaitu:¹¹⁹

¹¹⁸ *Ibid.*, hlm. 164.

¹¹⁹ *Op. cit.*, Reed Dickerson.

- a. *General provisions normally come before special provisions;*
- b. *More important provisions normally come before less important provisions;*
- c. *Permanent provisions normally come before temporary provisions;*
- d. *Technical housekeeping sections normally come at the end.*

Sementara itu, dari segi urutan waktunya (*temporal dimension*), pengaturan materi UU biasa disusun menurut urutan kronologis perbuatan atau kejadiannya. Dalam rangka perubahan UU, biasanya pola pengelompokan yang lama tetap diikuti kecuali jika alternatif lain dianggap lebih menjamin prinsip "*findability*", "*clarity*", dan "*usability*" ketentuan UU itu. "*Findability*" artinya mudah ditemukan, "*clarity*" jelas dan mudah dipahami, dan "*usability*" berarti dapat dipakai.

Menurut Reed Dickerson, format UU Federal Amerika Serikat biasanya memuat urutan bagian materi (*order of sections*) sebagai berikut:¹²⁰

- a. *Short title, if any;*
- b. *Statement of purpose or policy, if any;*
- c. *Definitions;*
- d. *Most significant general rules and special provisions;*
- e. *Sub-ordinate provisions, and exceptions large and important enough to be stated as separate sections;*
- f. *Penalties;*
- g. *Temporary provisions;*
- h. *Specific repeals and related amendments;*
- i. *Saving clauses;*
- j. *Severability clause, if any;*
- k. *Expiration date, if any;*
- l. *Effective date, if different from the date of enactment.*

Dari ke-12 hal tersebut, 5 (lima) di antaranya bersifat relatif, jika memang diperlukan. Bagian materi UU yang dapat dikatakan bersifat mutlak hanya 7 (tujuh), yaitu:

¹²⁰ *Ibid.*

- a. *Definitions;*
- b. *Most significant general rules and special provisions;*
- c. *Subordinate provisions, and exceptions large and important enough to be stated as separate sections;*
- d. *Penalties;*
- e. *Temporary provisions;*
- f. *Specific repeals and related amendments;*
- g. *Saving clauses.*

Tentu saja, urutan penyebutan ke-12 atau ke-7 bagian itu bersifat fleksibel, tidak mutlak seperti tersebut di atas. Penempatannya secara konkret dalam rumusan UU tergantung kepada kebutuhan pengaturan di dalam setiap naskah UU yang bersangkutan.

L. KEBERLAKUAN UNDANG-UNDANG

Suatu norma dianggap sah sebagai norma hukum (*legal norm*) yang mengikat untuk umum apabila norma hukum itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh para subjek hukum yang diikatnya. Keberlakuan ini dalam bahasa Inggris disebut "*validity*", dalam bahasa Jerman "*geltung*" atau dalam bahasa Belanda disebut "*gelding*". Keabsahan berlakunya atau keberlakuan suatu UU atau peraturan perundang-undangan itu sendiri pada pokoknya ditentukan oleh banyak faktor dan beraneka cara pandang.

Secara umum dapat dikemukakan adanya lima kemungkinan faktor yang menyebabkan norma hukum dalam UU atau peraturan perundang-undangan dikatakan berlaku. Norma-norma hukum dimaksud dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat filosofis, karena pertimbangan yuridis, pertimbangan sosiologis, pertimbangan politis, ataupun dianggap berlaku karena pertimbangan yang semata-mata bersifat administratif. Untuk UU yang dikatakan baik, sudah seharusnya kelima syarat tersebut di atas haruslah dipenuhi sekaligus, yaitu berlaku, baik secara filosofis, politis, yuridis, sosiologis, maupun secara administratif.

1. Keberlakuan Filosofis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Seperti dalam pandangan Hans Kelsen mengenai "*Grundnorm*" atau dalam pandangan Hans Nawiasky tentang "*staatsfundamentalnorm*", pada setiap negara selalu ditentukan adanya nilai-nilai dasar atau nilai-nilai filosofis tertinggi yang diyakini sebagai sumber dari segala sumber nilai luhur dalam kehidupan kenegaraan yang bersangkutan.¹²¹

Untuk hal ini, nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religio-sitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebhineka-tunggal-ikaan, kedaulatan kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satu pun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah NKRI.

2. Keberlakuan Yuridis

Keberlakuan yuridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis. Secara yuridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang:

- a. Ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbau des Recht Theorie*";¹²²
- b. Ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann;¹²³

¹²¹ Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

¹²² *Op cit.*, "*Stufenbau Theorie*" yang dikembangkan oleh Hans Kelsen.

¹²³ J.H.A. Logemann dalam Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto dalam Perihal Kaidah Hukum, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 115-116.

- c. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen,¹²⁴ dan
- d. Ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara yuridis.

3. Keberlakuan Politis

Suatu norma hukum dikatakan berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata (*riële machtsfactoren*). Meskipun norma yang bersangkutan didukung oleh masyarakat lapisan akar rumput, sejalan pula dengan cita-cita filosofis negara, dan memiliki landasan yuridis yang sangat kuat, tetapi tanpa dukungan kekuatan politik yang mencukupi di parlemen, norma hukum yang bersangkutan tidak mungkin mendapatkan dukungan politik untuk diberlakukan sebagai hukum. Dengan perkataan lain, keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang pada gilirannya memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apabila suatu norma hukum telah mendapatkan dukungan kekuasaan, apa pun wujudnya dan bagaimana pun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

4. Keberlakuan Sosiologis

Pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu:

- a. Kriteria pengakuan (*recognition theory*);
- b. Kriteria penerimaan (*reception theory*); atau
- c. Kriteria faktisitas hukum.

¹²⁴ *Ibid.*, W. Zevenbergen mengenai soal ini dalam bukunya yang terbit pada Tahun 1925 menyatakan bahwa setiap kaidah hukum harus memenuhi syarat-syarat pembentukannya (*op de vereischte wijze is tot stand gekomen*), hlm. 114-115 dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Press: Cetakan Ketiga, 2017), hlm. 167.

Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya. Kriteria penerimaan sebagai kriteria kedua (*principle of reception*) pada pokoknya berkenaan dengan kesadaran masyarakat yang bersangkutan untuk menerima dayaatur, dayaikat, dan dayapaksa norma hukum tersebut baginya. Inilah yang dijadikan dasar Christiaan Snouck Hurgronje menyatakan bahwa di Hindia Belanda dahulu yang berlaku adalah hukum adat, bukan hukum Islam. Menurutnya, walaupun hukum Islam itu secara sosiologis dapat dikatakan berlaku, maka hal itu semata-mata disebabkan oleh kenyataan bahwa masyarakat hukum adat sudah meresepsikannya ke dalam tradisi hukum adat masyarakat setempat.¹²⁵

Sedangkan kriteria ketiga menekankan pada kenyataan faktual (faktisitas hukum), yaitu sejauh mana norma hukum itu sendiri memang sungguh-sungguh berlaku efektif dalam kehidupan nyata masyarakat. Meskipun suatu norma hukum secara yuridis formal memang berlaku, diakui (*recognized*), dan diterima (*received*) oleh masyarakat sebagai sesuatu yang memang ada (*exist*) dan berlaku (*valid*), tetapi dalam kenyataan praktiknya sama sekali tidak efektif, berarti dalam faktanya norma hukum itu tidak berlaku. Oleh karena itu, suatu norma hukum baru dapat dikatakan berlaku secara sosiologis apabila norma hukum dimaksud memang berlaku menurut salah satu kriteria tersebut.

¹²⁵ *Op cit.*, Pendapat Christian Snouck Hurgronje ini banyak ditentang oleh para sarjana hukum Indonesia, terutama oleh Hazairin beserta murid-muridnya, seperti Sayuti Thalib, Mohammad Daud Ali, dan sebagainya. Bahkan, sarjana Belanda sendiri seperti C. van den Berg mempunyai pendapat yang sama sekali berbeda dengan Snouck Hurgronje mengenai soal ini yang dikenal dengan istilah teori "*receptie in complexu*". Sedangkan Hazairin dan Sayuti Thalib mengembangkan teori yang dikenal dengan "*receptie a contrario*" dalam Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang, (Depok: Rajawali Press, Cetakan Ketiga, 2017), hlm. 168.



B A B III

TAHAPAN PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG





A. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, kekuasaan untuk membentuk UU ada pada DPR. Selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa, setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Berdasarkan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan UU diatur dengan UU. Untuk pelaksanaan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 tersebut maka proses pembentukan UU diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Selain itu proses pembentukan UU juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 17 Tahun 2014 *jo.* UU No. 13 Tahun 2019). Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, materi muatan yang harus diatur melalui UU adalah:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945;
2. Perintah suatu UU untuk diatur dengan UU;

3. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
4. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
5. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019, proses pembuatan UU diatur dalam Pasal 16 s/d Pasal 23, Pasal 43 UU s/d Pasal 51, dan Pasal 65 s/d Pasal 74. Sedangkan, dalam UU No. 13 Tahun 2019, pembentukan UU diatur dalam Pasal 162 s/d Pasal 173. Berdasarkan kedua UU tersebut, proses pembentukan UU sebagai berikut:

1. Perencanaan penyusunan UU dilakukan dalam Prolegnas yang disusun oleh DPR, DPD, dan Pemerintah untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU.
2. RUU dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.
3. Setiap RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik (NA), kecuali untuk RUU APBN, RUU Penetapan Perppu menjadi UU, serta RUU Pencabutan UU atau Pencabutan Perppu.
4. RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi (Baleg).
5. RUU yang diajukan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan usulannya berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
6. Materi muatan RUU yang diajukan oleh DPD serupa dengan yang dapat diajukan oleh Presiden yang telah diterangkan di atas. RUU tersebut beserta NA diajukan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.
7. RUU ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan.
8. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Baleg, rapat Badan Anggaran (Banggar), atau rapat Panitia Khusus (Pansus).
9. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I meliputi pengantar musyawarah, pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), dan penyampaian pendapat mini.

10. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna DPR yang berisi:
 - a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
 - b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang ditugaskan.
11. Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak.
12. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden diserahkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU dengan dibubuhkan tanda tangan, ditambahkan kalimat pengesahan, serta diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
13. Apabila pembahasan RUU telah memasuki pembahasan DIM pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

1. Perencanaan Rancangan Undang-Undang Melalui Program Legislasi Nasional

a. Penyusunan Prolegnas

Kebijakan legislasi di DPR diawali dengan Prolegnas. Prolegnas adalah instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas adalah instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun bersama oleh DPR dengan Pemerintah. Melalui Prolegnas diharapkan kebijakan legislasi dapat berjalan secara lebih berencana, terarah, terpadu, dan sistematis.

Pasca amandemen ke-empat UUD 1945, Prolegnas semakin diperkuat dan ditegaskan keberadaannya, terutama sejak keluarnya UU No. 10 Tahun 2004, yang mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004.¹²⁶

UU No. 10 Tahun 2004 saat ini sudah tidak berlaku. Sebagai penggantinya, DPR dan Pemerintah telah menerbitkan UU No. 12 Tahun 2011. Adapun UU No. 12 Tahun 2011 tersebut telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019.

DPR selaku koordinator penyusunan Prolegnas, menyusun Prolegnas merupakan tanggung jawab yang besar. Dalam hal ini, peran dan tanggung jawab tersebut mengarah kepada pengembangan DPR sebagai pusat dari pembentukan hukum (*law center*). Salah satu contoh konkret, yaitu penyusunan Prolegnas Tahun 2010-2014 bersama dengan Pemerintah, karena sejak tahun 2005 tidak dikenal lagi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang menjadi acuan dalam penyusunan Prolegnas. Beberapa tujuan Prolegnas yang diharapkan dapat tercapai, antara lain:¹²⁷

1. Mempercepat proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari pembentukan sistem hukum nasional;
2. Membentuk peraturan perundang-undangan sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan lainnya, serta mengaktualisasikan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial/pembangunan, instrumen pencegah/penyelesaian sengketa, pengatur perilaku anggota masyarakat dan sarana pengintegrasian bangsa dalam wadah NKRI;
3. Mendukung upaya mewujudkan supremasi hukum, terutama mengganti peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat;
4. Menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada selama ini, namun tidak sesuai dengan tuntutan dan kebutuhan masyarakat; dan

¹²⁶ Baleg DPR, Evaluasi Prolegnas 2005-2009, (Jakarta: Baleg DPR, September, 2009).

¹²⁷ Agung Laksono, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jurnal Majelis, Vol. 1, Jakarta, Setjen MRP RI, Agustus 2009, hlm. 58.

5. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan dari, dan memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat.

Proses pembangunan hukum nasional yang ditandai oleh pembentukan UU sangat ditunjang oleh sejauh mana penyusunan Prolegnas. Prolegnas pertama kali digagas pada 1976 dalam Simposium Pola Perencanaan Hukum dan Perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), dan mulai dilaksanakan pada 1977 dengan diselenggarakannya lokakarya Penyusunan Prolegnas di Manado.¹²⁸

Perubahan UUD 1945 berimplikasi luas dan mendasar pada sistem ketatanegaraan Indonesia, yang harus diikuti dengan berbagai perubahan bidang hukum, yang menuntut pula adanya penataan sistem hukum dan kerangka hukum yang melandasinya.

Dalam pelaksanaan Prolegnas, supremasi hukum ditempatkan secara strategis sebagai landasan dan perekat bidang pembangunan bidang lainnya serta kehidupan berbangsa dan bernegara dalam bingkai NKRI melalui satu sistem hukum nasional.

Hukum sebagai perekat kehidupan berbangsa dan bernegara yang bermakna bahwa dalam NKRI terdapat satu kesatuan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional adalah sistem yang menganut asas kenusantaraan yang tetap mengakui keanekaragaman atau heterogenitas hukum hukum adat, hukum Islam, hukum agama lainnya, hukum kontemporer dan hukum barat, serta merumuskan berbagai simpul yang menjadi titik taut fungsional di antara aneka ragam kaidah yang ada melalui unifikasi terhadap hukum-hukum tertentu, yang dilakukan baik secara parsial maupun dalam bentuk kodifikasi.

Berdasarkan Pasal 20 dan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, DPR menjadi pemegang kekuasaan pembentukan UU, Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 merumuskan:

- (1) *DPR memegang kekuasaan membentuk UU.*
- (2) *Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat tujuan bersama.*

¹²⁸ *Op. cit.*, Baleg DPR.

- (3) *Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.*
- (4) *Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.*
- (5) *Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.*

Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 tersebut bermakna:¹²⁹

- (1) Penegasan bahwa kekuasaan membentuk UU berada di tangan DPR. Pasal ini sejalan dengan perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang semula berbunyi: "*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*" menjadi: "*Presiden berhak mengajukan RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat*"; dan
- (2) Penegasan bahwa pembahasan RUU yang dilaksanakan dalam beberapa tahap di DPR dilakukan secara bersama-sama. Ketentuan ini mengandung makna, tidak dibenarkan apabila suatu RUU sudah mendapatkan persetujuan bersama dalam Rapat Paripurna DPR, Presiden tidak menandatangani pengesahannya, karena sesungguhnya Presiden telah menugaskan Menteri untuk mewakilinya dalam pembahasan RUU di DPR. Penegasan ini dilanjutkan pula dengan ketentuan, apabila dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU.

Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 merumuskan:

"Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembuatan undang-undang diatur dengan undang-undang."

Agung Laksono mengatakan bahwa, penambahan pasal baru ini merupakan bagian dari penguatan komitmen DPR di bidang legislasi. Berdasarkan amanah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 ini telah dibentuk UU No. 10 Tahun 2004, yang menjadi acuan dalam penyusunan Peraturan perundang-undangan, dan sekaligus membantu meningkatkan kinerja

¹²⁹ *Op.cit.*, Agung Laksono, hlm. 58.

DPR dalam Pembentukan UU.¹³⁰ Salah satu substansi penting dari UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 adalah pentingnya aspek perencanaan yang dikenal dengan Dokumen Program Legislasi, yang disebut dengan Prolegnas.

Walaupun Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 mengisyaratkan kekuasaan membentuk UU berada di tangan DPR, namun fungsi tersebut dilaksanakan bersama-sama dengan Presiden. Tidak ada RUU yang dapat disahkan menjadi UU tanpa ada persetujuan bersama. Pembahasan bersama menggambarkan paling tidak ada dua kepentingan dalam pembahasan RUU, yaitu (1) kepentingan Pemerintah dan (2) kepentingan DPR. Artinya, para pihak melakukan fungsi *checks and balances* untuk mencapai suatu rumusan kepentingan bersama atau publik.

Bagi DPR, fungsi *checks and balances* dalam Pembentukan UU sangat penting sebagai bagian dari pelaksanaan tugasnya sebagai wakil rakyat. Oleh karena itu, peran DPR dalam pembentukan UU harus dilihat sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada konstituen atau rakyat pemilihnya. Salah satu contohnya adalah Prolegnas Tahun 2020-2024 yang disusun DPR bersama Pemerintah.

Berdasarkan Visi Pembangunan Hukum Nasional yang telah dibahas dalam Bab 1 buku ini, maka kebijakan Prolegnas diarahkan untuk:

1. Membentuk peraturan perundang-undangan di bidang hukum, ekonomi, politik, agama, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, pembangunan daerah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta pertahanan dan keamanan, sebagai pelaksanaan amanat UUD NRI Tahun 1945.
2. Mengganti peraturan perundang-undangan peninggalan kolonial dan menyempurnakan Peraturan perundang-undangan yang ada yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.
3. Mempercepat proses penyelesaian RUU yang sedang dalam proses pembahasan dan membentuk UU yang diperintahkan oleh UU.

130 *Ibid.*, hlm. 57.

4. Membentuk peraturan perundang-undangan yang baru untuk mempercepat reformasi, mendukung pemulihan ekonomi, perlindungan HAM, dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta kejahatan transnasional.
5. Meratifikasi secara selektif konvensi internasional yang diperlukan untuk mendukung pembangunan ekonomi, demokrasi, dan perlindungan HAM, serta pelestarian lingkungan hidup.
6. Membentuk peraturan perundang-undangan baru sesuai dengan tuntutan masyarakat dan kemajuan zaman.
7. Memberikan landasan yuridis bagi penegakan hukum secara tegas profesional dan menjunjung tinggi HAM dan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan gender.
8. Menjadikan hukum sebagai sarana pembaruan dan pembangunan di segala bidang yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat, bangsa dan negara guna mewujudkan prinsip keseimbangan antara ketertiban, legitimasi, dan keadilan.

Ketentuan tentang tahap perencanaan RUU diatur dalam Pasal 16 s/d Pasal 23 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 15 Tahun 2019, Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Perencanaan RUU dilakukan dalam Prolegnas.¹³¹ Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan UU dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.¹³²

Dalam penyusunan Prolegnas ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka Prolegnas memuat program legislasi jangka panjang, menengah, dan tahunan. Prolegnas hanya memuat program penyusunan Peraturan perundang-undangan dengan tingkat pusat (UU/Perppu). Dalam penyusunan program tersebut perlu ditetapkan pokok-pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan UU lainnya. Oleh karena itu, penyusunan Prolegnas disusun secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun bersama oleh DPR dan Pemerintah.

¹³¹ Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹³² *Ibid.*, Pasal 17.

Pembentukan UU melalui fungsi legislasi DPR merupakan bagian dari pembangunan hukum, khususnya pembangunan materi hukum. Manfaat dari Prolegnas bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPR adalah menjamin agar pembangunan materi hukum dilaksanakan secara terarah, menyeluruh, dan terpadu. Oleh karena itu, penyusunan Prolegnas didasarkan pada visi dan misi pembangunan hukum nasional.

Secara operasional, Prolegnas memuat daftar RUU yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional, untuk jangka waktu lima tahunan dan satu tahunan. Jadi, visi dan misi pembangunan hukum nasional menjiwai materi hukum yang akan dibentuk. Dengan demikian, Prolegnas tidak sekedar daftar keinginan, melainkan juga daftar yang dilandasi kebutuhan serta visi pembangunan hukum nasional.

Dalam kerangka penyusunan skala prioritas Prolegnas, penyusunan daftar RUU didasarkan atas:¹³³

1. Perintah UUD NRI Tahun 1945;
2. Perintah TAP MPR;
3. Perintah UU lainnya;
4. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. RPJPN;
6. RPJMN;
7. Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis DPR; dan
8. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Atas dasar itu, ketentuan Pasal 19 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 menggariskan, di dalam Prolegnas dimuat program pembentukan UU dengan judul RUU, materi yang diatur, serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya adalah keterangan mengenai konsepsi setiap RUU, meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, serta jangkauan dan arah pengaturan dari setiap UU yang akan dibentuk. Materi tersebut dituangkan dalam Naskah Akademik setelah melalui pengkajian dan penyesuaian.

133 *Ibid.*, Pasal 18.

Lebih jauh diatur dalam Pasal 20 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) UU No. 15 Tahun 2019 bahwa penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah, DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Adapun penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RUU APBN.

Selanjutnya ketentuan Pasal 21 UU No. 15 Tahun 2019, menyatakan bahwa:

- (1) *Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (2) *Penyusunan Prolegnas di lingkungan dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (3) *Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari Fraksi, Komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.*
- (4) *Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
- (5) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.*

(6) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.*

Hasil penyusunan Prolegnas baik di lingkungan DPR maupun di lingkungan Pemerintah selanjutnya dibahas bersama, untuk kemudian disepakati dan ditetapkan dengan Keputusan DPR dalam Rapat Paripurna DPR serta dituangkan sebagai dokumen resmi Prolegnas.¹³⁴ Tidak bisa dilepaskan dari tahap penyusunan Prolegnas, Pasal 23 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2019 menetapkan bahwa Prolegnas memuat juga Daftar RUU Kumulatif Terbuka, yang berkaitan dengan:

1. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
2. Akibat putusan MK;
3. APBN;
4. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan
5. Penetapan/pencabutan Perppu.

RUU di luar Prolegnas yang diajukan dan disetujui oleh DPR atau Presiden dalam keadaan tertentu, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 23 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2019, yaitu RUU untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penyusunan Prolegnas merupakan salah satu tugas dari Baleg. Tugas Baleg DPR terkait dengan Prolegnas dirumuskan dalam Pasal 66 huruf a, huruf b, huruf d, huruf f, dan huruf l, Peraturan Tatib DPR 2020 dengan kalimat sebagai berikut:

" Baleg bertugas menyusun rancangan Prolegnas yang memuat daftar RUU beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR; mengoordinasikan penyusunan Prolegnas yang memuat

¹³⁴ *Ibid.*, Pasal 22.

daftar RUU beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD; menyiapkan dan menyusun RUU usul Baleg dan/ atau Anggota Baleg berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; memberikan pertimbangan terhadap RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, atau Gabungan Komisi di luar RUU yang terdaftar dalam Prolegnas untuk dimasukkan ke dalam Prolegnas perubahan; dan melakukan sosialisasi Prolegnas dan/atau Prolegnas perubahan."

Penyusunan program dan urutan prioritas tersebut dilaksanakan Baleg DPR melalui beberapa tahap, yaitu:

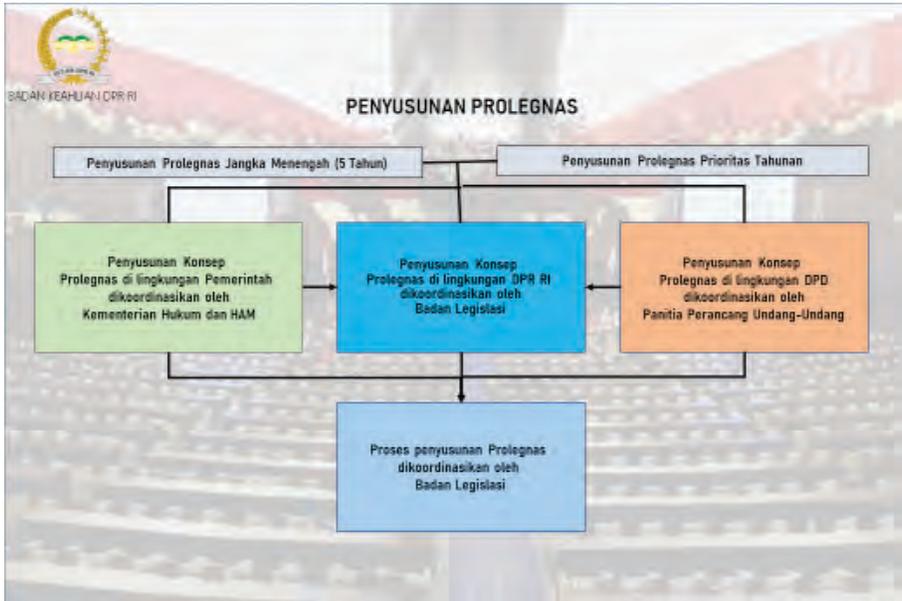
1. Menginventarisasi masukan dari anggota Fraksi, Komisi, DPD RI, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan Baleg;
2. Keputusan sebagaimana dimaksud pada angka (1) merupakan bahan konsultasi dengan Pemerintah;
3. Hasil konsultasi dengan Pemerintah dilaporkan dalam Rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan.

Penyusunan program dan urutan prioritas disertai pula dengan evaluasi. Oleh karena itu, Baleg juga memiliki wewenang untuk melakukan evaluasi terhadap program dan urutan prioritas RUU.

Dalam Prolegnas dinyatakan, Pembentukan UU secara komprehensif perlu memperhatikan 2 (dua) dimensi, yaitu:

1. Dimensi masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa;
2. Dimensi masa kini yakni kondisi objektif yang ada sekarang dengan lingkungan strategisnya dengan memandang ke masa depan yang dicita-citakan.

Gambar III: 1
Penyusunan Prolegnas



Lebih lanjut terkait penyusunan Prolegnas diatur secara teknis dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 (Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020) sebagai berikut:

Pasal 6

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
- (2) Penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui Badan Legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi.
- (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPD dikoordinasikan oleh PPUU.
- (5) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri.

Pasal 7

Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.

Pasal 8

- (1) Prolegnas jangka menengah merupakan Prolegnas jangka waktu 5 (lima) tahun untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPR.
- (2) Prolegnas jangka menengah memuat:
 - a. gambaran umum hukum nasional;
 - b. arah dan kebijakan pembangunan hukum nasional untuk 5 (lima) tahun masa keanggotaan DPR; dan
 - c. judul rancangan undang-undang beserta keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi:
 1. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 2. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
 3. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Judul rancangan undang-undang beserta keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c berasal dari:
 - a. usulan DPR, DPD, atau Pemerintah; dan/atau
 - b. daftar rancangan undang-undang dalam Prolegnas jangka menengah periode keanggotaan DPR sebelumnya.
- (4) Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga memuat penugasan kepada DPR, DPD, dan Pemerintah untuk menyiapkan Naskah Akademik dan rancangan undang-undang untuk usulan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a.
- (5) Judul rancangan undang-undang beserta keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c dibuat dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan DPR ini.

Pasal 9

- (1) Prolegnas prioritas tahunan merupakan pelaksanaan Prolegnas jangka menengah yang dilakukan setiap tahun.

- (2) Prolegnas prioritas tahunan memuat:
 - a. judul rancangan undang-undang; dan
 - b. keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi:
 1. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 2. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
 3. jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Judul rancangan undang-undang dan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berasal dari:
 - a. rancangan undang-undang luncuran pembahasan tahun sebelumnya;
 - b. rancangan undang-undang yang sudah diajukan sebagai usul inisiatif DPR;
 - c. rancangan undang-undang yang sedang atau sudah diharmonisasi oleh Badan Legislasi; dan/atau
 - d. rancangan undang-undang usulan baru yang berasal dari Prolegnas jangka menengah.
- (4) Judul rancangan undang-undang dan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus disertai dengan Naskah Akademik dan rancangan undang-undang.
- (5) Judul rancangan undang-undang dan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibuat dengan format sebagaimana tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan DPR ini.

Bagian Kedua

Penyusunan Prolegnas

Paragraf 1

Prolegnas Jangka Menengah

Pasal 10

Penyusunan Prolegnas jangka menengah dilaksanakan pada awal masa keanggotaan DPR.

Pasal 11

- (1) Untuk menyusun Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10, Badan Legislasi menyampaikan surat kepada Anggota, pimpinan Fraksi, dan pimpinan Komisi untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diusulkan dalam Prolegnas jangka menengah paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak Badan Legislasi terbentuk.
- (2) Usulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Anggota, pimpinan Fraksi, dan pimpinan Komisi secara tertulis kepada pimpinan Badan Legislasi paling lama 20 (dua puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Usulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilengkapi dengan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf c.

Pasal 12

- (1) Untuk mendapat masukan dari masyarakat, Badan Legislasi:
 - a. mengumumkan rencana penyusunan Prolegnas jangka menengah kepada masyarakat melalui media massa baik cetak maupun elektronik;
 - b. melakukan kunjungan kerja untuk menyerap aspirasi masyarakat; dan
 - c. menerima masukan dalam rapat Badan Legislasi.
- (2) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan secara langsung atau melalui surat kepada pimpinan Badan Legislasi sebelum dilakukan pembahasan rancangan Prolegnas jangka menengah oleh Badan Legislasi, PPUU, dan Menteri.

Pasal 13

- (1) Usulan Prolegnas dari Anggota, Fraksi, Komisi, dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan Pasal 12 diinventarisasi oleh Badan Legislasi.
- (2) Hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam rancangan Prolegnas jangka menengah dari DPR.

Pasal 14

- (1) Rancangan Prolegnas jangka menengah dari DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (2) dibahas oleh Badan Legislasi dan hasilnya ditetapkan sebagai Prolegnas jangka menengah dari DPR.
- (2) Prolegnas jangka menengah dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan pembahasan dalam rapat koordinasi dengan PPUU dan Menteri.

Paragraf 2

Prolegnas Prioritas Tahunan

Pasal 15

- (1) Penyusunan Prolegnas prioritas tahunan dilaksanakan sebelum penetapan rancangan undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara.
- (2) Penyusunan Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk tahun pertama dilakukan bersamaan dengan penyusunan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10.

Pasal 16

- (1) Untuk menyusun Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1), Badan Legislasi menyampaikan surat kepada Anggota, pimpinan Fraksi, dan pimpinan Komisi untuk meminta usulan rancangan undang-undang yang akan diprioritaskan dalam Prolegnas prioritas tahunan paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas prioritas tahunan.
- (2) Usulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Anggota, pimpinan Fraksi, dan pimpinan Komisi secara tertulis kepada pimpinan Badan Legislasi paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas.

- (3) Usulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilengkapi dengan keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) huruf b.
- (4) Selain dilengkapi dengan keterangan, usulan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus disertai dengan Naskah Akademik dan rancangan undang-undang.

Pasal 17

- (1) Untuk mendapat masukan masyarakat, Badan Legislasi:
 - a. mengumumkan rencana penyusunan Prolegnas prioritas tahunan kepada masyarakat melalui media massa baik cetak maupun elektronik;
 - b. melakukan kunjungan kerja untuk menyerap aspirasi masyarakat; dan
 - c. menerima masukan dalam rapat Badan Legislasi.
- (2) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan secara langsung atau melalui surat kepada pimpinan Badan Legislasi sebelum dilakukan pembahasan rancangan Prolegnas prioritas tahunan oleh Badan Legislasi, PPUU, dan Menteri.

Pasal 18

- (1) Usulan Prolegnas prioritas tahunan dari Anggota, Fraksi, Komisi, dan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dan Pasal 17 diinventarisasi oleh Badan Legislasi.
- (2) Hasil inventarisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dituangkan dalam rancangan Prolegnas prioritas tahunan dari DPR.

Pasal 19

- (1) Rancangan Prolegnas prioritas tahunan dari DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) dibahas oleh Badan Legislasi dan hasilnya ditetapkan sebagai Prolegnas prioritas tahunan dari DPR.
- (2) Prolegnas prioritas tahunan dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan pembahasan dalam rapat koordinasi dengan PPUU dan Menteri.

Bagian Ketiga
Pembahasan Prolegnas

Paragraf 1
Prolegnas Jangka Menengah

Pasal 20

- (1) Pembahasan Prolegnas jangka menengah dilakukan oleh Badan Legislasi, PPUU, dan Menteri.
- (2) Pembahasan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. rapat kerja;
 - b. rapat panitia kerja; dan/atau
 - c. rapat tim perumus.

Pasal 21

- (1) Rapat kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) huruf a dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 - a. penyampaian pengantar pimpinan Badan Legislasi;
 - b. penyampaian sambutan pimpinan PPUU;
 - c. penyampaian sambutan Menteri;
 - d. pembahasan daftar inventarisasi usulan Prolegnas jangka menengah; dan
 - e. pengambilan keputusan.
- (2) Dalam pengantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, pimpinan Badan Legislasi menyampaikan usulan Prolegnas jangka menengah dari DPR.
- (3) Dalam sambutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, pimpinan PPUU menyampaikan usulan Prolegnas jangka menengah dari DPD.
- (4) Dalam sambutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, Menteri menyampaikan usulan Prolegnas jangka menengah dari Pemerintah.

- (5) Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, Badan Legislasi, PPUU, dan Menteri memperhatikan:
 - a. alasan diajukannya rancangan undang-undang yang dimuat dalam keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf c; dan/atau
 - b. pelaksanaan Prolegnas jangka menengah periode keanggotaan DPR sebelumnya.
- (6) Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas jangka menengah, Badan Legislasi dan Menteri terlebih dahulu menyepakati jumlah rancangan undang-undang yang akan dimasukkan dalam daftar Prolegnas jangka menengah.
- (7) Setelah menyepakati jumlah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6), Badan Legislasi, PPUU, dan Menteri menyepakati judul rancangan undang-undang dalam Prolegnas jangka menengah periode keanggotaan DPR sebelumnya yang dapat dimasukkan kembali dalam Prolegnas jangka menengah.
- (8) Rapat kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2) huruf a membentuk panitia kerja untuk membahas lebih lanjut Prolegnas jangka menengah.
- (9) Panitia kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dapat membentuk tim perumus yang bertugas untuk merumuskan Prolegnas jangka menengah.
- (10) Tim perumus sebagaimana dimaksud pada ayat (9) melaporkan hasil perumusan Prolegnas jangka menengah dalam rapat panitia kerja.
- (11) Hasil perumusan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) dibahas dalam rapat panitia kerja.
- (12) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (11) dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja.
- (13) Dalam hal panitia kerja melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (9) tanpa membentuk tim perumus, hasil pelaksanaan tugas dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja.

- (14) Dalam rapat kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (12) dan ayat (13), Badan Legislasi bersama Menteri mengambil keputusan setelah dilakukan:
 - a. pembacaan daftar Prolegnas jangka menengah;
 - b. penyampaian pendapat Fraksi;
 - c. penyampaian pendapat DPD; dan
 - d. penyampaian pendapat Pemerintah.
- (15) Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (14) dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat.
- (16) Dalam hal pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (15) tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

Paragraf 2

Prolegnas Prioritas Tahunan

Pasal 22

- (1) Pembahasan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama dilakukan bersamaan dengan pembahasan Prolegnas jangka menengah.
- (2) Pembahasan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara *mutatis mutandis* dengan pembahasan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan Pasal 21.

Pasal 23

- (1) Pembahasan Prolegnas prioritas tahunan dilakukan oleh Badan Legislasi, PPUU, dan Menteri.
- (2) Pembahasan Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui:
 - a. rapat kerja;
 - b. rapat panitia kerja; dan/atau
 - c. rapat tim perumus.

Pasal 24

- (1) Rapat kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 - a. penyampaian pengantar pimpinan Badan Legislasi;
 - b. penyampaian sambutan pimpinan PPUU;
 - c. penyampaian sambutan Menteri;
 - d. pembahasan daftar inventarisasi usulan Prolegnas prioritas tahunan; dan
 - e. pengambilan keputusan.
- (2) Dalam pengantar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Badan Legislasi menyampaikan usulan Prolegnas prioritas tahunan dari DPR.
- (3) Dalam sambutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, PPUU menyampaikan usulan Prolegnas prioritas tahunan dari DPD.
- (4) Dalam sambutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, Menteri menyampaikan usulan Prolegnas prioritas tahunan dari Pemerintah.
- (5) Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, Badan Legislasi, PPUU, dan Menteri memperhatikan:
 - a. alasan diajukannya rancangan undang-undang yang dimuat dalam keterangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) huruf c;
 - b. hasil evaluasi pelaksanaan Prolegnas prioritas tahunan tahun sebelumnya; dan
 - c. tersedianya Naskah Akademik dan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (4).
- (6) Dalam membahas daftar inventarisasi usulan Prolegnas prioritas tahunan, Badan Legislasi dan Menteri terlebih dahulu menyepakati jumlah rancangan undang-undang yang akan dimasukkan dalam daftar Prolegnas prioritas tahunan.

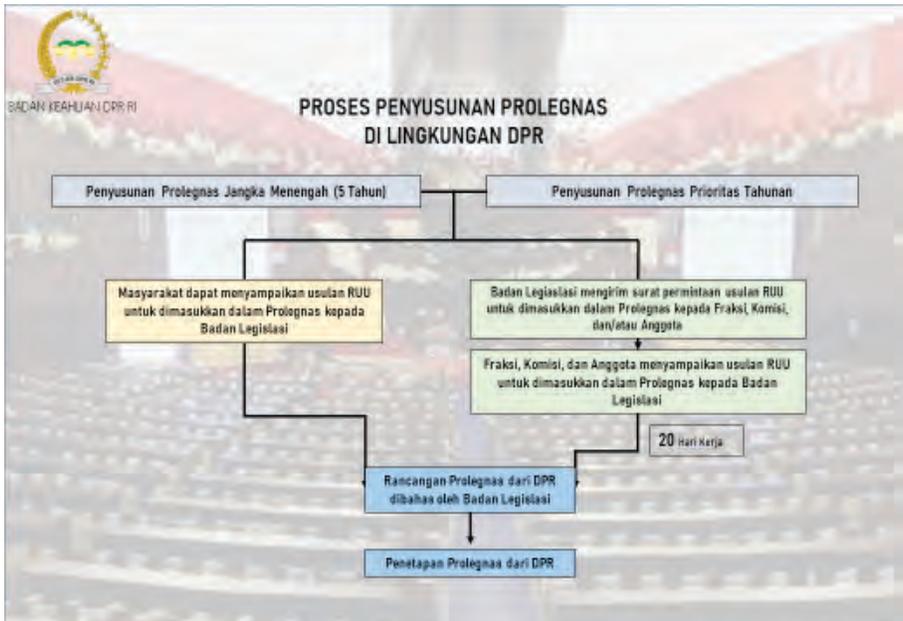
- (7) Rapat kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a membentuk panitia kerja untuk membahas lebih lanjut Prolegnas prioritas tahunan.
- (8) Panitia kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (7) dapat membentuk tim perumus yang bertugas untuk merumuskan Prolegnas prioritas tahunan.
- (9) Tim perumus sebagaimana dimaksud pada ayat (8) melaporkan hasil perumusan Prolegnas prioritas tahunan dalam rapat panitia kerja.
- (10) Hasil perumusan sebagaimana dimaksud pada ayat (9) dibahas dalam rapat panitia kerja.
- (11) Hasil pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (10) dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja.
- (12) Dalam hal panitia kerja melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (7) tanpa membentuk tim perumus, hasil pelaksanaan tugas dilaporkan oleh panitia kerja dalam rapat kerja.
- (13) Dalam rapat kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (11) dan ayat (12), Badan Legislasi bersama Menteri mengambil keputusan terhadap rancangan Prolegnas prioritas tahunan setelah dilakukan:
 - a. pembacaan daftar Prolegnas prioritas tahunan;
 - b. penyampaian pendapat Fraksi;
 - c. penyampaian pendapat DPD; dan
 - d. penyampaian pendapat Pemerintah.
- (14) Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (13) dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat.
- (15) Dalam hal pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (14) tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

Pembahasan Prolegnas diatur juga dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tatib DPR Tahun 2020), pembahasan dilakukan melalui: rapat kerja; rapat panitia kerja; dan/atau rapat tim perumus.¹³⁵ Hasil pembahasan Prolegnas

¹³⁵ Pasal 120 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

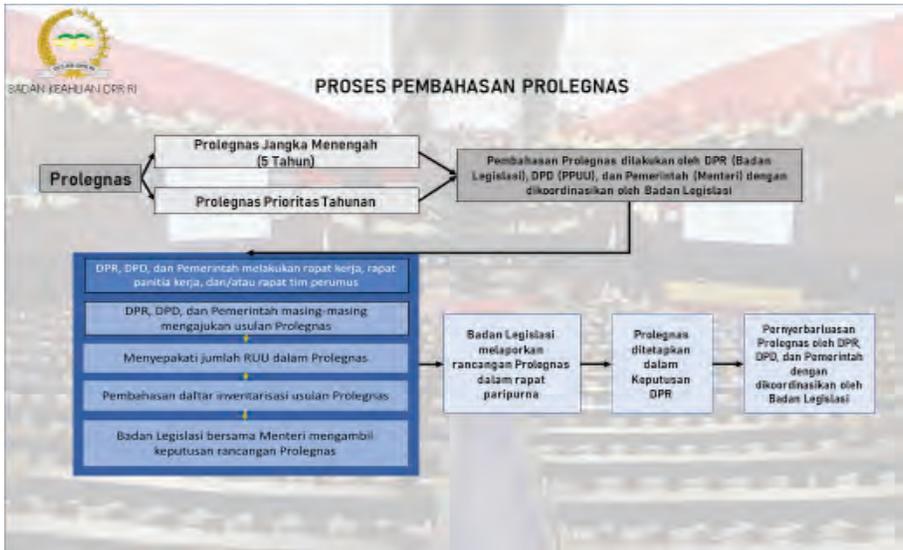
antara Baleg, alat kelengkapan DPD, serta Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan disepakati menjadi Prolegnas dan selanjutnya dilaporkan oleh Baleg dalam rapat paripurna DPR untuk ditetapkan. Prolegnas ditetapkan dengan keputusan DPR.¹³⁶

Gambar III: 2
Proses Penyusunan Prolegnas di Lingkungan DPR



¹³⁶ *Ibid.*, Pasal 121.

Gambar III: 3
Proses Pembahasan Prolegnas



b. Penetapan Program Legislasi Nasional

Tujuan penyusunan Prolegnas untuk mempercepat proses pembentukan hukum, meningkatkan fungsi hukum sebagai sarana rekayasa pembangunan masyarakat, dan menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ada namun tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.

Kendatipun secara operasional memuat daftar RUU, namun Prolegnas sejatinya tidak sekedar instrumen perencanaan pembentukan UU. Oleh sebab itu, jika diamati dari aspek substansi materi hukum (*legal substance*) nya, Prolegnas juga merupakan arah dan kebijakan politik hukum Indonesia. Dalam perspektif inilah, Prolegnas diharapkan dapat mengarahkan pembangunan hukum nasional sehingga terwujud konsistensi dan harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah.

Oleh karena itu, persetujuan DPR untuk menetapkan Prolegnas dilatarbelakangi oleh sejumlah dasar pemikiran penting. Dasar pemikiran dimaksud, antara lain:

1. Prinsip-prinsip dasar pembentukan UU;
2. Tujuan-tujuan Prolegnas;
3. Kondisi objektif permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
4. Visi dan misi pembangunan hukum nasional;
5. Arah Kebijakan Prolegnas; dan
6. Skala prioritas Prolegnas tahunan.

Prolegnas diharapkan bisa menjadi pedoman dan pengendali penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk UU. Prolegnas juga diharapkan dapat menghasilkan UU yang baik untuk mendukung tugas pemerintahan dan pembangunan, serta untuk memenuhi kebutuhan hukum di dalam masyarakat.

Dalam Pasal 25 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 diatur mengenai penetapan Prolegnas, bahwa Prolegnas jangka menengah, Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama, dan Prolegnas prioritas tahunan yang telah disepakati dalam rapat kerja Baleg dengan Menteri dilaporkan oleh Baleg dalam rapat paripurna untuk ditetapkan. Adapun Penetapan Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan untuk tahun pertama dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR.

Penetapan Prolegnas prioritas tahunan dilakukan sebelum penetapan RUU mengenai APBN. Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan DPR. Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan menjadi dasar pengajuan RUU dari DPR, DPD, atau Pemerintah.¹³⁷

Dalam Pasal 22 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, terkait penetapan Prolegnas diatur bahwa hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Prolegnas tersebut ditetapkan dengan Keputusan DPR. Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan menjadi dasar pengajuan RUU dari DPR, DPD, atau Pemerintah.

¹³⁷ Pasal 26 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

c. Evaluasi dan Perubahan Program Legislasi Nasional

Evaluasi Prolegnas dapat dilakukan terhadap Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan. Evaluasi dapat dilakukan oleh DPR, DPD, dan/atau Pemerintah.¹³⁸ Evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan Prolegnas prioritas tahunan. Evaluasi dilakukan dengan mengkaji: urgensi RUU; pelaksanaan Prolegnas jangka menengah periode keanggotaan DPR sebelumnya; pelaksanaan Prolegnas prioritas tahunan tahun sebelumnya; arah dan kebijakan pembangunan hukum nasional yang ingin diwujudkan dari Prolegnas jangka menengah; hasil pemantauan dan peninjauan UU; dan/atau perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Evaluasi dapat berimplikasi terhadap: perubahan judul RUU dalam Prolegnas jangka menengah; dikeluarkannya judul RUU dari Prolegnas jangka menengah; dan ditambahkan judul RUU ke dalam Prolegnas jangka menengah. Hasil evaluasi tersebut dapat berupa perubahan Prolegnas jangka menengah.¹³⁹

Mengenai evaluasi terhadap Prolegnas prioritas tahunan dapat dilakukan sewaktu-waktu. Evaluasi tersebut dilakukan dengan mengkaji pelaksanaan Prolegnas prioritas tahunan tahun berjalan; dan/atau perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat. Adapun evaluasi dapat berimplikasi terhadap: perubahan judul RUU dalam Prolegnas prioritas tahunan; dikeluarkannya judul RUU dari Prolegnas prioritas tahunan; dan ditambahkan judul RUU ke dalam Prolegnas prioritas tahunan.

Hasil evaluasi menjadi bahan pertimbangan dalam pembahasan Prolegnas prioritas tahunan perubahan. Dalam hal perubahan Prolegnas prioritas tahunan mengakibatkan perubahan Prolegnas jangka menengah, hasil evaluasi juga menjadi bahan pertimbangan dalam pembahasan Prolegnas jangka menengah perubahan.¹⁴⁰

Evaluasi terhadap Prolegnas prioritas tahunan di lingkungan DPR dilakukan oleh Baleg. Hasil evaluasi dapat berupa usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan dan/atau Prolegnas jangka menengah

138 *Ibid.*, Pasal 31.

139 *Ibid.*, Pasal 32.

140 *Ibid.*, Pasal 33.

perubahan. Dalam hal hasil evaluasi berupa usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan dan/atau Prolegnas jangka menengah perubahan, Baleg mengundang Panitia Perancangan Undang-Undang (PPUU) dan Menteri untuk membahas usulan tersebut dalam rapat kerja.¹⁴¹

Dalam hal hasil evaluasi DPD terhadap Prolegnas prioritas tahunan berupa usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan dan/atau Prolegnas jangka menengah perubahan, PPUU meminta Baleg mengadakan rapat kerja dengan Menteri untuk membahas usulan tersebut.¹⁴²

Dalam hal hasil evaluasi Pemerintah terhadap Prolegnas prioritas tahunan berupa usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan dan/atau Prolegnas jangka menengah perubahan, Menteri meminta Baleg mengadakan rapat kerja untuk membahas usulan tersebut.¹⁴³

Sebelum melakukan evaluasi Baleg melakukan kajian terhadap Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan. Hasil kajian tersebut diputuskan dalam rapat Baleg untuk menjadi bahan evaluasi yang akan dibahas bersama Menteri. Dalam hal hasil kajian terkait dengan RUU yang menjadi kewenangan DPD, pembahasan melibatkan PPUU. Evaluasi Prolegnas dikoordinasikan oleh Baleg.

Dalam hal disepakati adanya perubahan Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan berdasarkan evaluasi, perubahan Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan disampaikan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan. Adapun Prolegnas yang disetujui dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan dengan Keputusan DPR.¹⁴⁴

Pasal 38 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 mengatur juga mengenai perubahan Prolegnas yaitu bahwa Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan dapat dilakukan perubahan berdasarkan evaluasi. Selanjutnya Pasal 40 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 menyatakan dalam hal hasil evaluasi memuat usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan, pembahasan dilakukan oleh Baleg dan Menteri dalam rapat kerja.

141 *Ibid.*, Pasal 34.

142 *Ibid.*, Pasal 35.

143 *Ibid.*, Pasal 36.

144 *Ibid.*, Pasal 37.

Dalam hal hasil evaluasi memuat usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan terkait RUU yang menjadi kewenangan DPD pembahasan dilakukan oleh Baleg, PPUU, dan Menteri dalam rapat kerja. Selanjutnya Baleg dan Menteri mengambil keputusan terhadap usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan.

Pengambilan keputusan terhadap usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Lalu dalam hal pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat tidak tercapai, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

Dalam hal Baleg dan Menteri menyetujui usulan Prolegnas prioritas tahunan perubahan, Baleg melaporkannya dalam rapat paripurna untuk ditetapkan. Prolegnas prioritas tahunan perubahan ditetapkan dengan Keputusan DPR.¹⁴⁵

Gambar III: 4
Proses Evaluasi dan Perubahan Prolegnas



145 *Ibid.*, Pasal 40.

d. Penyebarluasan Program Legislasi Nasional

Pengaturan mengenai penyebarluasan Prolegnas terdapat dalam ketentuan Pasal 88 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 yang menyatakan bahwa, penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan RUU, pembahasan RUU, hingga Pengundangan UU. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

Dalam penjelasan Pasal 88 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, yang dimaksud dengan "penyebarluasan" adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, RUU yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap UU tersebut atau memahami UU yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Selanjutnya dalam Pasal 89 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 dinyatakan bahwa, penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

Sementara itu dalam Tatib DPR Tahun 2020, terkait dengan penyebarluasan Prolegnas diatur dalam Pasal 122 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) dengan rumusan sebagai berikut:

- (1) *Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, DPD, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Baleg.*
- (2) *Penyebarluasan Prolegnas dilakukan sejak penyusunan sampai dengan setelah penetapan.*
- (3) *Penyebarluasan pada saat penyusunan Prolegnas dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta pemangku kepentingan.*
- (4) *Penyebarluasan setelah penetapan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui sosialisasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan, dan/atau melalui media massa, baik cetak maupun elektronik.*

Dalam Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 terkait dengan penyebarluasan Prolegnas diatur dalam Pasal 41 yang menyatakan penyebarluasan Prolegnas dilakukan DPR, DPD, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Baleg. Penyebarluasan Prolegnas di lingkungan DPR dan/atau masyarakat dilakukan oleh Baleg. Penyebarluasan Prolegnas di lingkungan DPD dan/atau masyarakat dilakukan oleh PPUU. Penyebarluasan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dan/atau masyarakat dilakukan oleh Menteri. Penyebarluasan Prolegnas dilakukan sejak penyusunan sampai dengan setelah penetapan Prolegnas. Sementara itu penyebarluasan pada saat penyusunan Prolegnas dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta pemangku kepentingan. Penyebarluasan setelah penetapan Prolegnas dilakukan secara bersama oleh DPR, DPD, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Baleg dan/atau secara sendiri-sendiri oleh masing-masing lembaga melalui sosialisasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan, dan/atau melalui media massa baik cetak maupun elektronik. Baleg melakukan penyebarluasan Prolegnas kepada Anggota, Komisi, dan Fraksi paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Prolegnas ditetapkan.¹⁴⁶

e. Rancangan Undang-Undang *Carry Over* (Operan)

Ketentuan mengenai *Carry Over* atau melanjutkan kembali pembahasan suatu RUU dalam periode DPR yang berakhir kepada periode DPR yang akan datang. Hal ini dilaksanakan dengan memasukkan kembali RUU dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah maupun Prolegnas Prioritas Tahunan, sehingga sumberdaya, waktu, dan anggaran tidak akan terbuang sia-sia dan dapat dipastikan bahwa pembahasan suatu RUU berlangsung secara berkelanjutan hingga dapat diundangkannya suatu RUU tersebut.¹⁴⁷

Pengaturan mengenai mekanisme *carry over* diatur dalam Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019 yang menyatakan, dalam hal pembahasan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki

¹⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 42.

¹⁴⁷ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hlm. 47.

pembahasan DIM pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

Selain dalam UU No. 15 Tahun 2019, secara teknis mengenai *carry over* diatur dalam Pasal 87 ayat (3) Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 yang menyatakan pembahasan RUU dengan status operan (*carry over*) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.

Selanjutnya Pasal 110 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 menyatakan anggota dan alat kelengkapan DPR dapat mengusulkan RUU yang telah masuk pembicaraan tingkat I dan memiliki DIM pada periode keanggotaan DPR sebelumnya kepada Baleg sebagai usulan *Carry Over* (RUU operan) dalam Prolegnas prioritas tahunan.

DPR, Presiden, dan DPD dapat menetapkan RUU operan dalam Prolegnas prioritas tahunan. RUU operan yang ditetapkan dalam Prolegnas prioritas tahunan dilanjutkan pembahasannya dalam pembicaraan tingkat I dengan menggunakan surat Presiden dan daftar inventarisasi masalah yang sudah ada pada DPR periode keanggotaan sebelumnya.

Dalam hal pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg, pembicaraan tingkat I tetap dilakukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg. Dalam hal pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh Pansus, pembicaraan tingkat I dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah (Bamus).

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan mengikuti tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR ini. Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg atau alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Bamus dapat membahas ulang DIM tertentu yang sudah disetujui oleh anggota DPR periode sebelumnya.

Dalam Pasal 143 ayat (3) Tatib DPR Tahun 2020, pembahasan RUU dengan status operan (*carry over*) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.

Penambahan ketentuan mengenai *carry over*, dimana RUU yang pembahasannya yang telah mencapai 50% (lima puluh perseratus) dari DIM dan belum selesai dibahas pada masa periode keanggotaan DPR, untuk dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas Tahunan pada masa keanggotaan DPR periode berikutnya dengan status RUU dalam tahap pembahasan DPR, Presiden, dan/atau DPD yang diatur dalam Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019.¹⁴⁸

Pengaturan mengenai sistem luncuran (*carry over*) pada Prolegnas jangka menengah untuk periode keanggotaan dan periode pemerintahan yang akan datang. Dengan ketentuan, RUU yang diluncurkan (*carry over*) merupakan RUU yang telah diusulkan secara resmi oleh DPR, DPD, atau Presiden, serta pembahasan RUU dimaksud belum melampaui batas waktu yang ditentukan. Terhadap RUU yang diluncurkan tersebut, tidak membatasi hak setiap anggota dan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan untuk melakukan berbagai kegiatan yang diperlukan agar RUU dimaksud responsif dan aspiratif.¹⁴⁹

Pentingnya memasukkan ketentuan *carry over* untuk penghematan dan efektifitas (sumberdaya, waktu, dan anggaran) serta memastikan keberlanjutan dalam proses pembahasan RUU hingga dapat diundangkannya.¹⁵⁰ Keputusan *carry over* sebuah RUU dari periode sebelumnya ke periode berikutnya harus dilihat dari kebutuhan hukum yang sedang berjalan.¹⁵¹ RUU yang merupakan RUU *carry over* antara lain:

148 *Ibid.*, hlm. 48.

149 *Ibid.*, hlm. 33.

150 *Ibid.*, hlm. 49.

151 Baleg, Carry over RUU bisa dilakukan berdasarkan kebutuhan, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/27223/t/%E2%80%98Carry+Over%E2%80%99+RUU+Bisa+Dilakukan+Berdasarkan+Kebutuhan>, diakses tanggal 10 Februari 2021.

1. RUU tentang Perubahan Atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pada akhirnya RUU tersebut telah disahkan menjadi UU dengan UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara;
2. RUU Bea Meterai. Pada akhirnya RUU tersebut telah disahkan menjadi UU No. 10 Tahun 2020 tentang Bea Meterai;
3. RUU KUHP (Kitab Undang-undang Hukum Pidana) belum disahkan menjadi UU; dan
4. RUU Perasyarakatan belum disahkan menjadi UU.

2. Proses Penyusunan Undang Undang

Proses atau tata cara pembentukan UU adalah suatu tahap kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk UU. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan RUU baik oleh DPR, Pemerintah, maupun oleh DPD RI, kemudian kegiatan pembahasan RUU di DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, sampai pada tahap akhir, yaitu pengesahan dan pengundangan terhadap RUU tersebut.¹⁵²

Berdasarkan ketentuan pasal-pasal dari UUD NRI Tahun 1945 maka pengajuan suatu RUU dapat berasal dari beberapa pihak, yaitu:

1. Dari Pemerintah (Presiden) berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang merumuskan:

"Presiden berhak mengajukan RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat."

2. Dari DPR berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang merumuskan:

"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang."

¹⁵² Maria Farida Indarti Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya, (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 10.

3. Dari Anggota DPR berdasarkan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945, yang merumuskan:

"Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang."

4. Dari DPD RI berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang merumuskan:

"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."

Ketentuan tentang tahap penyusunan UU diatur dalam Pasal 43 s/d Pasal 51 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Pasal 43 ayat (1) s.d. ayat (5) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 menggarisbawahi beberapa ketentuan, sebagai berikut:

1. RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden;
2. RUU yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD;
3. RUU yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai NA¹⁵³; dan
4. Untuk RUU APBN, RUU Penetapan Perppu menjadi UU, dan RUU pencabutan UU atau pencabutan Perppu tidak harus disertai NA, namun harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang harus disertai dengan NA harus dibuat mengikuti aturan baku Teknik Penyusunan NA yang tercantum dalam Lampiran I bagian yang tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun 2011.¹⁵⁴

¹⁵³ Dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditetapkan pengertian NA: "Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat".

¹⁵⁴ Op. cit., Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 44 ayat (1) dan (2).

RUU baik yang berasal dari DPR maupun Presiden, RUU yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. RUU yang diajukan DPD adalah RUU yang berkaitan dengan (a) otonomi daerah, (b) hubungan pusat dan daerah, (c) Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, (e) perimbangan keuangan pusat dan daerah¹⁵⁵

Ketentuan yang sama juga telah terlebih dahulu dimuat dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang merumuskan:

"Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, agama."

RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg atau DPD.¹⁵⁶ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dari DPR dikoordinasikan oleh Baleg.¹⁵⁷ Selanjutnya, dalam Pasal 46 ayat (3) UU No.12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 dinyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Tata Cara Mempersiapkan RUU di lingkungan DPR diatur dengan Peraturan DPR. Tata cara mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (3) UU No.12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 tersebut diatur dalam Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.¹⁵⁸ Dalam penyusunan RUU, Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian.¹⁵⁹ Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang

¹⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 45 ayat (1) dan (2).

¹⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 46 ayat (1).

¹⁵⁷ *Ibid.*, ayat (2).

¹⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 47 ayat (1).

¹⁵⁹ *Ibid.*, ayat (2).

berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁶⁰

Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD kepada DPR dijabarkan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 48 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019. Ditetapkan, RUU dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR, dan harus disertai NA.

Ditetapkan juga, usul RUU tersebut selanjutnya disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU.

Alat kelengkapan DPR dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan UU untuk membahas usul RUU.

Pada tahap akhir, alat kelengkapan DPR menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam Rapat Paripurna DPR.

Alat kelengkapan DPR menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

Prosedur pengajuan RUU oleh DPR diatur dalam ketentuan Pasal 46 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.*
- (2) *Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, ayat (3).

- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan DPR.*

RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Presiden menugasi Menteri yang mewakili untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Menteri mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁶¹

Adapun prosedur pengajuan RUU oleh Presiden diatur dalam ketentuan Pasal 47 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No.15 Tahun 2019, yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) *Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.*
- (2) *Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan atau antar non-kementerian.*
- (3) *Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan perundang-undangan.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.*

RUU dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Surat Presiden tersebut memuat penunjukan Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU

¹⁶¹ Pasal 49 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

bersama DPR. DPR mulai membahas RUU dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima. Untuk keperluan pembahasan RUU di DPR, Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa RUU memperbanyak naskah RUU tersebut dalam jumlah yang diperlukan.¹⁶² Apabila dalam satu masa sidang, DPR dan Presiden menyampaikan RUU mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah RUU yang disampaikan oleh DPR dan RUU yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan sandingan.¹⁶³

Gambar III: 5
Penyusunan NA dan RUU yang Berasal dari Anggota DPR

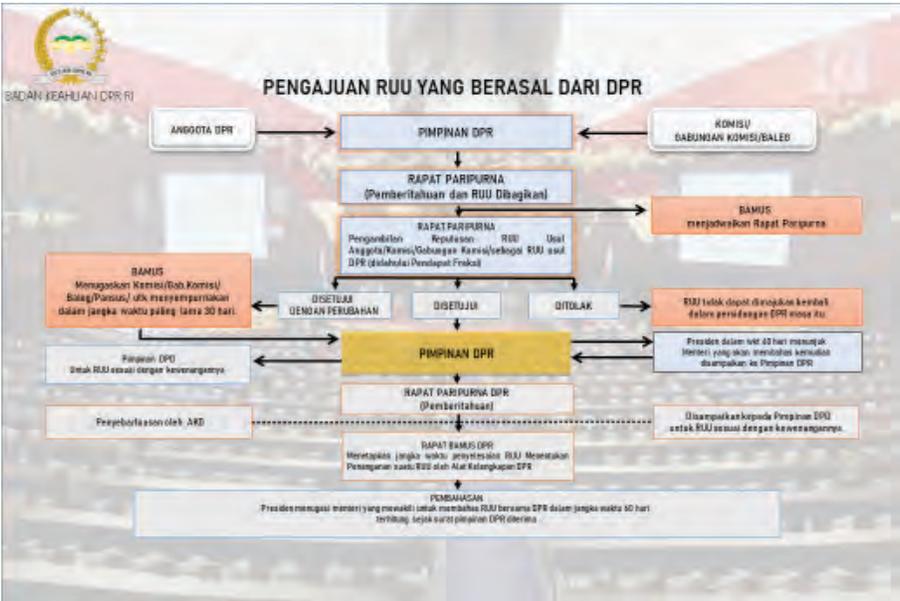


¹⁶² *Op.cit.*, Pasal 50 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁶³ *Ibid.*, Pasal 51.

Gambar III: 6

Pengajuan RUU yang Berasal dari DPR



3. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Ketentuan tentang tahap pembahasan RUU diatur dalam Pasal 65 s/d Pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Dinyatakan dalam ketentuan Pasal 65 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* No. 15 Tahun 2019, pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau Menteri yang ditugasi, serta mengikutsertakan DPD RI untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan RUU yang dibahas. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembahasan RUU dilaksanakan dalam 2 (dua) tingkat pembicaraan, yang terdiri atas:¹⁶⁴

- a. Pembicaraan Tingkat I dalam rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Baleg, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus;
- b. Pembicaraan Tingkat II dalam rapat paripurna. DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Pembicaraan Tingkat I meliputi kegiatan-kegiatan pengantar musyawarah, pembahasan DIM, dan penyampaian pendapat mini,¹⁶⁵ dalam kegiatan Pengantar Musyawarah:

- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika RUU berasal dari DPR;
- b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal DPR;
- c. Presiden memberikan penjelasan dan Fraksi memberikan pandangan jika RUU berasal dari Presiden; atau
- d. Presiden memberikan penjelasan serta Fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.

Dalam pembahasan DIM ada mekanisme yang diatur secara khusus. Jika RUU berasal dari DPR, maka DIM diajukan oleh Presiden. Sebaliknya, apabila RUU berasal dari Presiden, maka DIM diajukan oleh DPR, dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang RUU terkait dengan kewenangan DPD.

Pendapat Mini disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh (a) seluruh Fraksi di DPR, (b) DPD (jika RUU berkaitan dengan wewenang DPD, dan (c) Presiden. Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Adapun dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

¹⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 66 jo. Pasal 67.

¹⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 68 ayat (1).

Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna DPR, yang meliputi kegiatan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 69 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, sebagai berikut:

- a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi-Fraksi di DPR, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
- b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh Menteri yang ditugasi.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 69 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 69 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Sebuah RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. RUU yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Ketentuan tentang tata cara penarikan kembali RUU diatur dengan peraturan DPR sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 70 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Mekanisme standar sebagaimana diuraikan di atas berlaku juga untuk pembahasan RUU Perppu. Namun, untuk pembahasan RUU tentang Pencabutan Perppu dilaksanakan melalui suatu mekanisme khusus. Ketentuan mengenai mekanisme khusus dimaksud tertuang dalam Pasal 71 ayat (3) No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Pembahasan RUU tentang Penetapan Perppu dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 71 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Akan tetapi, pembahasan RUU tentang Pencabutan Perppu dilaksanakan melalui mekanisme khusus, yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan RUU sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU No.12 Tahun 2011*jo*. UU No. 15 Tahun 2019.

Ketentuan mengenai mekanisme khusus dimaksud pada Pasal 71 ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 71 ayat (3) UU No.12 Tahun 2011*jo*. UU No. 15 Tahun 2019:

- a. RUU tentang Pencabutan Perppu diajukan oleh DPR atau Presiden;
- b. RUU tentang Pencabutan Perppu diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Perppu yang diajukan Presiden; dan
- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap RUU tentang Pencabutan Perppu dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas PerPpu tersebut.

Dalam hal pembahasan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan DIM pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan RUU tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 71A UU No. 15 Tahun 2019. Secara teknis mekanisme pembahasan RUU diatur dalam Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 sebagai berikut:

Pasal 87

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan berdasarkan 2 (dua) tingkat pembicaraan.
- (2) Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. tingkat I dalam rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden; dan
 - b. tingkat II dalam rapat paripurna DPR.

- (3) Pembahasan rancangan undang-undang dengan status operan (*carry over*) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.
- (4) Badan Anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a membahas rancangan undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara, rancangan undang-undang mengenai perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara, dan rancangan undang-undang mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pasal 88

- (1) Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran membahas rancangan undang-undang berdasarkan penugasan Badan Musyawarah.
- (2) Penugasan pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diputuskan setelah mempertimbangkan:
 - a. pengusul rancangan undang-undang;
 - b. penugasan penyempurnaan rancangan undang-undang;
- (3) Keterkaitan materi muatan rancangan undang-undang dengan ruang lingkup tugas Komisi; dan
- (4) Jumlah rancangan undang-undang yang ditangani oleh Komisi atau Badan Legislasi.

Pasal 89

- (1) Komisi atau Gabungan Komisi sebagai pengusul rancangan undang-undang diprioritaskan untuk ditugaskan membahas rancangan undang-undang.
- (2) Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus yang mendapat tugas penyempurnaan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) langsung bertugas membahas rancangan undang-undang.

Pasal 90

- (1) Rancangan undang-undang yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup 1 (satu) Komisi, penugasan pembahasannya diserahkan kepada Komisi tersebut.

- (2) Pembahasan rancangan undang-undang ditugaskan kepada Badan Legislasi atau Panitia Khusus dengan ketentuan:
 - a. jumlah rancangan undang-undang yang ditangani Komisi telah melebihi jumlah maksimal;
 - b. Komisi sedang menangani rancangan undang-undang yang mengandung materi muatan yang kompleks dan memerlukan waktu pembahasan yang lama; atau
 - c. sebagian besar anggota Komisi menjadi anggota pada beberapa Panitia Khusus.
- (3) Rancangan undang-undang yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup 2 (dua) Komisi, pembahasannya ditugaskan kepada Gabungan Komisi.
- (4) Ketentuan mengenai pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku secara mutatis mutandis terhadap pembahasan rancangan undang-undang oleh Gabungan Komisi.
- (5) Rancangan undang-undang yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup lebih dari 2 (dua) Komisi, pembahasannya ditugaskan kepada Badan Legislasi atau Panitia Khusus.

Pasal 91

- (1) Dalam hal penugasan pembahasan rancangan undang-undang diserahkan kepada Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi yang bukan pengusul atau Panitia Khusus maka Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus yang mendapatkan penugasan tersebut berkewajiban mengundang pengusul untuk memberikan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang.
- (2) Keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan dalam rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, atau rapat Panitia Khusus, sebelum pembahasan dengan Pemerintah atau pada setiap rapat jika diperlukan.
- (3) Pengusul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwakili oleh pimpinan alat kelengkapan pengusul atau Anggota pengusul paling banyak 5 (lima) orang.

Pasal 92

- (1) Penugasan pembahasan rancangan undang-undang oleh Badan Musyawarah kepada Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi paling banyak 2 (dua) rancangan undang-undang pada waktu yang bersamaan, kecuali menyangkut pembahasan rancangan undang-undang mengenai:
 - a. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - b. pembentukan pengadilan tinggi;
 - c. ratifikasi perjanjian internasional;
 - d. rancangan undang-undang paket; dan
 - e. rancangan undang-undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (2) Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi mendapat penugasan baru untuk membahas rancangan undang-undang setelah 1 (satu) rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) selesai dibahas pada pembicaraan tingkat I.

Pasal 93

- Setiap Anggota mendapatkan penugasan paling banyak 3 (tiga) rancangan undang-undang pada waktu yang bersamaan, kecuali untuk pembahasan rancangan undang-undang mengenai:
- a. pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - b. pembentukan pengadilan tinggi;
 - c. ratifikasi perjanjian internasional; dan
 - d. rancangan undang-undang paket.

Pasal 94

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang dalam pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) huruf a dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 - a. pengantar musyawarah;
 - b. pembahasan daftar inventarisasi masalah;

- c. penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan
 - d. pengambilan keputusan.
- (2) Pembahasan rancangan undang-undang mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara dilakukan sesuai dengan mekanisme pembahasan dalam rapat Badan Anggaran.
- (3) DPD ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (4) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:
- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;
 - b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
 - c. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
 - d. Presiden memberikan penjelasan dan Fraksi memberikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau
 - e. Presiden memberikan penjelasan serta Fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden yang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (5) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

- a. Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR;
 - b. DPR jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden;
 - c. DPR dan DPD jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD;
 - d. DPR dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD; atau
 - e. DPD dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.
- (6) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:
- a. Fraksi;
 - b. DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD; dan
 - c. Presiden.
- (7) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b dan huruf e dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (6) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
- (8) Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Pasal 95

- (1) Dalam pembahasan rancangan undang-undang, Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, dan Panitia Khusus dibantu oleh Badan Keahlian dan Tenaga Ahli alat kelengkapan DPR.
- (2) Dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dibantu oleh kelompok pakar atau tim ahli.

Pasal 96

- (1) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) huruf a dilakukan dalam:

- a. rapat kerja;
 - b. rapat panitia kerja;
 - c. rapat tim perumus/tim kecil; dan/atau
 - d. rapat tim sinkronisasi.
- (2) Dalam pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan mekanisme lain sepanjang disepakati oleh pimpinan dan anggota rapat.

Pasal 97

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR sesuai dengan permintaan tertulis pimpinan Komisi, pimpinan Gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus.
- (2) Pimpinan Komisi, pimpinan Gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, dan pimpinan Panitia Khusus memberikan laporan perkembangan pembahasan rancangan undang-undang kepada Badan Musyawarah paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) masa sidang dan tembusan kepada Badan Legislasi.
- (3) Perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan berdasarkan pertimbangan materi muatan rancangan undang-undang yang bersifat kompleks dengan jumlah pasal yang banyak serta beban tugas dari Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus.

Bagian Kedua

Rapat Kerja

Pasal 98

Rapat kerja antara Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden terlebih dahulu menyepakati jadwal rapat pembicaraan tingkat I pembahasan rancangan undang-undang serta waktu penyusunan dan penyerahan daftar inventarisasi masalah.

Pasal 99

- (1) Pimpinan Komisi, pimpinan Gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislati, atau pimpinan Panitia Khusus memberikan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap daftar inventarisasi masalah dan pertanyaan yang diajukan Menteri apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR dan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap daftar inventarisasi masalah dan pertanyaan yang diajukan oleh DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (2) Menteri yang mewakili Presiden untuk membahas rancangan undang-undang bersama dengan Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislati, atau Panitia Khusus memberikan:
 - a. penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap daftar inventarisasi masalah dan pertanyaan yang diajukan Fraksi atau Anggota apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden; dan
 - b. penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap daftar inventarisasi masalah dan pertanyaan yang diajukan oleh DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (3) DPD memberikan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap daftar inventarisasi masalah dan pertanyaan yang diajukan Fraksi atau Anggota atau Menteri yang mewakili Presiden untuk membahas rancangan undang-undang apabila rancangan undang-undang berasal dari DPD.
- (4) Pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat meminta Fraksi atau Anggota untuk memberikan penjelasan, keterangan, atau tanggapan.

Pasal 100

- (1) Rapat kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 ayat (1) huruf a membahas seluruh materi rancangan undang-undang sesuai dengan daftar inventarisasi masalah yang dipimpin oleh pimpinan Komisi, pimpinan Gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislati,

atau pimpinan Panitia Khusus dengan Menteri yang mewakili Presiden dan alat kelengkapan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD, dengan ketentuan:

- a. daftar inventarisasi masalah dari semua Fraksi atau daftar inventarisasi masalah dari Pemerintah dan daftar inventarisasi masalah dari DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD, menyatakan rumusan "tetap", langsung disetujui sesuai dengan rumusan;
 - b. penyempurnaan yang bersifat redaksional, langsung diserahkan kepada tim perumus;
 - c. dalam hal substansi disetujui tetapi rumusan perlu disempurnakan, diserahkan kepada tim perumus; atau
 - d. dalam hal substansi belum disetujui, dibahas lebih lanjut dalam rapat panitia kerja.
- (2) Rumusan "tetap" sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah tetap seperti rumusan dalam naskah rancangan undang-undang.
- (3) Dalam hal daftar inventarisasi masalah Fraksi terdapat kolom masalah yang kosong, rumusan yang digunakan adalah yang sesuai dengan rumusan dalam naskah rancangan undang-undang.
- (4) Dalam rapat kerja dapat dibahas substansi di luar daftar inventarisasi masalah yang diajukan oleh Anggota atau Menteri jika:
- a. substansi yang diajukan mempunyai keterkaitan dengan materi yang sedang dibahas; dan
 - b. mendapat persetujuan rapat kerja.

Pasal 101

- (1) Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus dapat meminta Menteri yang mewakili Presiden membahas rancangan undang-undang untuk menghadirkan Menteri lainnya atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dalam rapat kerja atau mengundang masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

- (2) Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus dapat mengadakan kunjungan kerja ke daerah untuk mendapatkan masukan dari pemerintah daerah dan/atau masyarakat di daerah.
- (3) Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus dapat mengadakan kunjungan kerja ke luar negeri dengan dukungan anggaran DPR dan persetujuan pimpinan DPR.
- (4) Persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberikan dengan mempertimbangkan alasan yang dimuat dalam usulan rencana kunjungan kerja yang diajukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus.
- (5) Usulan rencana kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling sedikit memuat:
 - a. urgensi;
 - b. kemanfaatan; dan
 - c. keterkaitan negara tujuan dengan materi rancangan undang-undang.

Pasal 102

Pembahasan rancangan undang-undang dalam rapat kerja Komisi, rapat kerja Gabungan Komisi, rapat kerja Badan Legislasi, rapat kerja Badan Anggaran, atau rapat kerja Panitia Khusus, lebih lanjut diserahkan kepada panitia kerja.

Bagian Ketiga

Panitia Kerja

Pasal 103

- (1) Panitia kerja dibentuk oleh Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus yang ditugaskan membahas rancangan undang-undang yang keanggotaannya paling banyak $\frac{1}{2}$ (satu per dua) dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR yang membentuknya.
- (2) Panitia kerja bertugas membahas substansi rancangan undang-undang atau materi lain yang diputuskan dalam rapat kerja Komisi,

rapat kerja Gabungan Komisi, rapat kerja Badan Legislasi, rapat kerja Badan Anggaran, atau rapat kerja Panitia Khusus.

- (3) Rapat panitia kerja membahas substansi rancangan undang-undang berdasarkan daftar inventarisasi masalah, yang dipimpin oleh salah seorang pimpinan Komisi, pimpinan Gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus dengan Menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi rancangan undang-undang yang sedang dibahas dan alat kelengkapan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (4) Panitia kerja dapat membentuk tim perumus, tim kecil, dan/atau tim sinkronisasi.
- (5) Keanggotaan tim perumus sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling banyak $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota panitia kerja.
- (6) Keanggotaan tim kecil sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling banyak $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota panitia kerja.
- (7) Panitia kerja bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat kerja Komisi, rapat kerja Gabungan Komisi, rapat kerja Badan Legislasi, rapat kerja Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus.

Bagian Keempat

Tim Perumus dan Tim Kecil

Pasal 104

- (1) Tim perumus bertugas merumuskan materi rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 100 ayat (1) huruf b dan huruf c sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panitia kerja dengan Menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi rancangan undang-undang yang sedang dibahas dan alat kelengkapan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (2) Rapat tim perumus dipimpin oleh salah seorang pimpinan panitia kerja.
- (3) Tim perumus bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat panitia kerja.

Pasal 105

- (1) Tim kecil bertugas merumuskan materi rancangan undang-undang konsideran menimbang dan penjelasan umum atau sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panitia kerja dengan Menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi rancangan undang-undang yang sedang dibahas dan alat kelengkapan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (2) Rapat tim kecil dipimpin oleh salah seorang pimpinan panitia kerja.
- (3) Tim kecil bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat panitia kerja.

Bagian Kelima

Tim Sinkronisasi

Pasal 106

- (1) Keanggotaan tim sinkronisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf d paling banyak $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota panitia kerja.
- (2) Tim sinkronisasi bertugas menyelaraskan rumusan rancangan undang-undang dengan memperhatikan keputusan rapat kerja, rapat panitia kerja, dan hasil rumusan tim perumus dengan Menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi rancangan undang-undang yang sedang dibahas dan alat kelengkapan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (3) Rapat tim sinkronisasi dipimpin oleh salah seorang pimpinan panitia kerja.
- (4) Rancangan undang-undang hasil tim sinkronisasi dilaporkan dalam rapat panitia kerja untuk selanjutnya diambil keputusan.

Bagian Keenam

Pengambilan Keputusan

Pasal 107

- (1) Pengambilan keputusan rancangan undang-undang dalam rapat kerja dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat.
- (2) Pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan jika dihadiri oleh lebih dari 1/2 (satu per dua) jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur Fraksi.
- (3) Apabila dalam rapat panitia kerja tidak tercapai kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan rancangan undang-undang, permasalahan tersebut dilaporkan dalam rapat kerja untuk selanjutnya diambil keputusan.
- (4) Apabila dalam rapat kerja tidak tercapai kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan rancangan undang-undang, pengambilan keputusan dilakukan dalam rapat paripurna DPR setelah terlebih dahulu dilakukan pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 108

Pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan tingkat I dilakukan dengan acara:

- a. pengantar pimpinan Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus;
- b. laporan panitia kerja;
- c. pembacaan naskah rancangan undang-undang;
- d. pendapat akhir mini sebagai sikap akhir Fraksi, Presiden, dan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD;
- e. penandatanganan naskah rancangan undang-undang; dan
- f. pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan tingkat II.

Pasal 109

- (1) Hasil pembicaraan tingkat I atas pembahasan rancangan undang-undang yang dilakukan oleh Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus dengan Pemerintah

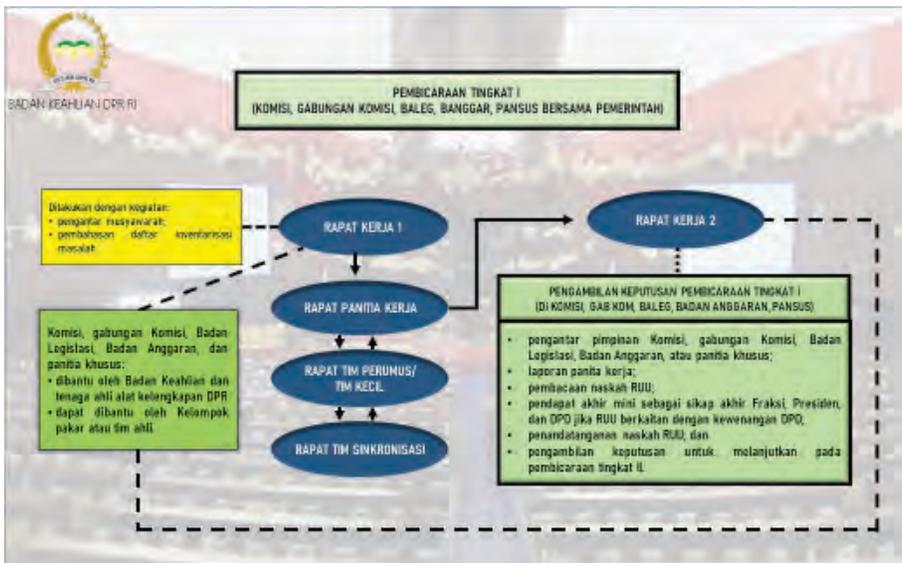
yang diwakili oleh Menteri dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR yang didahului oleh:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
 - b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari Fraksi dan Anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR; dan
 - c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.
- (2) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak tercapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
 - (3) Dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
 - (4) Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh Menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
 - (5) Penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
 - (6) Dalam hal rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Gambar III: 7
Pembahasan RUU

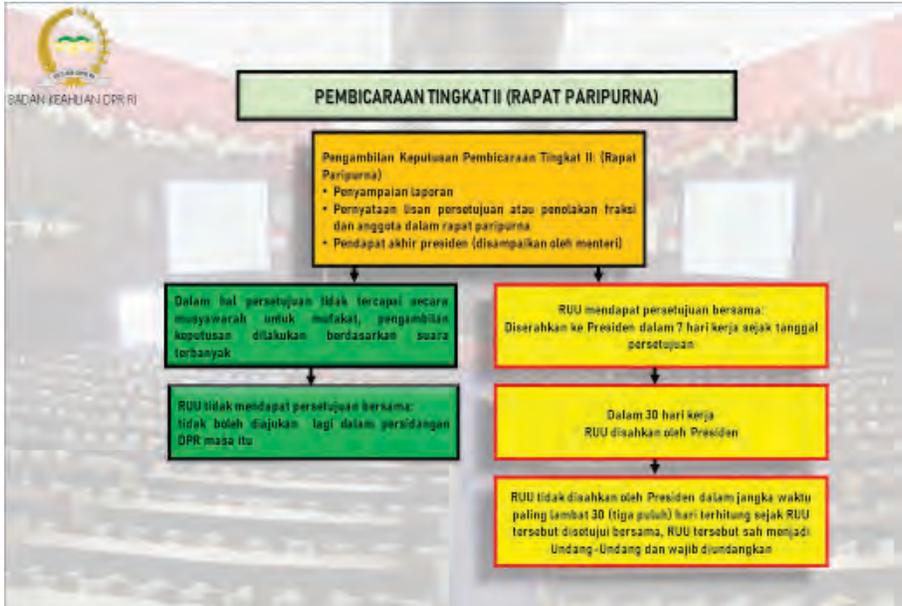


Gambar III: 8
Pembicaraan Tingkat I
(Komisi, Gabungan Komisi, Baleg, Banggar, Pansus Bersama Pemerintah)



Gambar III: 9

Pembicaraan Tingkat II (Rapat Paripurna)



4. Pengesahan Rancangan Undang-Undang

Ketentuan tentang tahap pengesahan atau penetapan RUU diatur dalam Pasal 72 s/d Pasal 74 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. RUU yang sudah mendapat persetujuan bersama oleh DPR dan Presiden kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 72 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Pengesahan RUU menjadi UU ditandai oleh pembubuhan tanda tangan oleh Presiden. Apabila tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU disetujui bersama, maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 73 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Kalimat pengesahan yang berbunyi: "Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945", harus dibubuhkan pada halaman terakhir UU sebelum pengundangan naskah UU ke dalam Lembaran Negara RI sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 73 ayat (3) dan (4) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

5. Pengundangan Rancangan Undang-Undang

Ketentuan tentang tahap pengundangan RUU diatur dalam Pasal 81 s/d Pasal 87 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Agar setiap orang mengetahuinya, setiap UU harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan Penjelasan (Umum dan Pasal demi Pasal) dari UU tersebut dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor. Pengundangan UU dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pengundangan UU dan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dimaksudkan agar UU tersebut dapat berlaku dan mengikat umum. Sebab pada dasarnya, UU mulai berlaku dan memiliki kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain di dalam UU yang bersangkutan.

RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian RUU tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 72 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Tenggang waktu 7 (tujuh) hari dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan RUU ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan pengesahan UU oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus Pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum sebagaimana yang tercantum dalam Penjelasan Pasal 72 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

RUU disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 73 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Batas waktu 30 (tiga puluh) hari sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Bagaimanakah keabsahan RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari? Jawabannya adalah RUU tersebut tetap sah menjadi UU dan wajib diundangkan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 73 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019:

"Dalam hal RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu Paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan."

Dalam hal sahnya RUU yang dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya disebutkan berbunyi: UU ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir UU sebelum pengundangan naskah UU ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 73 ayat (3) dan ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

6. Pengundangan Undang-Undang

Agar setiap orang mengetahuinya, maka setiap UU yang baru disahkan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran resmi negara, yaitu (a) Lembaran Negara Republik Indonesia dan (b) Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 81 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Dengan diundangkannya UU dalam lembaran resmi tersebut, maka setiap orang telah mengetahuinya. Selain UU, peraturan perundang-undangan lainnya yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. Perppu;
- b. PP;
- c. Perpres; dan
- d. Peraturan perundang-undangan lain yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 82 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 85, UU No. 15 Tahun 2019.

Pada dasarnya, setiap UU mulai berlaku dan memiliki kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam UU yang bersangkutan sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan Pasal 87, UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

Berlakunya UU yang tidak sama dengan tanggal pengundangan, dimungkinkan, untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana UU tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Penjelasan Pasal 87, UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.

B. PENYEBARLUASAN UNDANG-UNDANG

Tahap penyebarluasan dalam proses pemesanan UU tidak hanya terbatas pada informasi tentang pengundangan UU, melainkan mencakup juga Informasi tentang proses penyusunan Prolegnas, penyusunan RUU, dan dinamika pembahasan RUU. Penyebarluasan dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.¹⁶⁶

Menurut bagian Penjelasan untuk Pasal 88 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, yang dimaksud dengan "penyebarluasan" adalah: "Kegiatan yang menyampaikan informasi kepada masyarakat

¹⁶⁶ *Ibid.*, Pasal 88 ayat (1) dan (2).

mengenai Prolegnas, RUU yang sedang disusun dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap UU tersebut atau memahami UU yang telah diundangkan".

Kegiatan penyebarluasan tersebut dilakukan, misalnya melalui media elektronik dan/atau media cetak. Dalam Pasal 89 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 merumuskan:

- (1) *Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus bidang legislasi.*
- (2) *Penyebarluasan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (3) *Penyebarluasan RUU yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.*

Kemudian dalam Pasal 90 ayat (1) dan (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 merumuskan:

- (1) *Penyebarluasan UU yang telah diundangkan dalam Lebaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah.*
- (2) *Penyebarluasan UU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh DPD sepanjang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

C. POST LEGISLATIVE

Pemantauan dan peninjauan UU secara konseptual dapat dilihat dari pengalaman beberapa parlemen negara lain, seperti United Kingdom (UK), Uni Eropa, Australia, Kanada, Skotlandia, India, dan lain-lain yang melakukan praktik *Pre-Legislative Scrutiny* dan *Post-Legislative Scrutiny* (PLS). *Pre-Legislative Scrutiny* merupakan pemantauan yang

dilakukan dalam kondisi RUU belum diajukan atau ketika akan dibahas bersama di parlemen. Dalam kasus UK, *Pre-Legislative Scrutiny* dilakukan terhadap naskah awal RUU untuk dipertimbangkan sebagai RUU yang diseleksi oleh Komisi di majelis rendah atau Komisi gabungan dari majelis tinggi dan anggota dari majelis rendah. Proses *Pre-Legislative Scrutiny* merupakan kegiatan untuk menilai suatu RUU dari konstitusi, hukum domestik dan hukum internasional, budaya, agama, bahasa serta sumberdaya personil dan keuangan. Di mana dalam konteks DPR (Baleg), *Pre-Legislative Scrutiny* sebagaimana proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang menjadi usul anggota, Komisi, dan Gabungan Komisi. Sedangkan *Post-Legislative Scrutiny* merupakan pengawasan yang dilakukan setelah UU disahkan.¹⁶⁷

Pemantauan dan peninjauan UU (*Post-Legislative Scrutiny*) memiliki arti yang luas dan bisa berbeda-beda di setiap negara. Pemantauan dan peninjauan UU (*Post-Legislative Scrutiny*) dilaksanakan setelah pengesahan suatu UU. Apakah UU tersebut telah diimplementasikan dengan baik, bagaimana pemerintah, pengadilan dan/atau para pemangku kepentingan menginterpretasikan dan menjalankannya. Pemantauan dan peninjauan UU (*Post-Legislative Scrutiny*) melihat dampak dari legislasi, apakah kebijakan yang dihasilkan telah dapat memenuhi sasaran yang dituju dan seefektif mana. Kemudian bagaimana tindak lanjut peraturan pelaksanaan UU dibuat, apakah tepat pembentuknya, dilakukan sesuai limitasi waktu pembentukannya dan materi muatannya sesuai dengan perintah UU, atau justru sebaliknya. Oleh karena itu dapat disimpulkan 2 (dua) dimensi pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*):

1. Mengevaluasi hal teknis dan implementasi setelah UU disahkan dan berlaku; dan
2. Mengevaluasi dampak atau implikasi yang ditimbulkan dan ketercapaian hasil yang direncanakan dalam tujuan UU tersebut.

DPR intens dalam melakukan pengawasan terhadap implementasi dan implikasi UU di lapangan. Oleh karena itu DPR menugaskan Baleg untuk melakukan pemantauan dan peninjauan UU. Dengan melakukan

¹⁶⁷ <https://www.ipu.org>story post-legislative scrutiny in inter-parliamentary union>, diakses pada tanggal 11 Maret 2021.

pemantauan dan peninjauan UU, Baleg dapat memperoleh hasil pemantauan yang memperkuat fungsi Baleg sebagai *law center* di DPR, merencanakan Prolegnas secara lebih terencana, selektif dan efektif, serta dapat melihat dampak atau implikasi suatu produk legislasi terhadap permasalahan tertentu dikaitkan dengan pemenuhan HAM, perspektif *gender equality*, keselarasan dengan nilai agama dan kearifan lokal (*local wisdom*), maupun dari sisi kesesuaian dan integrasi dengan UU terkait lainnya.¹⁶⁸

Paling tidak ada 4 (empat) alasan mengapa perlu melakukan pemantauan dan peninjauan UU, yakni untuk:¹⁶⁹

1. Memastikan kesinambungan upaya pembentukan peraturan pelaksanaan UU, ketepatan dan kesesuaian pembentukannya, serta kebutuhan teknis implementasi legislasi sehubungan dengan prinsip legalitas dan kepastian hukum;
2. Mengetahui dengan segera kekurangan dan efek negatif yang timbul setelah UU diimplementasikan;
3. Mendukung sistem konsolidasi penilaian mengenai sejauhmana efektifitas suatu UU dalam mengatur dan merespon permasalahan yang ada di masyarakat dan negara;
4. Mendukung peningkatan kualitas legislasi dengan belajar dari pengalaman, serta hubungan antara sasaran dan hasil yang diharapkan.

Kemudian untuk memastikan agar tugas pemantauan dan peninjauan UU (*Post-Legislative Scrutiny*) oleh Baleg dan tugas pengawasan yang dimiliki Komisi menuntut pentingnya pembedaan kewenangan di antara dua alat kelengkapan DPR dan penekanan (*stressing*) masing-masing dalam melaksanakan pemantauan dan pengawasan UU.

Pemantauan dan peninjauan UU (*Post-Legislative Scrutiny*) yang dilakukan oleh Baleg mencakup pemantauan, pengamatan, peninjauan dan pemeriksaan terhadap peraturan pelaksana (terkait ketepatan pembentuk dan limitasi waktu, kesesuaian materi muatan peraturan pelaksana dengan UU), dampak normatif pelaksanaan dan efektifitas UU, dan sebagai tindak lanjut putusan MK.

¹⁶⁸ Disampaikan oleh M. Azis Syamsuddin, Wakil Ketua DPR RI Bidang Korpolkam, dalam wawancara pada tanggal 2 Februari 2021, Kompleks DPR RI, Nusantara 3, Jakarta Pusat.

¹⁶⁹ *Ibid.*

Sementara pengawasan terhadap pelaksanaan UU oleh Komisi lebih berorientasi pada pengawasan terhadap dampak dan benefit UU dalam implementasinya, dikaitkan kesesuaiannya dengan tujuan pembentukan UU dan efektifitas kebijakan pemerintah sebagai ketentuan pelaksanaan UU. Dengan begitu, pengawasan terhadap pelaksanaan UU dan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah oleh Komisi merupakan satu kesatuan pengawasan yang bersifat simultan dan tidak terpisahkan.

Terdapat mekanisme pemantauan dan peninjauan terhadap UU yang diatur dalam Pasal 95A UU No. 15 Tahun 2019 yang menyatakan, Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dilakukan setelah UU berlaku. Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dikordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Sebagaimana tercantum dalam Pasal 95B Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut:¹⁷⁰

1. Tahap perencanaan;
2. Tahap pelaksanaan; dan
3. Tahap tindak lanjut.

Kemudian peraturan pelaksana mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap UU diatur masing-masing dengan Peraturan DPR yaitu:¹⁷¹

¹⁷⁰ *Op. cit.*, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁷¹ *Op. cit.*, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

BAB VIII

PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN TERHADAP UNDANG-UNDANG

Pasal 117

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan oleh Badan Legislasi setelah Undang-Undang berlaku.
- (2) Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang- Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Pasal 118

Ruang lingkup Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang meliputi:

- a. pembentukan peraturan pelaksanaan yang diperintahkan secara langsung oleh Undang-Undang atau berdasarkan perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- b. kesesuaian antara materi muatan peraturan pelaksanaan dengan materi muatan Undang-Undang.

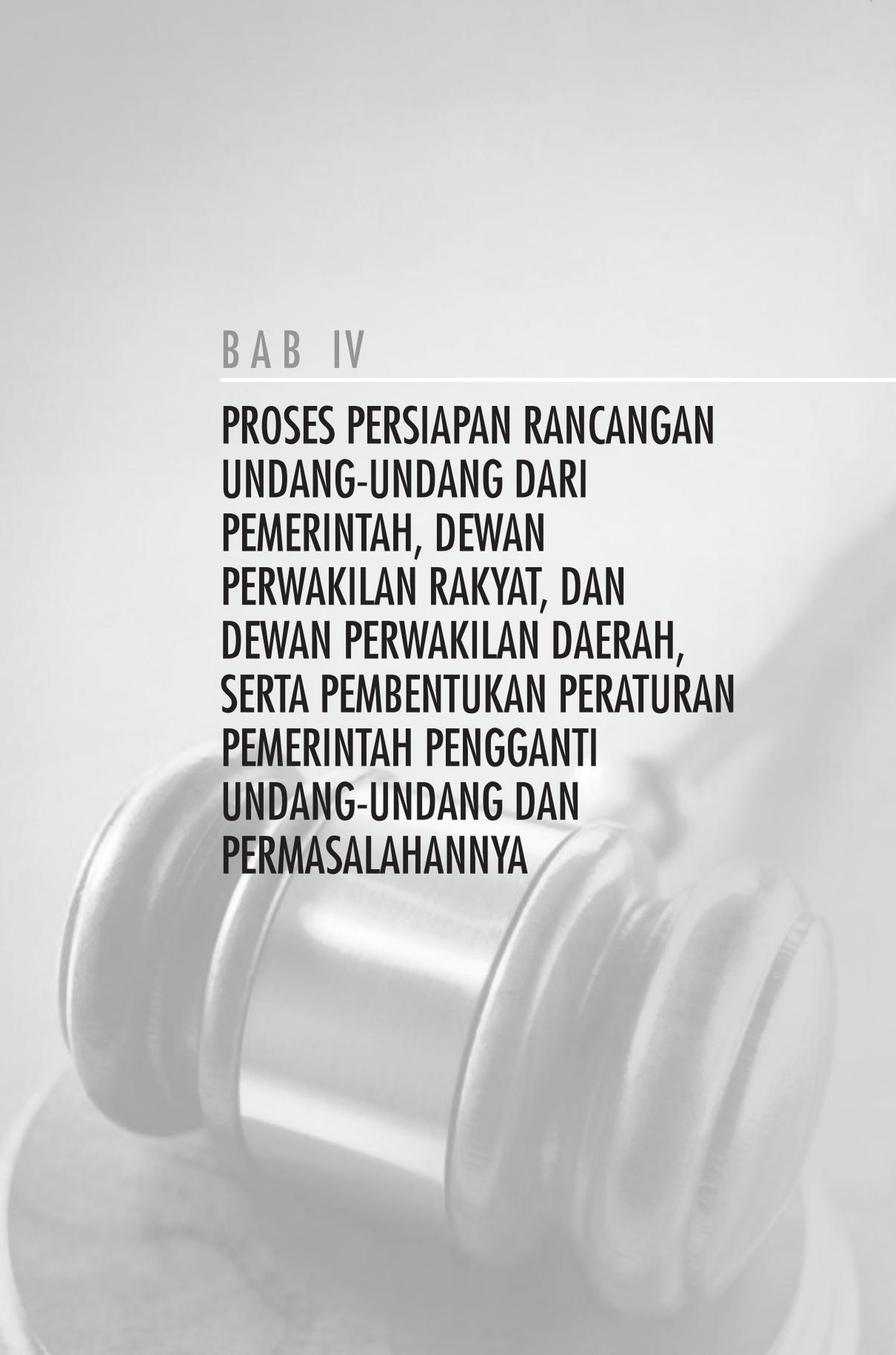
Pasal 119

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut:
 - a. tahap perencanaan;
 - b. tahap pelaksanaan; dan
 - c. tahap tindak lanjut.
- (2) Tahap perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a terdiri atas:
 - a. penentuan skala prioritas;
 - b. pembuatan kajian awal;
 - c. teknis administratif;
 - d. dukungan sumberdaya manusia dan anggaran;
 - e. limitasi waktu, lokasi kunjungan, dan narasumber; dan
 - f. penyusunan kerangka acuan.

- (3) Tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
- a. Badan Legislasi dibantu oleh Badan Keahlian dan Tenaga Ahli memaparkan hasil kajian awal Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dalam rapat pleno;
 - b. Badan Legislasi membentuk panitia kerja;
 - c. panitia kerja dapat mengundang dan menerima masukan dari para narasumber;
 - d. panitia kerja dapat melakukan kunjungan kerja ke daerah;
 - e. panitia kerja melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPR;
 - f. panitia kerja dengan dibantu oleh Badan Keahlian dan Tenaga Ahli menyusun perbaikan kajian awal berdasarkan masukan dari narasumber, masyarakat, dan/atau alat kelengkapan DPR terkait;
 - g. panitia kerja dengan dibantu Badan Keahlian dan Tenaga Ahli memaparkan hasil perbaikan kajian awal;
 - h. panitia kerja dengan dibantu Badan Keahlian dan Tenaga Ahli menyusun kajian akhir berupa laporan hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang; dan
 - i. panitia kerja dengan dibantu Badan Keahlian dan Tenaga Ahli melaporkan kegiatan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang kepada rapat pleno Badan Legislasi untuk diambil keputusan.
- (4) Tahap tindak lanjut hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c berupa penyampaian laporan hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh Badan Legislasi kepada rapat paripurna untuk selanjutnya pimpinan DPR menyampaikan kepada Komisi terkait.
- (5) Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menindaklanjuti sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

B A B IV

**PROSES PERSIAPAN RANCANGAN
UNDANG-UNDANG DARI
PEMERINTAH, DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT, DAN
DEWAN PERWAKILAN DAERAH,
SERTA PEMBENTUKAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG DAN
PERMASALAHANNYA**





A. KEWENANGAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Setiap kewenangan lembaga negara/pejabat negara harus didasarkan pada sumber kewenangan. Sumber kewenangan bersumber dari peraturan perundang-undangan. Melalui norma hukum yang ada dalam peraturan perundang-undangan kewenangan itu kemudian dilaksanakan. Terhadap kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan disumberkan pada sumber hukum mulai dari UUD NRI Tahun 1945 sampai dengan peraturan dibawahnya. Berikut pembahasan mengenai kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan.

1. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dalam Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diatur bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Berdasarkan pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Pasal 3 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber kewenangan MPR untuk mengubah dan menetapkan UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan mengenai tata cara perubahan pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945, yang substansinya sebagai berikut:

- (1) *Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.*
- (2) *Setiap usul perubahan pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.*
- (3) *Untuk mengubah pasal-pasal UUD, Sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.*
- (4) *Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.*
- (5) *Khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan.*

Meskipun, UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 memasukkan UUD NRI Tahun 1945 sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, namun tata cara pembentukan dan pengubahan UUD NRI Tahun 1945 tidak diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, hal ini mengingatkan bahwa kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.

Akan tetapi, UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 mengatur mengenai penempatan UUD NRI Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan UUD NRI Tahun 1945 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan lain yang dasar pemberlakuannya sejak tanggal diundangkan dengan penempatan lembaran negara dan tambahan lembaran negara, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

2. Kewenangan Pembentukan Undang-Undang

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan secara sistematis, pengaturannya dimulai dari Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 kepada Presiden hanya terbatas pada kewenangan mengajukan RUU dari Presiden kepada DPR. Kewenangan tersebut bukanlah kewenangan pembentukan UU.

Secara konstitusional kewenangan pembentukan UU berada dalam kekuasaan DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- (1) *DPR memegang kekuasaan membentuk UU;*
- (2) *Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;*
- (3) *Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;*
- (4) *Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU;*
- (5) *Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.*

Kekuasaan pembentukan UU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 diperkuat dengan adanya fungsi legislasi DPR sebagaimana tercantum dalam Pasal 20A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Bahkan secara individual anggota DPR diberikan hak untuk mengajukan usul RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur bahwa anggota DPR berhak mengajukan usul RUU.

Selanjutnya dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 diatur pula kewenangan yang dimiliki oleh DPD, yaitu sebagai berikut:

- (1) *DPD dapat mengajukan kepada DPR, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,*

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- (2) *DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;*
- (3) *DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*

Berdasarkan ketentuan tersebut maka dapat dinyatakan bahwa:

- a. Kewenangan membentuk UU berada dalam kekuasaan DPR, termasuk di dalamnya membahas dan menyetujui bersama Presiden atas setiap RUU.
- b. Presiden memiliki: 1) hak mengajukan RUU kepada DPR; 2) membahas dan memberikan persetujuan bersama atas setiap RUU; dan 3) mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.
- c. DPD memiliki kewenangan untuk:
 - (1) Mengajukan kepada DPR, RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
 - (2) Membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan

sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU anggaran pendapatan dan belanja negara dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, serta agama; dan

- (3) Pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama, serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Kewenangan Pembentukan Perppu. Pembentukan Perppu disumberkan pada Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa:
 - (1) *Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU;*
 - (2) *Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut;*
 - (3) *Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.*

Berdasarkan pengaturan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 maka kewenangan pembentukan Perppu berada di tangan Presiden.

B. PROSES PERSIAPAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DARI PEMERINTAH

Sebelum sebuah RUU diusulkan oleh Presiden/Pemerintah, ada beberapa tahap yang harus dilalui, yang dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 tahun 2019 terdiri atas tahap perencanaan dan penyusunan. Kedua tahap tersebut dapat dikemas menjadi suatu istilah yang lazim digunakan yaitu perancangan.

Dalam Pasal 47 UU No. 15 Tahun 2019 dinyatakan bahwa:

- (1) *RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.*
- (2) *Dalam penyusunan RUU, Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian.*
- (3) *Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.*
- (4) *Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.*

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 47 ayat (4) UU No. 15 Tahun 2019, mensyaratkan pembentukan Perpres sebagai pedoman tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU yang berasal dari Presiden. Berdasarkan penelusuran terakhir dalam situs <https://jdih.setkab.go.id>, <https://sipuu.setkab.go.id/>, dan <http://peraturan.go.id/> yang diakses pada hari Selasa, tanggal 10 November 2020 pukul 14.00 WIB. Belum ditetapkan peraturan pelaksana yang mendasarkan pada ketentuan ini. Namun sebelum diundangkannya UU ini telah diterbitkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Perpres No. 87 Tahun 2014).¹⁷²

Perpres No. 87 Tahun 2014, ditetapkan pada 1 September 2014, mengatur ketentuan-ketentuan prosedural yang ditempuh oleh Pemerintah dalam proses persiapan (perencanaan dan penyusunan) RUU, yang meliputi tahapan berikut:

1. Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Dalam menyusun RUU, pemrakarsa dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik (NA) mengenai materi yang akan diatur dalam RUU, yang merumuskan antara lain dasar filosofis, sosiologis,

¹⁷² <https://dpr.go.id/bk/rekap-perlak-uu/id/1749>, diakses pada tanggal 6 Februari 2021.

yuridis, serta pokok dan lingkup materi yang diatur. Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (2) Perpres No. 87 Tahun 2014, penyusunan NA RUU dilakukan oleh Pemrakarsa berkoordinasi dengan Menteri.

Penyusunan RUU dari Pemerintah, menurut Perpres No. 87 Tahun 2014, dapat dilakukan dengan tiga cara yaitu *Pertama*, Penyusunan RUU yang dilakukan pemrakarsa berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). *Kedua*, penyusunan RUU yang dilakukan pemrakarsa berdasarkan kumulatif terbuka. *Ketiga*, Penyusunan RUU yang dilakukan pemrakarsa di luar Prolegnas.

a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Program Legislasi Nasional

Mengawali proses penyusunan RUU dibahas dalam ketentuan Pasal 45 Perpres No. 87 Tahun 2014. Pertama, pemrakarsa membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian. Panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian dibentuk sebelum RUU ditetapkan dalam daftar Prolegnas prioritas tahunan. Adapun keanggotaan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian terdiri atas unsur kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; kementerian/lembaga pemerintah non kementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam RUU; dan perancang peraturan perundang-undangan yang berasal dari instansi pemrakarsa.

Berdasarkan ketentuan Pasal 45 ayat (4) Perpres No. 87 Tahun 2014, selain keanggotaan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian, Pemrakarsa dapat mengikutsertakan ahli hukum, praktisi, atau akademisi yang menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi RUU. Kemudian pada ayat (5) disebutkan bahwa, panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian tersebut dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa.

Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian kepada Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian, pimpinan lembaga yang terkait dengan substansi RUU, ahli hukum, akademisi, praktisi dan/

atau perancang peraturan perundang-undangan. Surat permintaan tersebut disertai dengan konsepsi, pokok materi, atau hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam RUU.

Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau pimpinan lembaga menugaskan pejabat yang berwenang dan secara teknis menguasai substansi yang berkaitan dengan materi RUU. Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, akademisi, praktisi, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan.

Dalam ketentuan Pasal 46 ayat (5) Perpres No. 87 Tahun 2014, setelah itu pemrakarsa menetapkan pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian dengan keputusan Menteri atau keputusan pimpinan lembaga pemerintah non kementerian dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal surat permintaan keanggotaan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian disampaikan.

Pasal 47 ayat (1) Perpres No. 87 Tahun 2014 menyatakan bahwa, kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian. Sementara itu dalam Pasal 47 ayat (2) dinyatakan bahwa, sekretaris panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian bertugas dan bertanggung jawab melakukan penyiapan naskah RUU, NA, dan materi pendukung lainnya sebagai bahan pembahasan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian.

Kegiatan penyusunan RUU yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada instansi pemrakarsa.

Hasil penyusunan RUU disampaikan kepada panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian untuk dilakukan pembahasan. Selanjutnya anggota panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian memberi masukan terhadap RUU sesuai dengan lingkup tugas masing-masing.

Dalam ketentuan Pasal 48 ayat (4) Perpres No. 87 Tahun 2014, anggota panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian, atau pimpinan lembaga terkait masing-masing mengenai perkembangan penyusunan RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi.

Selama panitia antar kementerian membahas RUU, ketua panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian melaporkan perkembangan penyusunan RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan, sesuai dengan ketentuan Pasal 49 Perpres No. 87 Tahun 2014.

Berdasarkan ketentuan Pasal 50 Perpres No. 87 Tahun 2014, ketua panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian menyampaikan kepada pemrakarsa mengenai hasil perumusan akhir RUU yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian pada setiap lembar naskah RUU yang disertai dengan penjelasan atau keterangan secukupnya.

Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisa-sian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia kepada Menteri. Pasal 51 ayat (2) Perpres No. 87 Tahun 2014 menyatakan bahwa, permohonan tersebut harus disertai dengan dokumen:

- (1) *NA;*
- (2) *Penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran;*
- (3) *Keputusan mengenai pembentukan panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian;*
- (4) *RUU yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian; dan*
- (5) *Izin prakarsa dalam hal RUU tidak masuk dalam daftar Prolegnas.*

Berdasarkan permohonan, Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU. Pasal 51 ayat (4) Perpres No. 87 Tahun 2014 menyebutkan bahwa, pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU dimaksudkan untuk:

- (1) *Menyelaraskan RUU dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UU lain; dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.*
- (2) *Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.*

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 52 Perpres No. 87 Tahun 2014, Menteri dalam melakukan rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU melibatkan wakil dari pemrakarsa, kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian, dan/atau lembaga lain terkait. Dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, Menteri dapat mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli termasuk dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintakan pendapat. Pendapat digunakan sebagai bahan pertimbangan Menteri dalam mengambil keputusan.

Pejabat yang mewakili kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau lembaga lain terkait wajib melaporkan kepada Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau pimpinan lembaga lain terkait mengenai perkembangan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi untuk mendapatkan arahan dan keputusan sebelum memberikan kesepakatan terhadap substansi RUU.

Menurut ketentuan Pasal 53 ayat (2) Perpres No. 87 Tahun 2014, RUU yang telah disepakati dalam rapat pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi disampaikan kepada Menteri/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait untuk mendapatkan paraf persetujuan pada setiap lembar naskah RUU. Kemudian pada ayat (3) disebutkan bahwa, Menteri menyampaikan kepada pemrakarsa hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang telah mendapatkan paraf persetujuan untuk disampaikan kepada Presiden.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 54 Perpres No. 87 Tahun 2014 dinyatakan bahwa, dalam hal Presiden berpendapat RUU masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan: (1) Pemrakarsa dan Menteri untuk mengoordinasikan kembali penyempurnaan RUU

tersebut; dan (2) RUU yang telah disempurnakan disampaikan oleh pemrakarsa kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya penugasan dengan tembusan kepada Menteri.

b. Penyusunan Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbuka

Pasal 22 ayat (1) Perpres No. 87 Tahun 2014 menyebutkan bahwa, dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- (1) *Pengesahan perjanjian internasional tertentu;*
- (2) *Akibat putusan MK;*
- (3) *APBN;*
- (4) *Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan*
- (5) *Penetapan/pencabutan Perppu.*

Dalam menyusun RUU pengesahan perjanjian internasional tertentu dan pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota, Pemrakarsa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden. Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU, yang meliputi:¹⁷³

- (1) Urgensi dan tujuan penyusunan;
- (2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- (3) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- (4) Jangkauan serta arah pengaturan.

Pemrakarsa menyampaikan usul penyusunan RUU yang termasuk dalam kumulatif terbuka kepada Menteri. Selanjutnya usul penyusunan RUU tersebut harus melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi:

- (1) NA;
- (2) Surat keterangan penyalarsan NA dari Menteri;
- (3) RUU;
- (4) Surat keterangan telah selesainya pelaksanaan rapat panitia antar kementerian dan/atau antar non-kementerian dari pemrakarsa; dan

¹⁷³ Pasal 22 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- (5) Surat keterangan telah selesainya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dari Menteri.

Ketentuan mengenai keharusan melampirkan NA dan surat keterangan penyesuaian NA dari Menteri tidak berlaku terhadap RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan RUU Pembentukan, Pemekaran, dan Penggabungan Daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota.¹⁷⁴

Adapun ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap Penyusunan RUU Kumulatif Terbuka dan RUU di Luar Prolegnas di Lingkungan Pemerintah.¹⁷⁵

c. Penyusunan Rancangan Undang-Undang di Luar Program Legislasi Nasional

Ketentuan tentang penyusunan RUU yang dilakukan pemrakarsa di luar Prolegnas diatur dalam Pasal 24 ayat (1) Perpres No. 87 Tahun 2014. Ditetapkan bahwa dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat mengajukan usul RUU di luar Prolegnas. Keadaan tertentu tercantum dalam Pasal 24 ayat (2) mencakup:

- (1) *Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam; dan/atau*
- (2) *Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi (Baleg) dan Menteri.*

Dalam menyusun RUU di luar Prolegnas, pemrakarsa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden. Adapun permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU, yang meliputi:

- (1) Urgensi dan tujuan penyusunan;
- (2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- (3) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- (4) Jangkauan serta arah pengaturan.

¹⁷⁴ *Ibid.*, Pasal 23.

¹⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 56.

Dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan RUU di luar Prolegnas, pemrakarsa menyusun RUU tersebut. Selanjutnya pemrakarsa menyampaikan usulan RUU di luar Prolegnas tersebut kepada Menteri dengan melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi:¹⁷⁶

- (1) Izin prakarsa dari Presiden;
- (2) NA;
- (3) Surat keterangan penyesuaian NA dari Menteri;
- (4) RUU;
- (5) Surat keterangan telah selesai pelaksanaan rapat panitia antar kementerian/antar non-kementerian dari pemrakarsa; dan
- (6) Surat keterangan telah selesai pengharmonisasian, pembulatan dan pematangan konsepsi RUU dari Menteri.

Menteri mengajukan usul RUU di luar Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 kepada Pimpinan DPR melalui Baleg untuk dimuat dalam Prolegnas prioritas tahunan.¹⁷⁷

Selanjutnya mengenai Tata Cara Penyusunan RUU di Luar Prolegnas di Lingkungan Pemerintah diatur dalam Pasal 56 yang menyatakan bahwa ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 sampai dengan Pasal 54 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap Penyusunan RUU Kumulatif Terbuka dan RUU di Luar Prolegnas di Lingkungan Pemerintah.

2. Pembahasan Rancangan Undang-Undang

RUU hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pematangan konsepsi disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden disertai dengan penjelasan mengenai:¹⁷⁸

- (1) Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- (2) Sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- (3) Jangkauan dan arah pengaturan, yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU.

¹⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 25.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 87.

Presiden menyampaikan RUU kepada Pimpinan DPR dengan Surat Presiden yang paling sedikit memuat penunjukan Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU di DPR.¹⁷⁹ Adapun dalam rangka pembahasan RUU di DPR, pemrakarsa memperbanyak RUU tersebut sesuai jumlah yang diperlukan.¹⁸⁰

Dalam pembahasan RUU di DPR, Menteri yang ditugasi wajib melaporkan perkembangan dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Presiden untuk memperoleh arahan dan keputusan. Sementara itu jika dalam pembahasan RUU terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah RUU, Menteri yang ditugasi mewakili Presiden wajib melaporkan kepada Presiden disertai dengan saran pemecahannya untuk memperoleh keputusan.¹⁸¹

C. PROSES PERSIAPAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DARI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 46 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 yang mensyaratkan pengaturan ketentuan mengenai Tata Cara Mempersiapkan RUU yang diajukan oleh DPR dalam bentuk Peraturan DPR, pada tanggal 2 April 2020 DPR telah terlebih dahulu menetapkan Tatib DPR 2020.

Tatib DPR 2020 itulah yang menjadi panduan bagi DPR dalam menyiapkan RUU yang berasal dari DPR sendiri (usul inisiatif). Dalam Tatib DPR 2020 yang terdiri atas 27 Bab dan 369 Pasal, ketentuan mengenai persiapan RUU dari DPR diatur dalam Bab VI (Tata Cara Pembentukan Undang-Undang). Selain dalam Tatib DPR 2020, terdapat juga Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang yang mengatur mengenai persiapan dan penyusunan RUU. Berikut merupakan prosedur persiapan RUU dari DPR menurut Tatib DPR 2020 dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 2 Tahun 2020, yaitu:

¹⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 88.

¹⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 89.

¹⁸¹ *Ibid.*, Pasal 90.

1. Persiapan Dan Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Berdasarkan ketentuan Pasal 113 ayat (3) Tatib DPR 2020, pengajuan RUU dari DPR dapat diajukan oleh anggota, Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg.¹⁸² RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diajukan dan disertai dengan NA, kecuali RUU APBN; penetapan Perppu menjadi UU; atau pencabutan UU atau pencabutan Perppu.¹⁸³

Ketentuan lain tentang persiapan RUU dari DPR, dalam Tatib DPR 2020 bagian "Penyusunan RUU" diatur lebih lanjut sebagai berikut:

Pasal 123

- (1) RUU dapat diajukan oleh Anggota, Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg sebagai usul inisiatif.
- (2) RUU yang diajukan oleh Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh 1 (satu) orang Anggota atau lebih.
- (3) RUU yang diajukan oleh Anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didukung oleh Anggota lain dengan membubuhkan tanda tangan.
- (4) RUU yang diajukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan terlebih dahulu dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, atau rapat Baleg.

Dalam ketentuan Pasal 126 ayat (1) Tatib DPR 2020 dinyatakan bahwa, anggota, Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg dalam mempersiapkan RUU terlebih dahulu menyusun NA mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. (Lihat Bab V: Teknik Penyusunan Naskah Akademik).

Pasal 127

- (1) Dalam penyusunan RUU, Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg dapat membentuk panitia kerja.
- (2) Dalam hal diperlukan penyempurnaan rumusan materi RUU yang bersifat redaksional, panitia kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk tim perumus.

¹⁸² Pasal 113 ayat (3) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.

¹⁸³ *Ibid.*, ayat (6).

Pasal 128

- (1) Dalam penyusunan RUU, Anggota dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan untuk menyempurnakan konsepsi RUU.
- (2) Dalam penyusunan RUU, Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi RUU.
- (3) Untuk mendapatkan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg dapat melakukan:
 - a. RDPU;
 - b. Kunjungan kerja ke daerah; dan
 - c. Kunjungan kerja ke luar negeri.

Tahap selanjutnya dari proses persiapan RUU yang berasal dari DPR adalah apa yang disebut dengan "Pengharmonisan, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi RUU". Tatib DPR 2020 mengatur tahap-tahap tersebut melalui sejumlah pasal sebagai berikut:

Pasal 129

- (1) RUU yang berasal dari Anggota, Komisi, atau gabungan Komisi dilakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU oleh Baleg.
- (2) Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 130

- (1) Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) Hari sejak RUU diterima Baleg.
- (2) Dalam hal RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan pada akhir masa sidang kurang dari 20 (dua puluh) Hari, sisa Hari dilanjutkan pada masa sidang berikutnya.
- (3) Dalam hal RUU disampaikan pada masa reses, 20 (dua puluh) Hari dalam masa sidang dihitung sejak pembukaan masa sidang berikutnya.

Pasal 131

- (1) Untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129, Baleg dapat membentuk panitia kerja.
- (2) Dalam hal Baleg menemukan permasalahan yang berkaitan dengan teknis, substansi, dan/atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Baleg membahas permasalahan tersebut dengan mengundang pengusul.
- (3) Dalam hal RUU diusulkan oleh Komisi atau gabungan Komisi, pengusul diwakili oleh unsur pimpinan dan/atau Anggota.
- (4) Dalam hal RUU diusulkan oleh Anggota, pengusul diwakili oleh paling banyak 4 (empat) orang.

Pasal 132

- (1) Apabila dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU memerlukan perumusan ulang, perumusan dilakukan oleh Baleg bersama dengan unsur pengusul dalam panitia kerja gabungan yang penyelesaiannya dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) kali masa sidang.
- (2) Penentuan mengenai perumusan ulang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam rapat Baleg.
- (3) Pengusul sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak berjumlah 4 (empat) orang.
- (4) Rapat Baleg mengambil keputusan terhadap hasil perumusan ulang RUU.
- (5) Pada setiap lembar naskah RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibubuhkan paraf pimpinan Baleg dan 1 (satu) orang yang mewakili pengusul.

Pasal 133

RUU yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, diajukan oleh pengusul kepada Pimpinan DPR dengan dilengkapi keterangan pengusul dan/atau NA untuk selanjutnya disampaikan dalam rapat paripurna DPR.

2. Pengajuan dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang
a. Menurut Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

Berkenaan dengan pengajuan RUU oleh DPR dalam Tata Tertib DPR 2020 diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut:

Pasal 135

- (1) RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 diputuskan menjadi RUU dari DPR dalam rapat paripurna DPR setelah terlebih dahulu Fraksi memberikan pendapatnya.
- (2) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. Persetujuan tanpa perubahan;
 - b. Persetujuan dengan perubahan; atau
 - c. Penolakan.
- (3) Rapat paripurna DPR dengan tegas mengambil keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sesuai dengan tata cara pengambilan keputusan.
- (4) Dalam pendapat Fraksi harus dinyatakan secara tegas keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (5) Dalam hal pendapat Fraksi menyatakan persetujuan tanpa perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, RUU langsung disampaikan kepada Presiden.
- (6) Dalam hal Fraksi menyatakan persetujuan dengan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, usul perubahan tersebut dengan tegas dimuat dalam pendapat Fraksi.
- (7) Perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dimaksudkan untuk penyempurnaan rumusan RUU.
- (8) Dalam hal keputusan rapat paripurna DPR tidak tegas menyatakan persetujuan dengan perubahan, RUU dianggap disetujui tanpa perubahan dan langsung disampaikan kepada Presiden.
- (9) Dalam hal keputusan rapat paripurna DPR menolak RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, RUU dimaksud tidak dapat diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu.

- (10) RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (8) disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR.

Pasal 136

- (1) Untuk penyempurnaan rumusan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135 ayat (7), Badan Musyawarah menugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Panitia Khusus (Pansus).
- (2) Penyempurnaan rumusan RUU yang ditugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dilakukan dengan memperhatikan pendapat Fraksi yang disampaikan dalam rapat paripurna DPR.

Pasal 137

- (1) Penugasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (1) didasarkan atas pertimbangan usul RUU dan materi muatan RUU dengan ruang lingkup Komisi.
- (2) Penugasan penyempurnaan diserahkan kepada Komisi atau gabungan Komisi sebagai pengusul RUU.
- (3) Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup satu Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Komisi tersebut.
- (4) Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada gabungan Komisi.
- (5) Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup lebih dari 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Baleg atau Pansus.

Pasal 138

- (1) Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus melakukan penyempurnaan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136 ayat (2) dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari.
- (2) Apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dipenuhi, Badan Musyawarah dapat memperpanjang waktu penyempurnaan RUU berdasarkan permintaan tertulis pimpinan

Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Baleg, atau pimpinan Pansus.

- (3) Perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) Hari.
- (4) Apabila setelah perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) penyempurnaan RUU belum selesai, RUU hasil keputusan rapat paripurna DPR dianggap telah disempurnakan dan selanjutnya dikirimkan kepada Presiden.

Pasal 139

Dalam hal diperlukan masukan untuk penyempurnaan RUU, Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dapat mengadakan rapat dengar pendapat umum.

Pasal 140

- (1) Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus menyampaikan RUU hasil penyempurnaan dengan surat kepada Pimpinan DPR.
- (2) RUU hasil penyempurnaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut dengan Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus.

Pasal 141

- (1) Presiden menunjuk Menteri yang ditugaskan mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) Hari terhitung sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 140 ayat (2).
- (2) Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) Hari sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Presiden belum menunjuk Menteri untuk membahas RUU bersama DPR, Pimpinan DPR melaporkan dalam rapat paripurna DPR untuk menentukan tindak lanjut.

Pembahasan RUU dilakukan berdasarkan 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas:

1. Tingkat I dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Baleg, rapat Badan Anggaran (Banggar), atau rapat Pansus bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden; dan
2. Tingkat II dalam rapat paripurna DPR.¹⁸⁴

Pembahasan RUU dengan status operan (*carry over*) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.¹⁸⁵ Banggar membahas RUU mengenai APBN, RUU mengenai perubahan APBN, dan RUU mengenai Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN.

Pembahasan RUU dalam Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut: pengantar musyawarah; pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM); penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan pengambilan keputusan.

Pembahasan RUU mengenai APBN dilakukan sesuai dengan mekanisme pembahasan dalam rapat Banggar. DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Adapun dalam pengantar musyawarah:

1. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPR;
2. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
3. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
4. Presiden memberikan penjelasan dan Fraksi memberikan pandangan apabila RUU berasal dari Presiden; atau
5. Presiden memberikan penjelasan serta Fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari Presiden yang berkaitan dengan kewenangan DPD.

¹⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 142 ayat (1) jo. ayat (2).

¹⁸⁵ *Ibid.*, ayat (3) jo. ayat (4).

DIM diajukan oleh:

1. Presiden jika RUU berasal dari DPR;
2. DPR jika RUU berasal dari Presiden;
3. DPR dan DPD jika RUU berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD;
4. DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD; atau
5. DPD dan Presiden jika RUU berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir Pembicaraan tingkat I oleh Fraksi; DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD; dan Presiden. Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan dan/ atau tidak menyampaikan pendapat mini, Pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam Pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.¹⁸⁶

Dalam pembahasan RUU Komisi, gabungan Komisi, Baleg, Banggar, dan Pansus dibantu oleh Badan Keahlian dan tenaga ahli alat kelengkapan DPR. Adapun dalam pembahasan RUU, dapat dibantu oleh kelompok pakar atau tim ahli.¹⁸⁷

Hasil Pembicaraan tingkat I atas pembahasan RUU yang dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, Baleg, Banggar, atau Pansus dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri dilanjutkan pada Pembicaraan tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR yang didahului oleh:

1. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan tingkat I;
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari Fraksi dan Anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR; dan
3. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.

¹⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 149.

¹⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 150.

Dalam hal persetujuan tidak tercapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh Menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU.

Penyampaian RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari dihitung sejak tanggal persetujuan bersama. Dalam hal RUU tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.¹⁸⁸

b. Menurut Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

RUU yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi selanjutnya disampaikan oleh Pengusul kepada pimpinan DPR, yang disertai dengan keterangan pengusul dan NA.¹⁸⁹ Selanjutnya RUU diteruskan Pimpinan DPR kepada Badan Musyawarah (Bamus) untuk penjadwalan rapat paripurna. Bamus menjadwalkan rapat paripurna untuk pengambilan keputusan menjadi RUU dari DPR.¹⁹⁰

RUU tersebut diputuskan menjadi RUU dari DPR dalam rapat paripurna DPR setelah terlebih dahulu Fraksi memberikan pendapatnya.¹⁹¹ Pendapat Fraksi secara tegas menyatakan persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan.¹⁹²

Berdasarkan pendapat Fraksi, rapat paripurna dengan tegas mengambil keputusan sesuai dengan tata cara pengambilan keputusan sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR mengenai Tata Tertib.¹⁹³ Adapun keputusan dapat berupa persetujuan tanpa perubahan; persetujuan dengan perubahan; atau penolakan.¹⁹⁴

¹⁸⁸ *Ibid.*, Pasal 64.

¹⁸⁹ Pasal 75 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

¹⁹⁰ *Ibid.*, Pasal 76.

¹⁹¹ *Ibid.*, Pasal 77 ayat (1).

¹⁹² *Ibid.*, ayat (2).

¹⁹³ *Ibid.*, ayat (3).

¹⁹⁴ *Ibid.*, ayat (4).

Dalam hal keputusan rapat paripurna menyatakan persetujuan tanpa perubahan, RUU langsung disampaikan kepada Presiden.¹⁹⁵ Dalam hal keputusan rapat paripurna menyatakan persetujuan dengan perubahan, dilakukan penyempurnaan rumusan RUU.¹⁹⁶

Dalam hal keputusan rapat paripurna menyatakan penolakan, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.¹⁹⁷ Dalam hal keputusan rapat paripurna tidak tegas menyatakan persetujuan dengan perubahan, RUU dianggap disetujui tanpa perubahan dan langsung disampaikan kepada Presiden.¹⁹⁸

Untuk penyempurnaan rumusan RUU, Bamus menugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dan dilakukan dengan memperhatikan pendapat Fraksi yang disampaikan dalam rapat paripurna.¹⁹⁹

Dalam Pasal 79 terkait penugasan penyempurnaan sebagaimana didasarkan atas pertimbangan usul RUU dan materi muatan RUU dengan ruang lingkup Komisi. Penugasan penyempurnaan diserahkan kepada Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg sebagai pengusul RUU. Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup 1 (satu) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Komisi tersebut. Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada gabungan Komisi. Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup lebih dari 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Baleg atau Pansus.

Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus melakukan penyempurnaan RUU dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja dalam masa sidang. Apabila jangka waktu tidak dapat dipenuhi, Bamus dapat memperpanjang waktu penyempurnaan RUU berdasarkan permintaan tertulis pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Baleg, atau pimpinan Pansus.

Perpanjangan waktu diberikan untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang. Apabila setelah perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) penyempurnaan RUU

195 *Ibid.*, ayat (5).

196 *Ibid.*, ayat (6).

197 *Ibid.*, ayat (7).

198 *Ibid.*, ayat (8).

199 *Ibid.*, Pasal 78.

belum selesai, RUU hasil keputusan rapat paripurna dianggap telah selesai disempurnakan dan selanjutnya dikirimkan kepada Presiden.²⁰⁰

Dalam hal diperlukan masukan untuk penyempurnaan RUU, Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dapat mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU).²⁰¹ Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus menyampaikan RUU hasil penyempurnaan dengan surat kepada pimpinan DPR.²⁰²

Penyampaian RUU hasil penyempurnaan kepada Presiden, disampaikan dengan surat pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus. Dalam hal RUU berkaitan dengan kewenangan DPD, Pimpinan DPR menyampaikan kepada Pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang akan ikut membahas RUU tersebut.²⁰³

Presiden mengirim surat kepada DPR yang berisikan penunjukan Menteri yang ditugasi mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama DPR yang disertai dengan DIM RUU dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya surat pimpinan DPR.

Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari Presiden belum mengirim surat kepada DPR dan menyampaikan DIM RUU, pimpinan DPR melaporkan dalam rapat paripurna untuk menentukan tindak lanjut. Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD pembahasan RUU tetap dilaksanakan.²⁰⁴

Apabila dalam 1 (satu) masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan RUU mengenai materi yang sama, yang dibahas merupakan RUU yang disampaikan oleh DPR dan RUU yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.²⁰⁵

Dalam Pasal 87 Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 diatur mengenai pembahasan RUU dilakukan berdasarkan 2 (dua) tingkat pembicaraan yang terdiri atas: Tingkat I dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi,

200 *Ibid.*, Pasal 80.

201 *Ibid.*, Pasal 81.

202 *Ibid.*, Pasal 82.

203 *Ibid.*, Pasal 83.

204 *Ibid.*, Pasal 84.

205 *Ibid.*, Pasal 85.

rapat Baleg, rapat Banggar, atau rapat Pansus bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden; dan tingkat II dalam rapat paripurna DPR.

Pembahasan RUU dengan status operan (*carry over*) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Banggar membahas RUU mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU mengenai perubahan APBN, dan RUU mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Pengambilan keputusan pada akhir Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan acara:

1. Pengantar pimpinan Komisi, gabungan Komisi, Baleg, Banggar, atau Pansus;
2. Laporan panitia kerja;
3. Pembacaan naskah RUU;
4. Pendapat akhir mini sebagai sikap akhir Fraksi, Presiden, dan DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD;
5. Penandatanganan naskah RUU; dan
6. Pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada Pembicaraan tingkat II.²⁰⁶

Hasil Pembicaraan tingkat I atas pembahasan RUU yang dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, Baleg, Banggar, atau Pansus dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri dilanjutkan pada Pembicaraan tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR yang didahului oleh:

Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan tingkat I;

1. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari Fraksi dan Anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR; dan
2. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.
3. Dalam hal persetujuan tidak tercapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama

²⁰⁶*Ibid.*, Pasal 108.

antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh Menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Dalam hal RUU tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.²⁰⁷

Gambar IV: 1

Skema Penyusunan RUU yang Berasal dari Anggota DPR



²⁰⁷ Ibid., Pasal 109.

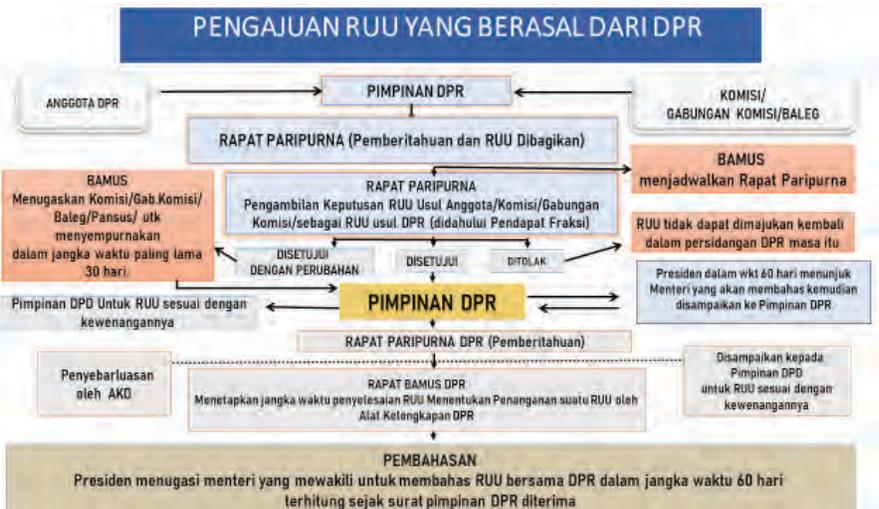
Gambar IV: 2

Skema Penyusunan RUU yang Berasal dari Komisi, Gabungan Komisi, atau Baleg



Gambar IV: 3

Skema Pengajuan RUU yang Berasal dari DPR



D. PROSES PERSIAPAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DARI DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Ketentuan tentang proses persiapan RUU dari DPD yang akan diajukan kepada DPR tertuang dalam Pasal 48 ayat (1) sampai dengan ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Diatur bahwa usul RUU dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR. RUU tersebut harus disertai NA.²⁰⁸ Selanjutnya, usul RUU dari DPD disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Baleg DPR untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU.²⁰⁹

Dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU, Baleg DPR, dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan UU untuk membahas asal usul RUU.²¹⁰ Alat kelengkapan DPD menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.²¹¹

Secara teknis, tata cara pengusulan RUU yang berasal dari DPD telah diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib (Tatib DPD 2019). Tatib DPD 2019 menjadi panduan bagi DPD dalam mempersiapkan (menyusun) RUU. Mekanisme persiapan, penyusunan, pengajuan, dan pembahasan RUU dari DPD dilakukan berdasarkan ketentuan dalam Tatib DPD 2019, dengan prosedur sebagai berikut:

1. Persiapan Dan Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Dalam rangka menindaklanjuti Prolegnas, Komite atau Panitia Perancang UU mengambil langkah-langkah persiapan dalam rangka penyusunan masing-masing RUU sesuai dengan lingkup tugas dan kewenangannya.²¹²

Anggota dapat mengajukan RUU dengan menyampaikan kepada Komite/Panitia Perancang UU. Pengajuan RUU oleh Anggota dapat diajukan oleh 1 (satu) orang Anggota atau lebih dengan membubuhkan tanda tangan dukungan.²¹³

208 Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan.

209 *Ibid.*, Pasal 48 ayat (2).

210 *Ibid.*, ayat (3).

211 *Ibid.*, Pasal 48 ayat (4).

212 Pasal 182 ayat (1) Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib.

213 *Ibid.*, Pasal 182 ayat (2) *jo.* ayat (3).

Usul RUU disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Komite atau pimpinan Panitia Perancang UU untuk ditetapkan menjadi RUU Komite atau Panitia Perancang UU.²¹⁴ Usul RUU yang diajukan oleh Komite atau Panitia Perancang UU ditetapkan terlebih dahulu dalam rapat Komite atau Panitia Perancang UU.²¹⁵

Pasal 183 Tatib DPD 2019 menyatakan konsepsi dan materi RUU yang disusun oleh DPD harus selaras dengan falsafah negara Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Selanjutnya Pasal 184 ayat (1) menyatakan Komite atau Panitia Perancang UU dalam mempersiapkan RUU terlebih dahulu menyusun NA mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. (Lihat Bab V: Teknik Penyusunan Naskah Akademik).

Dalam penyusunan RUU, Komite, atau Panitia Perancang UU dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi tim kerja untuk menyempurnakan konsepsi RUU. Permintaan masukan dilakukan dengan uji sahah publik dan ulasan pakar.²¹⁶

RUU yang telah disempurnakan dibahas untuk disahkan dalam rapat pleno Komite atau Panitia Perancang UU sebagai usul RUU Komite atau Panitia Perancang UU.²¹⁷

Usul RUU beserta NA disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Panitia Perancang UU. Panitia Perancang UU melakukan kegiatan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi terhadap usul RUU yang berasal dari Komite. Usul RUU sebagai hasil kegiatan disampaikan secara tertulis oleh Panitia Perancang UU kepada pimpinan Komite.²¹⁸

Ketentuan Pasal 188 Tatib DPD 2019 merumuskan sebagai berikut:

- (1) *Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi diarahkan untuk mewujudkan keselarasan konsep usul RUU dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, tujuan nasional, dan memuat kesesuaian unsur filosofis, yuridis, sosiologis, serta politis.*

214 *Ibid.*, ayat (4).

215 *Ibid.*, ayat (5).

216 *Ibid.*, Pasal 185.

217 *Ibid.*, Pasal 186.

218 *Ibid.*, Pasal 187.

- (2) *Harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU dilakukan paling singkat 3 (tiga) hari dan paling lama 10 (sepuluh) hari masa sidang sejak sidang gabungan antara Panitia Perancang UU dan Komite dilaksanakan.*
- (3) *Dalam hal RUU disampaikan pada akhir masa sidang kurang dari 10 (sepuluh) hari, sisa hari dilanjutkan pada masa sidang berikutnya.*
- (4) *Untuk kepentingan harmonisasi, pematapan dan pembulatan konsepsi usul RUU, Panitia Perancang UU mengadakan sidang gabungan dengan Komite yang bersangkutan untuk memperoleh penjelasan.*
- (5) *Dalam hal Panitia Perancang UU menemukan permasalahan yang berkaitan dengan substansi, Panitia Perancang UU membahas permasalahan tersebut dengan Komite yang bersangkutan.*
- (6) *Apabila dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU memerlukan perumusan kembali, perumusan dilakukan oleh tim kerja gabungan Panitia Perancang UU dan Komite yang bersangkutan, yang waktu penyelesaiannya dikonsultasikan dengan Panitia Musyawarah.*
- (7) *Tim kerja menyampaikan hasil perumusan tersebut kepada Panitia Perancang UU.*
- (8) *Susunan keanggotaan tim kerja gabungan disepakati oleh Panitia Perancang UU dan Komite yang bersangkutan.*

Mengenai penetapan RUU inisiatif DPD, dalam Pasal 189 Tatib DPD 2019 dinyatakan:

- (1) *Komite atau Panitia Perancang UU menyampaikan dokumen usul RUU yang telah diharmonisasi kepada Panitia Musyawarah untuk diagendakan dalam sidang paripurna.*
- (2) *Komite atau Panitia Perancang UU menyampaikan penjelasan atas usul RUU beserta daftar nama Anggota tim kerja dari Komite dan Panitia Perancang UU pada sidang paripurna untuk diputuskan.*

- (3) Keputusan dapat berupa diterima tanpa perubahan; diterima dengan perubahan; atau ditolak.
- (4) Keputusan diambil setelah pemrakarsa menyampaikan penjelasan.
- (5) Dalam hal usul RUU diterima dengan perubahan, DPD menugaskan Komite atau Panitia Perancang UU untuk membahas dan menyempurnakan usul RUU tersebut.
- (6) Keputusan sidang paripurna tanpa perubahan maupun adanya perubahan setelah diperbaiki, disampaikan kepada Pimpinan DPD.

2. Pengajuan dan Pembahasan Rancangan Undang-Undang

a. Menurut Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib

Pengajuan RUU dari DPD diatur dalam Pasal 190 Tatib DPD 2019, bahwa RUU disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden. Penyampaian RUU kepada pimpinan DPR dan Presiden disertai tim kerja yang mewakili DPD.

Menurut ketentuan Pasal 193 ayat (1) Tatib DPD 2019, alat kelengkapan melakukan pembahasan RUU bersama alat kelengkapan DPR dan Menteri yang akan mewakili Presiden dalam Pembicaraan tingkat I. Selanjutnya alat kelengkapan menugaskan tim kerja untuk:²¹⁹

1. Menyusun pengantar musyawarah dalam pembahasan RUU;
2. Menyusun justifikasi dan argumentasi RUU dalam menanggapi DIM dan pertanyaan dari DPR dan Presiden;
3. Mengikuti pembahasan di DPR secara terus menerus dengan paling sedikit 5 (lima) orang yang dapat saling bergantian;
4. Menyusun pendapat mini dalam Pembicaraan tingkat I; dan
5. Ikut menandatangani persetujuan RUU di akhir Pembicaraan tingkat I. termasuk jika terjadi pengambilan keputusan dengan suara terbanyak.

²¹⁹ *Ibid.*, Pasal 193 ayat (2).

Dalam pengantar musyawarah tersebut, DPD memberikan penjelasan, DPR dan Presiden menyampaikan pandangan. Adapun DIM diajukan oleh DPR dan Presiden. Dalam pelaksanaan pembahasan, tim kerja dapat menyesuaikan sikap dengan dinamika perkembangan politik khususnya dalam hal terjadi ketidaksesuaian antara konsep yang diusulkan oleh DPD dengan pendapat Pemerintah Pusat dan/atau DPR dan melaporkannya kepada Pimpinan DPD melalui pimpinan Komite atau Panitia Perancang UU.²²⁰

Penyampaian pendapat ini disampaikan pada akhir Pembicaraan tingkat I oleh DPD, DPR, dan Presiden. Adapun penandatanganan persetujuan RUU dilakukan pada akhir Pembicaraan tingkat I oleh DPD, DPR, dan Presiden.²²¹

Pembahasan RUU dilakukan dalam rapat kerja; rapat badan kerja; rapat tim perumus; dan/atau rapat tim sinkronisasi. Dalam pembicaraan rapat-rapat tersebut, dapat dilakukan mekanisme lain sepanjang disepakati oleh pimpinan rapat dan peserta rapat. Sementara itu, rapat kerja terlebih dahulu menyepakati jadwal Pembicaraan tingkat I pembahasan RUU serta waktu penyusunan dan penyerahan DIM. Adapun tata cara pembahasan RUU di DPR mengikuti ketentuan Tata Tertib DPR.²²²

Dalam hal RUU mendapat persetujuan DPR, tim DPD melakukan pembahasan sampai selesai. Namun, dalam hal RUU mendapatkan persetujuan dengan perubahan, tim DPD mengadakan koordinasi untuk pembahasan agenda perubahan dan penyempurnaan dengan DPR sesuai dengan ketentuan Pasal 195 ayat dan ayat (2) Tatib DPD Tahun 2019.

Dalam hal materi suatu RUU mengalami perubahan yang bertentangan dengan yang diusulkan DPD dalam pembahasan tingkat satu dalam sidang DPR, tim DPD yang ditunjuk melaporkan perubahan tersebut kepada Komite atau Panitia Perancang UU. Selanjutnya Komite dan/atau Panitia Perancang UU melaporkan perubahan tersebut kepada sidang paripurna disertai saran penyempurnaannya untuk ditetapkan.²²³

220 *Ibid.*, ayat (3) *jo.* ayat (4) *jo.* ayat (5).

221 *Ibid.*, Pasal 193 ayat (6) *jo.* ayat (7).

222 *Ibid.*, Pasal 194.

223 *Ibid.*, Pasal 195 ayat (3) *jo.* ayat (4).

Berdasarkan Pasal 196 Tatib DPD Tahun 2019, dalam hal RUU dari DPD tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, tim kerja DPD segera menyampaikan kepada Panitia Musyawarah untuk mengagendakan sidang paripurna guna melaporkannya.

Sidang paripurna menugasi Komite terkait atau Panitia Perancang UU untuk melakukan pendalaman masalah. Kemudian Komite atau Panitia Perancang UU melaporkan pelaksanaan tugasnya dalam sidang paripurna untuk diambil keputusan. Dalam hal sidang paripurna berpendapat penolakan tersebut beralasan, pembahasan RUU tidak dilanjutkan.

Dalam hal sidang paripurna berpendapat penolakan tersebut tidak beralasan, akan ditindaklanjuti melalui pendalaman masalah; atau melakukan uji materiil dan/atau sengketa antar lembaga negara kepada MK.

Sementara itu, Sekretariat Jenderal mempublikasikan penolakan tersebut. Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

b. Menurut Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

Prosedur dan tata cara pengajuan RUU yang berasal dari DPD kepada DPR diatur dalam ketentuan Tatib DPR 2020.

Menurut ketentuan Pasal 134 Tatib DPR 2020:

- (1) *RUU dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
- (2) *RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta NA disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR.*
- (3) *Pimpinan DPR dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak menerima RUU dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengirim surat kepada Presiden untuk*

menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.

- (4) Pimpinan DPR setelah menerima RUU dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengirim surat kepada Pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan RUU oleh DPR bersama Presiden.*
- (5) DPR dan Presiden mulai membahas RUU dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Pimpinan DPR diterima Presiden.*

c. Menurut Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

Pengajuan RUU oleh DPD dan pembahasan RUU diatur sebagai berikut:

Pasal 86

- (1) RUU dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta NA disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.
- (3) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima RUU dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.
- (4) Presiden mengirim surat kepada DPR yang berisikan penunjukan Menteri yang ditugasi mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama DPR yang disertai dengan DIM RUU dalam jangka waktu

paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak diterimanya surat pimpinan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

- (5) Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (4) Presiden belum mengirim surat kepada DPR dan menyampaikan DIM RUU, pimpinan DPR melaporkan dalam rapat paripurna untuk menentukan tindak lanjut.
- (6) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima RUU dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan RUU oleh DPR bersama Presiden.
- (7) DPR dan Presiden mulai membahas RUU dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diterima pimpinan DPR.

Pasal 87

- (1) Pembahasan RUU dilakukan berdasarkan 2 (dua) tingkat pembicaraan.
- (2) Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. tingkat I dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Baleg, rapat Banggar, atau rapat Pansus bersama dengan Menteri yang mewakili Presiden; dan
 - b. tingkat II dalam rapat paripurna DPR.
- (3) Pembahasan RUU dengan status operan (*carry over*) dalam Prolegnas prioritas tahunan dilakukan setelah Prolegnas prioritas tahunan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.
- (4) Banggar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a membahas RUU mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara, RUU mengenai perubahan anggaran pendapatan dan belanja negara, dan RUU mengenai pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara.

Pasal 94

- (1) Pembahasan RUU dalam Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) huruf a dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
 - a. pengantar musyawarah;
 - b. pembahasan DIM;
 - c. penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan
 - d. pengambilan keputusan.
- (2) Pembahasan RUU mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara dilakukan sesuai dengan mekanisme pembahasan dalam rapat Banggar.
- (3) DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (4) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:
 - a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPR;
 - b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
 - c. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
- (5) DIM sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:
 - a. Presiden jika RUU berasal dari DPR;
 - b. DPR jika RUU berasal dari Presiden;
 - c. DPR dan DPD jika RUU berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD;

- d. DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD; atau
 - e. DPD dan Presiden jika RUU berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.
- (6) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir Pembicaraan tingkat I oleh:
- a. Fraksi;
 - b. DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD; dan
 - c. Presiden.
- (7) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b dan huruf e dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (6) huruf b, Pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
- (8) Dalam Pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

Pasal 99

- (1) Pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Baleg, atau pimpinan Pansus memberikan penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan Menteri apabila RUU berasal dari DPR dan penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan oleh DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD.
- (2) Menteri yang mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama dengan Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus memberikan:
- a. penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan Fraksi atau Anggota apabila RUU berasal dari Presiden; dan
 - b. penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan oleh DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD.

- (3) DPD memberikan penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan Fraksi atau Anggota atau Menteri yang mewakili Presiden untuk membahas RUU apabila RUU berasal dari DPD.
- (4) Pimpinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat meminta Fraksi atau Anggota untuk memberikan penjelasan, keterangan, atau tanggapan.

Pasal 109

- (1) Hasil Pembicaraan tingkat I atas pembahasan RUU yang dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, Baleg, Banggar, atau Pansus dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri dilanjutkan pada Pembicaraan tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR yang didahului oleh:
 - a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan tingkat I;
 - b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari Fraksi dan Anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR; dan
 - c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh Menteri yang mewakilinya.
- (2) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak tercapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
- (3) Dalam hal RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- (4) RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh Menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Penyampaian RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

- (6) Dalam hal RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Pasal 110

- (1) Anggota dan alat kelengkapan DPR dapat mengusulkan RUU yang telah masuk Pembicaraan tingkat I dan memiliki DIM pada periode keanggotaan DPR sebelumnya kepada Baleg sebagai usulan RUU operan dalam Prolegnas prioritas tahunan.
- (2) DPR, Presiden, dan DPD dapat menetapkan RUU operan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam Prolegnas prioritas tahunan.
- (3) RUU operan yang ditetapkan dalam Prolegnas prioritas tahunan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilanjutkan pembahasannya dalam Pembicaraan tingkat I dengan menggunakan surat Presiden dan DIM yang sudah ada pada DPR periode keanggotaan sebelumnya.
- (4) Dalam hal Pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg, Pembicaraan tingkat I tetap dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg.
- (5) Dalam hal Pembicaraan tingkat I pada periode keanggotaan DPR sebelumnya dilakukan oleh Pansus, Pembicaraan tingkat I dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah.
- (6) Pembicaraan tingkat I sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dengan mengikuti tahapan sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR ini.
- (7) Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg sebagaimana dimaksud pada ayat (4) atau alat kelengkapan DPR yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat membahas ulang DIM tertentu yang sudah disetujui oleh anggota DPR periode sebelumnya.

E. PROSES PENYEMPURNAAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Pasal 135 Tatib DPR 2020 merumuskan sebagai berikut:

- (1) *RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 123 diputuskan menjadi RUU dari DPR dalam rapat paripurna DPR setelah terlebih dahulu Fraksi memberikan pendapatnya.*
- (2) *Keputusan dapat berupa:*
 - a. *persetujuan tanpa perubahan;*
 - b. *persetujuan dengan perubahan; atau*
 - c. *penolakan.*
- (3) *Rapat paripurna DPR dengan tegas mengambil keputusan dilakukan sesuai dengan tata cara pengambilan keputusan.*
- (4) *Dalam pendapat Fraksi harus dinyatakan secara tegas keputusan.*
- (5) *Dalam hal pendapat Fraksi menyatakan persetujuan tanpa perubahan, RUU langsung disampaikan kepada Presiden.*
- (6) *Dalam hal Fraksi menyatakan persetujuan dengan perubahan, usul perubahan tersebut dengan tegas dimuat dalam pendapat Fraksi.*
- (7) *Perubahan dimaksudkan untuk penyempurnaan rumusan RUU.*
- (8) *Dalam hal keputusan rapat paripurna DPR tidak tegas menyatakan persetujuan dengan perubahan, RUU dianggap disetujui tanpa perubahan dan langsung disampaikan kepada Presiden.*
- (9) *Dalam hal keputusan rapat paripurna DPR menolak RUU, RUU dimaksud tidak dapat diajukan kembali dalam persidangan DPR masa itu.*
- (10) *RUU disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama DPR.*

Untuk melakukan penyempurnaan tersebut, ketentuan Pasal 136 Tatib DPR 2020 menegaskan, Bamus menugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus. Penyempurnaan rumusan RUU yang ditugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dilakukan dengan memperhatikan pendapat Fraksi yang disampaikan dalam rapat paripurna DPR.

Penugasan menyempurnakan rumusan didasarkan atas pertimbangan usul RUU dan materi muatan RUU dengan ruang lingkup Komisi.²²⁴ Penugasan penyempurnaan diserahkan kepada Komisi atau gabungan Komisi sebagai pengusul RUU.²²⁵

Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup satu Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Komisi tersebut.²²⁶

Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada gabungan Komisi.²²⁷

Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup lebih dari 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Baleg atau Pansus.²²⁸

Ketentuan Pasal 138 Tatib DPR 2020 merumuskan sebagai berikut:

- (1) *Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus melakukan penyempurnaan RUU dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari.*
- (2) *Apabila jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari tidak dapat dipenuhi, Bamus dapat memperpanjang waktu penyempurnaan RUU berdasarkan permintaan tertulis pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Baleg, atau pimpinan Pansus.*
- (3) *Perpanjangan waktu diberikan untuk jangka waktu 20 (dua puluh) hari.*
- (4) *Apabila setelah perpanjangan waktu 20 (dua puluh) hari penyempurnaan RUU belum selesai, RUU hasil keputusan rapat paripurna DPR dianggap telah disempurnakan dan selanjutnya dikirimkan kepada Presiden.*

Dalam hal diperlukan masukan untuk penyempurnaan RUU, Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dapat mengadakan RDPU.²²⁹

224 *Op. cit.*, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, Pasal 137 ayat (1).

225 *Ibid.*, Pasal 137 ayat (2).

226 *Ibid.*, ayat (3).

227 *Ibid.*, ayat (4).

228 *Ibid.*, ayat (5).

229 *Ibid.*, Pasal 139.

Ketentuan Pasal 140 Tatib DPR 2020 merumuskan sebagai berikut:

- (1) *Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus menyampaikan RUU hasil penyempurnaan dengan surat kepada Pimpinan DPR.*
- (2) *RUU hasil penyempurnaan disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut dengan Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus.*

Ketentuan Pasal 141 Tatib DPR 2020 merumuskan sebagai berikut:

- (1) *Presiden menunjuk Menteri yang ditugaskan mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) Hari terhitung sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR.*
- (2) *Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) Hari, Presiden belum menunjuk Menteri untuk membahas RUU bersama DPR, Pimpinan DPR melaporkan dalam rapat paripurna DPR untuk menentukan tindak lanjut.*

Sementara itu menurut Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 mengenai pengaturan penyempurnaan RUU sebagai berikut:

Pasal 78

- (1) Untuk penyempurnaan rumusan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 ayat (6) Badan Musyawarah menugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus.
- (2) Penyempurnaan rumusan RUU yang ditugaskan kepada Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dilakukan dengan memperhatikan pendapat Fraksi yang disampaikan dalam rapat paripurna.

Pasal 79

- (1) Penugasan penyempurnaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat didasarkan atas pertimbangan usul RUU dan materi muatan RUU dengan ruang lingkup Komisi.

- (2) Penugasan penyempurnaan diserahkan kepada Komisi, gabungan Komisi, atau Baleg sebagai pengusul RUU.
- (3) Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup 1 (satu) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Komisi tersebut.
- (4) Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada gabungan Komisi.
- (5) Dalam hal materi muatan RUU termasuk dalam ruang lingkup lebih dari 2 (dua) Komisi, penyempurnaan ditugaskan kepada Baleg atau Pansus.

Pasal 80

- (1) Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus melakukan penyempurnaan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja dalam masa sidang. (2) Apabila jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dipenuhi, Badan Musyawarah dapat memperpanjang waktu penyempurnaan RUU berdasarkan permintaan tertulis pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Baleg, atau pimpinan Pansus.
- (2) Perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang.
- (3) Apabila setelah perpanjangan waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) penyempurnaan RUU belum selesai, RUU hasil keputusan rapat paripurna dianggap telah selesai disempurnakan dan selanjutnya dikirimkan kepada Presiden.

Pasal 81

Dalam hal diperlukan masukan untuk penyempurnaan RUU, Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus dapat mengadakan rapat dengar pendapat umum.

Pasal 82

Komisi, gabungan Komisi, Baleg, atau Pansus menyampaikan RUU hasil penyempurnaan dengan surat kepada pimpinan DPR.

F. PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DAN PERMASALAHANNYA

1. Hukum Tata Negara Darurat

Hukum tata negara darurat merupakan rangkaian pranata dan wewenang negara secara luar biasa dan istimewa, untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya dapat menghapuskan darurat atau bahaya yang mengancam, ke dalam kehidupan menurut perundang-undangan dan hukum yang umum dan biasa. Unsur yang terutama harus ada; Pertama, adanya bahaya negara yang patut dihadapi dengan upaya luar biasa. Kedua, upaya biasa, pranata yang umum dan lazim tidak memadai untuk digunakan menanggapi dan menanggulangi bahaya yang ada. Ketiga, kewenangan luar biasa yang diberikan dengan hukum kepada pemerintah negara untuk secepatnya mengakhiri bahaya darurat tersebut, kembali ke dalam kehidupan normal. Keempat, wewenang luar biasa, dan hukum tata negara darurat untuk sementara waktu saja, sampai keadaan darurat dipandang tidak membahayakan lagi.²³⁰

Lebih lanjut, dalam hukum tata negara darurat juga dikenal hukum keadaan darurat subjektif dan objektif. Hukum tata negara subjektif atau *'staatsnoodrecht'* dalam arti subjektif adalah hak, yaitu hak negara untuk bertindak dalam keadaan bahaya atau darurat dengan cara menyimpang dari ketentuan UU, dan bahkan apabila memang diperlukan, menyimpang dari UUD.

Para pemegang puncak kekuasaan eksekutif itu dapat disebut sebagai *"the sovereign executive"*, yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila negara berada dalam keadaan darurat. *"The sovereign executive"* inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*), seperti yang dikatakan oleh Carl Schmitt, *"sovereign is he who decides upon the exception"*. Menurutinya, untuk menghadapi keadaan yang bersifat darurat yang mengancam keselamatan negara, demokrasi liberal hanya mungkin bertahan dengan mengangkat seorang menjadi diktator yang akan memberlakukan kekuasaan darurat

²³⁰ Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996), hlm. 1.

yang memungkinkan *"everything justified that appears to be necessary for a concretely gained success"*. Dengan diberlakukannya keadaan darurat, semua tindakan menjadi benar semata-mata untuk mendapatkan keberhasilan yang konkret.²³¹

Dalam sistem Presidensial, seperti di Amerika Serikat, Indonesia, dan Filipina, hak prerogatif yang menyangkut tanggungjawab untuk mengatasi keadaan darurat nasional seperti tersebut, berada dipundak Presiden sebagai *"single sovereign executive"*. Menurut Appa Dorai, konsep *"single executive"* ini sangat penting, terutama ketika fungsi eksekutif negara diperhadapkan dengan situasi krisis dimana kesatuan komando menjadi suatu yang sangat penting. Dalam sistem Presidensial yang dianut berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki wewenang sebagai *"the sovereign executive"* untuk menjalankan *"independent power"* dan *"inherent power"* yang dimiliki oleh kepala negara. Dasar filosofis logika (*legal reasoning*) pemberian kewenangan keadaan darurat kepada kepala negara itu sendiri terkait pula dengan doktrin kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*).²³²

2. Dasar, Kedudukan, Dan Ruang Lingkup Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Tinjauan historis mengenai jenis peraturan perundang-undangan, Perppu merupakan salah satu jenis dari PP. Jenis PP yang pertama adalah untuk melaksanakan Perintah UU. Jenis PP yang kedua yakni PP sebagai pengganti UU yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa. Perppu merupakan jenis perundang-undangan yang disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni dalam Pasal 22. Pasal 22 UUD 1945 menyebutkan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu.²³³ Pasal 1 angka 4 UU No.12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 memuat ketentuan umum yang memberikan definisi Perppu adalah peraturan perundang-

231 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 225-226.

232 *Ibid.*, hlm. 226-228.

233 Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 22. Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.²³⁴ Pasal 1 angka 3 Perpres No. 87 Tahun 2014 juga tidak memberikan batasan pengertian pada Perppu melainkan menyebutkan definisi yang sama sebagaimana tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 dan UUD 1945.²³⁵

Perppu sebenarnya merupakan suatu PP yang bertindak sebagai suatu UU atau dengan perkataan lain Perppu adalah PP yang diberi kewenangan sama dengan UU. PP adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan UU. UU adalah peraturan perundang-undangan yang pembentukannya dilakukan oleh dua lembaga, yakni DPR dengan persetujuan Presiden dan merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945.²³⁶

Perppu dibentuk oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Apabila Perppu sebenarnya adalah PP, dan PP adalah peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan UU, maka Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, untuk melaksanakan UU. Namun karena PP ini diberi kewenangan sama dengan UU, maka dilekatkan istilah "pengganti UU". UU merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945. Maka Perppu merupakan PP yang dibentuk dalam hal ihwal Kegentingan yang Memaksa untuk mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945.

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Perppu yang sejatinya dibentuk dalam kegentingan yang memaksa meniscayakan tahapan perencanaan tidak dilakukan, karena keadaannya bersifat tidak terduga, tidak terencana. Pasal 58 Perpres No. 87 Tahun 2014, menguraikan tata cara penyusunan rancangan Perppu dengan menekankan hal ihwal kegentingan yang memaksa dalam Pasal 57.

²³⁴ Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234, Pasal 1.

²³⁵ Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014, LN Nomor 199 Tahun 2014, Pasal 1.

²³⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kansius, Cet. 13, 2012), hlm.193.

Sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan, Perppu juga harus bersumber pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum negara dan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan serta selayaknya juga dapat menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Berdasarkan konsep bahwa Perppu merupakan suatu peraturan yang dari segi isinya seharusnya ditetapkan dalam bentuk UU, tetapi karena keadaan kegentingan memaksa ditetapkan dalam bentuk PP maka kedudukan Perppu yang paling rasional dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah sejajar dengan UU.

3. Kriteria “Kegentingan Yang Memaksa” dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Praktik pembentukan Perppu di Indonesia dapat ditafsirkan dengan melihat unsur-unsur kegentingan yang memaksa dari Perppu tersebut. Secara konstitusional Perppu merupakan produk hukum yang sah sebagaimana ketentuan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945. Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Perppu sebagai pengganti UU. Ketentuan dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 terkait Perppu ini adalah merupakan ketentuan yang tetap dipertahankan dalam beberapa kali proses amandemen UUD NRI Tahun 1945. Dalam artian walaupun amandemen UUD NRI Tahun 1945 telah berlangsung berturut-turut pada 1999 sampai 2002, pasal ini oleh para wakil rakyat tetap berbunyi sebagaimana teks aslinya dan tidak ikut mengalami proses amandemen dalam bunyi pasalnya. Hal ini berarti seluruh Presiden Indonesia merujuk norma konstitusi yang sama dalam menerbitkan Perppu dan dengan menggunakan alasan yang sama yakni “kegentingan yang memaksa”. Yang berbeda adalah tafsir masing-masing zaman atas frasa “kegentingan yang memaksa” tersebut.

AALF van Dulleman dalam bukunya *Staatsnoodrecht en Democratie* (1947) menyebutkan ada empat syarat hukum tata negara darurat yaitu: Pertama, Eksistensi negara tergantung tindakan darurat yang dilakukan; Kedua, Tindakan itu diperlukan karena tidak bisa digantikan dengan tindakan lain; Ketiga, Tindakan tersebut bersifat

sementara; Keempat, Ketika tindakan diambil, parlemen tidak bisa secara nyata dan bersungguh-sungguh. Bagi Dullemen, keempat syarat tersebut harus berlaku secara kumulatif²³⁷

Kewenangan pembentukan Perppu menurut UUD NRI Tahun 1945 hanya diberikan kepada Presiden, termasuk kewenangan untuk menetapkan terjadinya hal keadaan darurat negara. Karena itu, kewenangan tersebut bersifat subjektif artinya hak untuk menetapkan Perppu didasarkan atas penilaian subjektif dari Presiden sendiri mengenai adanya keadaan darurat negara (*state of emergency*) yang menimbulkan kegentingan yang memaksa. Muh. Yamin berpendapat bahwa ada tidaknya keadaan mendesak itu penilaiannya menurut kebijaksanaan pemerintah.²³⁸ Hal ini berarti bahwa keadaan mendesak dapat saja sewaktu-waktu timbul jika pemerintah menilai suatu keadaan telah berada dalam suasana genting dan memaksa.

Dalam keadaan-keadaan yang tidak biasa atau tidak normal tersebut berlaku norma-norma yang juga bersifat khusus yang memerlukan pengaturan tersendiri baik mengenai syarat-syaratnya, tata cara pemberlakuannya, dan tata cara mengakhirinya, serta hal-hal yang dapat atau tidak dapat dilakukan oleh pemerintah dalam keadaan darurat tersebut agar tidak memberi kesempatan timbulnya penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan UUD.²³⁹

Pemberlakukan suatu keadaan darurat (*state of emergency*) di suatu negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial sebagaimana halnya di Indonesia memberikan pembenaran kepada Presiden untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengatasi keadaan darurat tersebut dengan tetap memperhatikan peran DPR untuk:²⁴⁰

1. Melakukan pengawasan yang ketat dalam menentukan adanya suatu keadaan darurat (*recognizing an emergency*);
2. Membentuk kekuasaan untuk mengatasi keadaan darurat itu (*creating the powers to deal with it*);
3. Memantau pelaksanaan kewenangan pemerintah (eksekutif) untuk mengatasi keadaan yang tidak normal tersebut;

237 Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 108.

238 Wirjono Prodjodikoro, *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Dian Rakyat, 1970), hlm. 23.

239 *Op. cit.*, Jimly Asshiddiqie, hlm. 3.

240 *Ibid.*, hlm. 80.

4. Menyelidiki berbagai penyimpangan atau penyalahgunaan kewenangan dalam keadaan darurat tersebut;
5. Apabila diperlukan menyatakan berakhirnya masa keadaan darurat atau meminta kepada Presiden untuk menyatakan mengakhiri keadaan darurat tersebut.

Jika melihat dari perjalanan bangsa ini, serta dengan mempertimbangkan konfigurasi perubahan konstitusi yang lebih demokrasi, tentu dalam praktiknya setiap rezim pemerintah punya penilaian tersendiri terkait ihwal kegentingan memaksa yang menjadi dasar terbitnya Perppu. Pertimbangan tersebut terlihat dalam konsideran menimbang masing-masing Perppu tersebut.

Misalnya: alasan penerbitan Perppu di masa Presiden Soekarno, tidak terlepas dari penyelenggaraan sistem pemerintahan dan pembagian kekuasaan pada masa pemerintahan Presiden Soekarno yang berubah-ubah, serta situasi dan kondisi diberbagai pelosok tanah air yang masih dalam proses menegakkan negara yang baru berdiri dan juga harus menghadapi ancaman dari agresi Belanda yang ingin kembali menjajah Indonesia, masalah ekonomi sepertinya tidak terlihat mendapatkan tempat yang serius.

Contoh lainnya dalam kebijakan di bidang ekonomi, Pemerintah lebih cenderung bertindak menjaga keseimbangan politik daripada terburu-buru membuat keputusan di bidang ekonomi. Hal ini terlihat dari sekian Perppu yang dibentuk, kecenderungan terbesar adalah di bidang ekonomi, sehingga hal ini menggambarkan bahwa kebijakan di bidang ekonomi seringkali tidak terencana dengan baik sehingga diatur ketika dalam kondisi kegentingan yang memaksa.

Kriteria "Kegentingan yang Memaksa" dalam pembentukan Perppu semestinya diatur dengan jelas dalam suatu peraturan perundang-undangan, agar terwujud suatu mekanisme kontrol yang lebih baik dalam pembentukan Perppu. Namun sampai saat ini, baik di UUD NRI Tahun 1945, UU No.12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, maupun Perpres No. 87 Tahun 2014, yang menyebutkan tentang kewenangan Presiden menetapkan Perppu yang didasarkan pada hal ihwal Kegentingan yang Memaksa, tidak memuat parameter yang jelas mengenai Kegentingan yang Memaksa tersebut.

Belum adanya satupun peraturan perundang-undangan yang secara eksplisit mengatur kriteria Kegentingan yang Memaksa yang menjadi dasar baik bagi Presiden menetapkan Perppu maupun bagi DPR menerima/menolak pengajuan RUU tentang penetapan Perppu, berdampak menimbulkan persepsi bagi masyarakat yaitu rentannya Presiden dan DPR dalam menjamin kepastian hukum dalam pembentukan Perppu.

G. PRAKTIK PEMBENTUKAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

1. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Soekarno

Perppu yang dikeluarkan pertama kali pada tahun 1946 adalah mengenai susunan dewan pertahanan daerah dalam daerah istimewa. Selebihnya banyak menyangkut penataan ekonomi seperti pembentukan bank dan pergudangan. Beberapa Perppu juga berkaitan dengan tindak pidana ekonomi dan korupsi. Bahkan Perppu No. 23 Tahun 1959 menyangkut tentang Keadaan Bahaya sesaat setelah Presiden Soekarno mengumumkan Dekrit Presiden. Dalam situasi yang serba darurat, dibentuk pula Perppu No. 10 Tahun 1960 tentang Pejabat yang Menjalankan Pekerjaan Jabatan Presiden dan Wakil Presiden, Jika Mangkat, Berhenti, atau Berhalangan.

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, berlaku 4 periodesasi konstitusi sebagai berikut:

1. Periode UUD 1945 setelah kemerdekaan (1945-1949) dibentuk 17 (tujuh belas) Perppu.
2. Periode Konstitusi RIS (1949-1950) dibentuk 6 (enam) Perppu dimana saat itu Mr. Assaad sebagai pejabat Presiden Republik Indonesia yang merupakan wilayah bagian RIS masih berlaku UUD 1945 tapi hanya dalam wilayah bagian tersebut. Presiden Soekarno sebagai Presiden membentuk 32 (tiga puluh dua) UU Darurat karena Konstitusi RIS hanya mengenal UU Darurat.

3. Pada periode UUDS 1950 (1950-1959) dibentuk 145 (seratus empat puluh lima) UU Darurat.
4. Pada periode berlakunya kembali UUD 1945 (1959-1967) dibentuk 121 (seratus dua puluh satu) Perppu.

Secara keseluruhan jumlah Perppu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Soekarno dalam 4 (empat) periode pemberlakuan konstitusi sebanyak 144 (seratus empat puluh empat) Perppu. Dari 144 (seratus empat puluh empat) Perppu yang dibentuk, dapat diklasifikasikan Perppu tersebut mengatur bidang pertahanan keamanan, ekonomi, hukum, sosial, dan politik. Bidang pertahanan keamanan terdapat 8 (delapan) Perppu, bidang ekonomi terdapat 94 (sembilan puluh empat) Perppu, bidang hukum terdapat 19 (sembilan belas) Perppu, bidang sosial terdapat 7 (tujuh) Perppu dan bidang politik terdapat 16 (enam belas) Perppu. Hal ini menunjukkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.

2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Soeharto

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto dibentuk sebanyak 8 (delapan) Perppu. Terklasifikasi Perppu tersebut mengatur bidang sosial, ekonomi, dan hukum. Kecenderungan bidang pengaturan Perppu di masa Presiden Soeharto adalah di bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa Kegentingan yang Memaksa pada umumnya berkenaan di bidang ekonomi.

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden B.J. Habibie

Dalam 512 hari masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, dibentuk sebanyak 3 (tiga) Perppu yang salah satunya mencabut Perppu yang lainnya dan satunya lagi ditolak oleh DPR, sehingga praktis tidak ada satupun Perppu yang dibentuk oleh Presiden B.J. Habibie ditetapkan menjadi UU.

4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid

Pemilu 1999 akhirnya dilangsungkan dan menempatkan wakil-wakil rakyat yang mengisi kursi perwakilan di DPR. Setelah melakukan penyempurnaan terhadap Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang "Tatacara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia", menjadi Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang "Tatacara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia", maka MPR pun kemudian mengangkat K.H. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden dan Megawati Soekarno Putri sebagai Wakil Presiden.²⁴¹

Namun pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid ini tidak berlangsung lama, melainkan hanya sekitar 20 bulan dengan jumlah Perppu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid sebanyak 3 (tiga) Perppu dan semuanya mengatur bidang ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa kepentingan yang memaksa dari Perppu yang dibentuk hanya berkenaan di bidang ekonomi.²⁴²

5. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri

Selama pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri dibentuk 4 (empat) Perppu. 2 (dua) Perppu di tahun 2002 dan 2 (dua) Perppu di tahun 2004. Keempat Perppu tersebut tidak ada satupun berkenaan dengan keadaan darurat militer di Aceh. Bahwa sejak akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto, diberlakukan keadaan darurat militer di Aceh yang dipicu oleh pemberontakan yang dilakukan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Setelah memasuki masa reformasi, Presiden Habibie memberlakukan keadaan darurat sipil. Pada masa Presiden Megawati, seluruh wilayah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dinyatakan dalam Keadaan Bahaya dengan tingkatan Keadaan Darurat Militer. Pada tanggal 18 Mei 2004, Keadaan Bahaya diubah lagi menjadi tingkatan Darurat Sipil.

²⁴¹ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, hlm. 250.

²⁴² *Ibid.*, hlm. 252.

6. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

Pada pemilu tahun 2004 dan 2009, Susilo Bambang Yudhoyono terpilih menjadi Presiden Indonesia. Sepuluh tahun Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono diwarnai cukup banyak catatan peristiwa. Mulai dari permintaan bantuan internasional senilai 75 miliar dolar AS untuk membangun infrastruktur di Indonesia pada forum APEC di Chili sampai gempa bumi di Samudera Hindia, lepas pantai barat Aceh. Gempa yang disusul tsunami tersebut menewaskan setidaknya 600 ribu jiwa.

Perppu yang dibentuk di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melingkupi bidang politik sebanyak 6 (enam) Perppu, bidang Ekonomi sebanyak 5 (lima) Perppu, bidang sosial sebanyak 5 (lima) Perppu, dan bidang hukum sebanyak 3 (tiga) Perppu. Kecenderungan pengaturan Perppu yang dibentuk adalah dibidang politik, ekonomi dan sosial, sehingga secara prematur dapat disimpulkan bahwa hal ihwal Kegentingan yang Memaksa berkenaan di bidang-bidang tersebut. Secara keseluruhan jumlah Perppu yang dibentuk selama masa pemerintahan Presiden SBY sebanyak 19 (sembilan belas) Perppu.

7. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang pada Masa Pemerintahan Presiden Presiden Joko Widodo

Presiden Joko Widodo terpilih dalam pemilu tahun 2014 untuk masa jabatan 2014-2019. Perppu yang dibentuk adalah Perppu No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang telah disetujui oleh DPR dan ditetapkan dalam UU No. 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi menjadi UU. Perppu yang mengatur mengenai penggantian anggota pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sementara ini sebelumnya sudah pernah dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Perppu No. 4 Tahun 2009. Materi pengaturannya sama dan kondisi-kondisi kekosongan anggota pimpinan KPK juga tidak jauh berbeda. Perppu No. 4 Tahun 2009 tersebut juga sempat diajukan uji materiil di MK.

Pada tanggal 25 Mei 2016, diundangkan Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak yang dilatarbelakangi maraknya kasus pemerkosaan terhadap anak. Tidak tanggung-tanggung, Perppu ini memuat pidana mati dan pidana kebiri terhadap pelaku. Kegentingan yang Memaksa terletak pada vonis hakim yang sejak berlakunya Perppu ini, maka pidana mati dan pidana kebiri dapat dijatuhkan kepada pelaku. Meski pelaksanaan Perppu kebiri masih harus menunggu Peraturan Pelaksananya terlebih dahulu, namun esensi Kegentingan yang Memaksa masih dapat terlihat yakni pada penjatuhan sanksi pidana mati dan pidana kebiri tersebut. Dari sejarah Perppu yang ada, Perppu ini merupakan salah satu Perppu yang memuat sanksi pidana, dan pidana yang dimuat pun merupakan pidana paripurna yakni pidana mati. Perppu ini hadir diantara kontroversi Perppu yang memuat sanksi pidana masih marak dibicarakan. UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 dengan sangat jelas mengizinkan sanksi pidana hanya dimuat dalam UU dan Perda. Namun Perppu yang memiliki materi muatan yang sama dengan UU dianggap termasuk mengenai pengaturan sanksi pidana.

Pada masa pemerintahan jilid ke-2 Presiden Joko Widodo yang terpilih dalam pemilu tahun 2019 untuk masa jabatan 2019-2024, beliau mengeluarkan 2 (dua) Perppu, yaitu:

Pertama, Perppu No. 1 Tahun 2020 Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

Perppu ini dibuat karena pada tahun 2020 ini, dunia mengalami bencana pandemi COVID-19. Penyebaran COVID-19 membawa risiko bagi kesehatan masyarakat dan bahkan telah merenggut korban jiwa bagi yang terinfeksi di berbagai belahan penjuru dunia, termasuk Indonesia. Pandemi COVID-19 juga secara nyata telah mengganggu aktivitas ekonomi dan membawa implikasi besar bagi perekonomian sebagian besar negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia.

Kedua, Perppu No. 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, resmi disahkan sebagai UU.

Dalam rangka penanggulangan penyebaran COVID-19 sebagai bencana nasional perlu diambil kebijakan dan langkah-langkah luar biasa baik di tingkat pusat maupun daerah termasuk perlunya dilakukan penundaan tahapan pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota serentak tahun 2020 agar pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota tetap dapat berlangsung secara demokratis dan berkualitas serta untuk menjaga stabilitas politik dalam negeri.



B A B V

TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK





A. FUNGSI NASKAH AKADEMIK DITINJAU DARI ASPEK HUKUM

Menurut Harry Alexander, fungsi Naskah Akademik (NA) adalah:²⁴³

1. Bahan awal yang memuat gagasan-gagasan tentang urgensi, pendekatan, luas lingkup, dan materi muatan suatu UU;
2. Bahan pertimbangan yang dipergunakan dalam permohonan izin prakarsa penyusunan Proglenas; dan
3. Bahan dasar bagi penyusunan RUU.

Sedangkan menurut Sony Maulana S.,²⁴⁴ yang menggunakan istilah Rancangan Akademik, mengemukakan terdapat 3 (tiga) fungsi dari Rancangan Akademik, yaitu:

1. Menginformasikan bahwa perancang telah mempertimbangkan berbagai fakta dalam penulisan RUU;

²⁴³ Harry Alexander, seperti yang dikutip oleh Mahendra Putra Kurnia dkk, dalam bukunya Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif, terbitan Kreasi Total media Yogyakarta, hlm. 31.

²⁴⁴ Mayhendra Putra Kunia, Emilda Kuspraningrum, Ivan Zairani Lisi, Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses bagi Pembentukan Perda yang Baik). (Yogyakarta: Cetakan Pertama, Kreasi Total Media (KTM), 2007), hlm. 31.

2. Memastikan bahwa perancang menyusun fakta-fakta tersebut secara logis; dan
3. Menjamin bahwa RUU lahir dari proses pengambilan keputusan yang berdasarkan logika dan fakta.

Pada dasarnya, NA saat ini merupakan keharusan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya sebuah NA sangat dibutuhkan dalam pembentukan atau penyusunan RUU. Berdasarkan pendapat tersebut, maka secara akademis dapat disimpulkan bahwa, NA berfungsi sebagai bahan dasar bagi penyusunan produk hukum (UU), untuk mengatasi sekaligus menampik tuduhan bahwa peraturan perundang-undangan yang selama ini dinilai tidak responsif, tidak egaliter, tidak futuristik, dan tidak berkualitas. Melalui NA setiap RUU dapat menghasilkan UU yang lebih berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) dan lebih mudah dicerna serta dipahami segenap anggota masyarakat.²⁴⁵

B. URGENSI NASKAH AKADEMIK

Sebagaimana dinyatakan secara normatif di dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011^{jo} UU No. 15 Tahun 2019, yang menyatakan bahwa:

"Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan."

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diawali dengan perencanaan, dalam hal ini diawali dengan penyusunan NA. Sebelum menyusun suatu NA, maka sebelumnya sangat perlu dilakukan pengkajian atau penelitian hukum guna memperoleh data dan informasi yang komprehensif dan relevan dengan materi yang hendak diatur terhadap substansi NA, yang hakekatnya memiliki nilai yang sangat penting dan strategis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, karena penyusunan NA diawali dengan riset nilai-

²⁴⁵ | Gde Pantja Astawa, Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara. (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 110.

nilai yang ada di masyarakat, sehingga besar kemungkinan peraturan perundang-undangan yang dibuat berdasarkan NA akan diterima oleh masyarakat (bersifat responsif).

NA merupakan media konkret bagi peran serta masyarakat secara aktif dalam pembentukan UU atau dengan terlibatnya masyarakat secara aktif dan/atau *stakeholders*,²⁴⁶ tetapi juga hasil penelitian dan kajian hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RUU sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Landasan yuridis normatif diperlukannya NA adalah sebagaimana diatur pada Pasal 56 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 yang menetapkan bahwa, "*Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik*".

Dengan demikian urgensi dari sebuah NA dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan antara lain:²⁴⁷

1. NA merupakan media nyata bagi peran serta masyarakat dalam proses pembentukan atau penyusunan peraturan perundang-undangan, bahkan inisiatif penyusunan atau pembentukan NA dapat berasal dari masyarakat;
2. NA akan memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta, atau latar belakang masalah atau urusan sehingga hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan, sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. Manfaatnya adalah dapat mengetahui secara pasti tentang mengapa perlu dibuatnya sebuah peraturan perundang-undangan dan apakah peraturan perundang-undangan tersebut memang diperlukan oleh masyarakat;

²⁴⁶ Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyesekere, 2001 (terjemahan), *Penyusunan RUU dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: sebuah Panduan untuk Pembuat RUU*, terjemahan, Edisi kedua, Proyek Elips II, Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia 2014, hlm. 233.

²⁴⁷ *Ibid.*

3. NA menjelaskan tinjauan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan dari:
 - a. Aspek filosofis (cita-cita hukum);
 - b. Aspek sosiologis (nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat);
 - c. Aspek yuridis (secara vertikal dan horizontal tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya); dan
 - d. Aspek politis (kebijaksanaan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan tata laksana pemerintahan).
4. NA memberikan gambaran mengenai substansi, materi, dan ruang lingkup dari sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dibuat. Dalam hal ini dijelaskan mengenai konsepsi, pendekatan, dan asas-asas dari materi hukum yang perlu diatur, serta pemikiran-pemikiran normanya;
5. NA memberikan pertimbangan dalam rangka pengambilan keputusan bagi pihak eksekutif dan legislatif pembentuk peraturan perundang-undangan tentang permasalahan yang akan dibahas dalam NA.

C. SEJARAH PENGATURAN NASKAH AKADEMIK

Secara historis sejak Indonesia mendeklarasikan diri sebagai negara hukum yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, maka tugas berat telah menanti negara ini, yaitu menciptakan tatanan bernegara yang berdasarkan atas kaidah-kaidah hukum.

Negara yang berdasarkan hukum merupakan salah satu cita-cita yang harus direalisasikan oleh seluruh masyarakat dan pihak-pihak yang berwenang, dalam hal ini yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Namun untuk mewujudkan cita-cita tersebut seluruh masyarakat dan lembaga-lembaga yang memegang peran penting dalam NKRI harus bekerja keras, karena dalam proses menciptakan negara hukum yang sesuai dengan kaidah-kaidah hukum tidaklah mudah.

Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang bukan hanya kehendak penguasa belaka, tetapi juga peraturan yang lahir atas dasar kehendak rakyat, maka diperlukan suatu wadah bagi

terbukanya ruang publik yang memungkinkan suara rakyat tertampung di dalam penyusunan substansi peraturan perundang-undangan. Salah satunya adalah dengan adanya NA yang disertakan dalam peraturan perundang-undangan, merupakan akses bagi publik dan masyarakat bebas mengeluarkan aspirasi serta melakukan apresiasi terhadap substansi peraturan perundang-undangan yang sedang diatur.²⁴⁸

NA merupakan bahan baku yang dibutuhkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan dukungan NA yang memadai, diharapkan dapat dibentuk peraturan perundang-undangan yang baik, dalam arti aplikatif dan futuristik.

Sebelumnya berbagai istilah mengenai NA peraturan perundang-undangan ini bermunculan, seperti istilah Naskah Rancangan Undang-Undang, Naskah Ilmiah Rancangan Undang-Undang, Rancangan Ilmiah Peraturan Perundang-Undang, Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang, *Academic Draft* Penyusunan Peraturan Perundang-Undang.²⁴⁹

Pada awalnya istilah NA dikenal dalam Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1988 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU dimana dalam (1) Pasal 3 ayat (1) dinyatakan bahwa:

"Menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan RUU dapat lebih dahulu menyusun rancangan Akademik mengenai RUU yang akan disusun".

Sedangkan dalam UU No. 10 Tahun 2004, yang pada saat ini sudah dicabut dan diganti menjadi UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, mengenai NA ini tidak disebutkan secara eksplisit dan tidak sebagai suatu yang wajib. Secara implisit dalam Pasal 54 UU No. 10 Tahun 2004 dinyatakan:

"Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan RUU dan Raperda".

Dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti

248 Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, (Yogyakarta: Total Media, 2011), hlm. 1.

249 Wahid, *Penyusunan Naskah Akademik*, makalah, www.legalitas.org, diakses pada tanggal 8 Februari 2021.

Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dalam Pasal 1 angka 7 disebutkan bahwa:

"Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan rancangan undang-undang."

Di dalam Pasal 5 ayat (1) Perpres No. 68 Tahun 2005 menyebutkan:

"Pemrakarsa dalam menyusun rancangan undang-undang dapat terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang."

Pasal 5 ayat (2) Perpres No. 68 Tahun 2005 menyebutkan:

"Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan departemen yang tugas dan tanggungjawabnya dibidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu."

Meskipun tak ada kewajiban khusus untuk semua jenis peraturan perundang-undangan, ada konsekuensi yang timbul jika NA diabaikan. Konsekuensi ini juga disinggung dalam putusan Mahkamah Agung No. 49P/HUM/2017 tertanggal 2 Oktober 2017. Majelis hakim yang mengadili perkara tersebut menyatakan bahwa, NA akan menghasilkan suatu perundang-undangan yang baik. Ada dua hal yang menopang argumentasi ini. *Pertama*, NA memuat kondisi hukum yang ada atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. *Kedua*, NA memuat keterkaitan peraturan perundang-undangan baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, status peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga NA mampu mencegah tumpang tindih peraturan.

Dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019 terdapat definisi NA adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah

tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu RUU, Rancangan Perda Provinsi, atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota, sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selanjutnya dalam Pasal 43 ayat (3) dinyatakan bahwa RUU yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai NA. Kemudian pada ayat (4) dinyatakan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi RUU mengenai:

- a. APBN;
- b. Penetapan Perppu menjadi UU; atau
- c. Pencabutan UU atau pencabutan Perppu.

Dari pasal tersebut jelas bahwa NA merupakan suatu keharusan dalam pembentukan suatu RUU namun terdapat pengecualian terhadap beberapa RUU sebagaimana tercantum pada ayat (4).

Kewajiban untuk menyusun NA terdapat juga dalam Pasal 48 ayat (5) Peraturan DPR RI No.2 Tahun 2020 yang menyatakan setiap RUU harus disertai dengan NA. Selanjutnya dalam Pasal 52 ayat (1) dinyatakan penyusunan RUU dilakukan berdasarkan pada NA.

Pengaturan kewajiban untuk menyusun NA terdapat juga dalam Pasal 126 ayat (1) Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2020, dinyatakan:

"Anggota, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dalam mempersiapkan rancangan undang-undang terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang."

Selanjutnya pada ayat (2) dinyatakan:

"Untuk rancangan undang-undang tentang APBN, RUU tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi UU, RUU tentang pengesahan perjanjian internasional, atau RUU yang hanya terbatas mengubah beberapa materi dapat disertai Naskah Akademik."

Sementara itu dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan NA disusun dalam rangka penyusunan RUU.

D. TEKNIK PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK

Mengenai teknik penyusunan NA diatur dalam Pasal 44 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011*jo.* UU No. 15 Tahun 2019 yang menyatakan penyusunan Naskah Akademik dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Kemudian dalam ayat (2) dinyatakan ketentuan mengenai teknik penyusunan NA sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU ini.

Selain diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011*jo.* UU No. 15 Tahun 2019, teknik penyusunan NA juga diatur dalam Pasal 50 ayat (1) Peraturan DPR RI No.2 Tahun 2020 yang menyatakan penyusunan NA dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan NA sebagaimana diatur dalam UU yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pasal 8 ayat (3), Perpres No.87 Tahun 2014 dinyatakan bahwa penyusunan NA dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan NA sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang merupakan dasar hukum dalam teknik penyusunan NA, Dalam Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa:

Sistematika NA adalah sebagai berikut:

JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT

BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG, PERATURAN DAERAH PROVINSI, ATAU PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA

BAB VI PENUTUP

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN: RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

URAIAN SINGKAT SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK:²⁵⁰**a. Pendahuluan**

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

1. Latar Belakang

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan NA sebagai acuan pembentukan RUU atau Rancangan Perda tertentu. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan RUU atau Rancangan Perda suatu peraturan perundang-undangan memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan RUU atau Rancangan Perda yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis, serta yuridis, guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan RUU atau Rancangan Perda.

2. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam NA tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu NA mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- a. Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- b. Mengapa perlu RUU atau Rancangan Perda sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.

²⁵⁰ Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- c. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan RUU atau Rancangan Perda.
 - d. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.
3. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan NA

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan NA dirumuskan sebagai berikut:

- a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- b. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan RUU atau Rancangan Perda sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- c. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan RUU atau Rancangan Perda.
- d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU atau Rancangan Perda.

Sementara itu, kegunaan penyusunan NA adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan RUU atau Rancangan Perda.

4. Metode Penyusunan NA

Pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan NA yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosio-legal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya.

Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan RDP. Metode yuridis empiris atau sosio-legal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor nonhukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

b. Kajian Teoretis dan Praktik Empiris

Dalam bagian ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi, keuangan negara dari pengaturan dalam suatu UU, Perda Provinsi, atau Perda Kabupaten/Kota. Pada bagian kajian teoritis dan empiris ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

1. Kajian teoretis.
2. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma. Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.
3. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
4. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam UU atau Perda terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

c. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait

Pada bagian ini memuat hasil kajian terhadap peraturan perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan UU dan Perda baru dengan peraturan perundang-undangan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan perundang-undangan yang ada, termasuk peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta

peraturan perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan UU atau Perda yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari UU atau Perda yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan perundang-undangan yang ada serta posisi dari UU dan Perda untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan UU, Perda Provinsi, atau Perda Kabupaten/ Kota yang akan dibentuk.

d. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

1. Landasan Filosofis

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut, guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan

hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-Undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari UU sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

e. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, Atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

NA pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan RUU, Rancangan Perda Provinsi, atau Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang akan dibentuk. Dalam Bab ini, sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah, dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

1. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
2. Materi yang akan diatur;
3. Ketentuan sanksi; dan
4. Ketentuan peralihan.

f. Penutup

Pada bagian penutup terdiri atas sub bab simpulan dan saran.

1. Simpulan
Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.
2. Saran
Saran memuat antara lain:

- a. Perlunya pemilahan substansi NA dalam suatu peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan di bawahnya.
- b. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan RUU/Rancangan Perda dalam Prolegnas/Prolegda.
- c. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan NA lebih lanjut.

g. Daftar Pustaka

Daftar pustaka memuat buku, peraturan perundang-undangan, dan jurnal yang menjadi sumber bahan penyusunan NA.

h. Lampiran

RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

PRESIDEN RI



BAB VI

TEKNIK PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG





Menurut Maria Farida Indarti Soeprapto,²⁵¹ pembentukan UU memerlukan pengetahuan tentang teknik penyusunan UU dan kerangka luar (*kenvorm*) UU agar terdapat keseragaman dalam hal bentuk atau format UU.

Berpedoman pada ketentuan tentang Sistematika Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana tertuang dalam Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, dalam buku ini hanya menyajikan teknik penyusunan UU, tidak termasuk peraturan perundang-undangan lainnya. Sistematika Teknik Penyusunan UU meliputi: 1) Kerangka UU; 2) Hal-Hal Khusus; 3) Ragam Bahasa UU; dan 4) Bentuk RUU.

Teknik penyusunan RUU pada Bab ini sesuai dengan Lampiran II UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan, teknik penyusunan UU harus didasarkan pada kerangka dari sebuah UU, yang terdiri atas:

²⁵¹ Maria Farida Indarti Soeprapto, Ilmu Perundang-Undangan (2), (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

1. KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- A. JUDUL
- B. PEMBUKAAN
 - 1. Frase "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA"
 - 2. Jabatan Pembentuk Undang-Undang
 - 3. Kosiderans "Menimbang"
 - 4. Dasar Hukum "Mengingat"
 - 5. Diktum
- C. BATANG TUBUH
 - a. Ketentuan Umum
 - b. Materi Pokok yang Diatur
 - c. Ketentuan Pidana (jika diperlukan)
 - d. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)
 - e. Ketentuan Penutup
- D. PENUTUP
- E. PENJELASAN (jika diperlukan)
- F. LAMPIRAN (jika diperlukan)

2. PENJELASAN KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. JUDUL

Judul UU memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama peraturan perundang-undangan. Nama peraturan perundang-undangan dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi UU.

Contoh nama UU yang menggunakan 1 (satu) kata:

- 1. Paten;
- 2. Yayasan;
- 3. Ketenagalistrikan.

Contoh nama UU yang menggunakan frasa:

1. Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum;
2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
3. Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.

Judul UU ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 6 TAHUN 2011
TENTANG
KEIMIGRASIAN

Judul UU tidak boleh ditambah dengan singkatan atau akronim.
Contoh yang **tidak tepat** dengan menambah singkatan:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA
(APBN)

Pada nama UU perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul UU yang diubah.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 2 TAHUN 2011
TENTANG
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2008
TENTANG PARTAI POLITIK

Jika UU yang diubah mempunyai nama singkat, peraturan perundang-undangan perubahan dapat menggunakan nama singkat UU yang diubah. Pada nama UU pencabutan ditambahkan kata pencabutan di depan judul UU yang dicabut.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 3 TAHUN 2010
TENTANG
PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG NOMOR 4 TAHUN 2009 TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2002 TENTANG KOMISI
PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

Pada nama Perppu yang ditetapkan menjadi UU, ditambahkan kata penetapan di depan judul peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diakhiri dengan frasa menjadi UU.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 15 TAHUN 2003
TENTANG
PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2002 TENTANG PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA TERORISME MENJADI UNDANG-UNDANG

Pada nama UU pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional, ditambahkan kata pengesahan di depan nama perjanjian atau persetujuan internasional yang akan disahkan.

Contoh:

UNDANG-UNDANG NOMOR 47 TAHUN 2007
TENTANG
PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA DAN
AUSTRALIA TENTANG KERANGKA KERJA SAMA KEAMANAN
(*AGREEMENT BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA
AND AUSTRALIA ON THE FRAMEWORK FOR SECURITY
COOPERATION*)

Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional bahasa Indonesia digunakan sebagai salah satu teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Indonesia, yang diikuti oleh bahasa asing dari teks resmi yang ditulis dengan huruf cetak miring dan diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4 TAHUN 2010
TENTANG
PENGESAHAN PERJANJIAN ANTARA REPUBLIK INDONESIA DAN
REPUBLIK SINGAPURA TENTANG PENETAPAN GARIS BATAS
LAUT WILAYAH KEDUA NEGARA DI BAGIAN BARAT
SELAT SINGAPURA, 2009
*(TREATY BETWEEN THE REPUBLIC OF INDONESIA AND THE
REPUBLIC OF SINGAPORE RELATING DELIMITATION OF THE
TERRITORIAL SEAS OF THE TWO COUNTRIES IN THE WESTERN
PART OF THE STRAIT OF SINGAPORE, 2009)*

Jika dalam perjanjian atau persetujuan internasional, bahasa Indonesia tidak digunakan sebagai teks resmi, nama perjanjian atau persetujuan ditulis dalam bahasa Inggris dengan huruf cetak miring, dan diikuti oleh terjemahannya dalam bahasa Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 2009
TENTANG
PENGESAHAN *UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST
TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME*
(KONVENSI PERSERIKATAN BANGSA-BANGSA MENENTANG
TINDAK PIDANA TRANSNASIONAL YANG TERORGANISASI)

B. PEMBUKAAN

Pembukaan UU terdiri atas Frasa "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA", Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, Konsiderans, Dasar Hukum, dan Diktum.

1. Frasa "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA"

Pada pembukaan UU sebelum nama Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dicantumkan Frasa "DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA" yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin yang mencerminkan bahwa rumusan UU yang dibentuk tersebut dipenuhi oleh Rahmat Tuhan yang Maha Esa.

2. Jabatan Pembentuk Undang-Undang

Jabatan Pembentuk UU adalah penyebutan terhadap PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA selaku pejabat yang berwenang mengesahkan UU tersebut. Jabatan Pembentuk UU ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

3. Konsiderans Menimbang

- a. Konsiderans diawali dengan kata Menimbang.
- b. Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan UU.
- c. Pokok pikiran pada konsiderans UU, Perda Provinsi, atau Perda Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.
 - 1) Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.
 - 2) Unsur sosiologis menggambarkan bahwa UU yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
 - 3) Unsur yuridis menggambarkan bahwa UU yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

Contoh:

Konsiderans Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

- Menimbang:
- a. bahwa perekonomian nasional yang diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional, perlu didukung oleh kelembagaan perekonomian yang kokoh dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat; (unsur filosofis)
 - b. bahwa dalam rangka lebih meningkatkan pembangunan perekonomian nasional dan sekaligus memberikan landasan yang kokoh bagi dunia usaha dalam menghadapi perkembangan perekonomian dunia dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi di era globalisasi pada masa mendatang, perlu didukung oleh suatu undang-undang yang mengatur tentang perseroan terbatas yang dapat menjamin terselenggaranya iklim dunia usaha yang kondusif; (unsur sosiologis)
 - c. bahwa Perseroan Terbatas sebagai salah satu pilar pembangunan perekonomian nasional perlu diberikan landasan hukum untuk lebih memacu pembangunan nasional yang disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (unsur sosiologis)
 - d. bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dipandang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat sehingga perlu diganti dengan undang-undang yang baru; (unsur yuridis)
 - e. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf

b, huruf c, dan huruf d perlu membentuk Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas.
(unsur yuridis)

Jika konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, setiap pokok pikiran dirumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan kesatuan pengertian.

Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata bahwa dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh:

Menimbang : a. bahwa ...;
 b. bahwa ...;
 c. bahwa ...;
 d. bahwa ...;

Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut.

Contoh:

Konsiderans Undang-Undang

Menimbang : a. bahwa ...;
 b. bahwa ...;
 c. bahwa ...;
 d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang ...;

4. Dasar Hukum Mengingat

Dasar hukum diawali dengan kata "Mengingat". Dasar hukum memuat:

- a. Dasar kewenangan pembentukan UU (yaitu ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945); dan
- b. Peraturan perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan UU tersebut.

Dasar hukum pembentukan UU yang berasal dari DPR RI adalah Pasal 20 dan Pasal 21 UUD NRI Tahun 1945. Dasar hukum pembentukan UU yang berasal dari Presiden adalah Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945. Dasar hukum pembentukan UU yang berasal dari DPR atas usul DPD adalah Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Jika UUD NRI Tahun 1945 memerintahkan langsung untuk membentuk UU, pasal yang memerintahkan dicantumkan dalam dasar hukum pembentukan.

Contoh:

Mengingat : Pasal 15, Pasal 20, dan Pasal 21 Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

Jika materi yang diatur dalam UU yang akan dibentuk merupakan penjabaran dari pasal atau beberapa pasal UUD NRI Tahun 1945, pasal tersebut dicantumkan sebagai dasar hukum.

Contoh 1 (RUU yang berasal dari DPR):

Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, Pasal 28C ayat (1), Pasal 28H ayat (1), ayat (2), ayat (4), Pasal 33 ayat (3), Pasal 34 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman.

Contoh 2 (RUU yang berasal dari Presiden):

Mengingat : Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Contoh tersebut terdapat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.

Dasar hukum pembentukan Perppu adalah Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dasar hukum pembentukan UU tentang Penetapan Perppu menjadi UU adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22

ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dasar hukum pembentukan UU tentang Pencabutan Perppu adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Peraturan perundang-undangan yang akan dicabut dengan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, peraturan perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku, tidak dicantumkan dalam dasar hukum.

Jika jumlah peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.

Dasar hukum yang diambil dari pasal atau beberapa pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 ditulis dengan menyebutkan pasal atau beberapa pasal. Frasa "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" ditulis sesudah penyebutan pasal terakhir dan kedua huruf U ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

Mengingat : Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Penulisan UU, dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Contoh:

Mengingat : 1. ...;
2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216);

Dasar hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, ditulis lebih dulu terjemahannya dalam bahasa Indonesia dan kemudian judul asli bahasa Belanda dan dilengkapi dengan tahun dan nomor *Staatsblad* yang dicetak miring di antara tanda baca kurung.

Contoh:

Mengingat : 1. ...;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang
(*Wetboek van Koophandel, Staatsblad 1847: 23*);

Cara penulisan tersebut berlaku juga untuk pencabutan peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.

Jika dasar hukum memuat lebih dari satu peraturan perundang-undangan, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

Contoh:

Mengingat: 1. ...;
2.;
3. ...;

3. Diktum

Diktum suatu UU adalah penyebutan/penulisan nama dari UU yang dibentuk dan nama tersebut disesuaikan dengan nama yang tertulis dalam judul UU tersebut. Diktum terdiri atas (a) kata MEMUTUSKAN; (b) kata Menetapkan; dan (c) jenis dan nama peraturan perundang-undangan.

Kata "MEMUTUSKAN" ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.

Pada UU, sebelum kata "MEMUTUSKAN" dicantumkan Frasa "Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA dan PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA" yang diletakkan di tengah margin.

Contoh:

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Kata "Menetapkan" dicantumkan sesudah kata "Memutuskan" yang disejajarkan ke bawah dengan kata "Menimbang" dan "Mengingat". Huruf awal kata "Menetapkan" ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.

Jenis dan nama yang tercantum dalam judul UU dicantumkan lagi setelah kata "Menetapkan" tanpa frasa Republik Indonesia, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

Contoh:

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERIMBANGAN
KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN
DAERAH.

C. BATANG TUBUH

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, batang tubuh suatu UU memuat semua materi muatan UU yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal karena pasal adalah satuan acuan dalam suatu UU.

Menurut A. Hamid Attamimi (1990),²⁵² mengutip D.W.P. Rüter, pasal-pasal dalam batang tubuh suatu UU dirumuskan dalam kalimat yang normatif atau rumusan lainnya yang memuat tentang:²⁵³

252 A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, (Disertasi), Universitas Indonesia, 1990.

253 Maria Farida Indarti, Ilmu Perundang-undangan, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 98.

1. Aturan tingkah laku, yang berupa:
 - a. Perintah;
 - b. Larangan;
 - c. Pengizinan; dan
 - d. Pembebasan.
2. Ketentuan tentang wewenang
3. Ketentuan tentang penetapan yang terdiri atas:
 - a. Berwenang;
 - b. Tidak berwenang; dan
 - c. Boleh tapi tidak harus.

Sedangkan materi muatan dalam batang tubuh UU dikelompokkan ke dalam:

1. Ketentuan Umum;
2. Materi Pokok Yang Diatur;
3. Ketentuan Pidana (jika diperlukan);
4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan); dan
5. Ketentuan Penutup

Pengelompokan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain.

Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian (pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.

Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut. Dengan demikian tidak merumuskan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.

Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian.

Pengelompokkan materi muatan peraturan perundang-undangan dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf. Jika UU mempunyai materi muatan yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf. Pengelompokkan materi muatan dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi. Urutan pengelompokan adalah sebagai berikut:

- 1) Bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
- 2) Bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
- 3) Bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.

1. Ketentuan Umum

Ketentuan umum dapat memuat hal-hal yang merupakan ketentuan-ketentuan yang bersifat umum seperti definisi, ketentuan-ketentuan pengertian, singkatan, atau penyebutan seorang menteri atau pejabat yang dipakai dalam UU tersebut.

Ketentuan umum UU diletakkan dalam bab satu. Jika dalam UU tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Ketentuan umum UU dapat memuat lebih dari satu pasal. Ketentuan umum berisi:

- a. Batasan pengertian atau definisi;
- b. Singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau

- c. Hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

Contoh Batasan Pengertian:

1. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Mimika.

Contoh Definisi:

1. Spasial adalah aspek keruangan suatu objek atau kejadian yang mencakup lokasi, letak, dan posisinya.
2. Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Contoh Singkatan:

1. Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh terhadap proses perancangan dan pelaksanaan kebijakan serta perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan di lingkungan Pemerintah Kota Dumai.

Contoh Akronim:

1. Asuransi Kesehatan yang selanjutnya disebut Askes adalah ...

2. Orang dengan HIV/AIDS yang selanjutnya disebut ODHA adalah orang yang sudah terinfeksi HIV baik pada tahap belum ada gejala maupun yang sudah ada gejala.

Frasa pembuka dalam ketentuan umum UU berbunyi: "Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan: ..."

Jika ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.

Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.

Apabila rumusan definisi dari suatu UU dirumuskan kembali dalam UU yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam UU yang telah berlaku tersebut.

Rumusan batasan pengertian dari suatu UU dapat berbeda dengan rumusan UU yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur.

Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu diberi definisi.

Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.

Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran.

Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;
- b. Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

2. Materi Pokok Yang Diatur

Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum. Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian. Contoh:

- 1) Pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi, seperti pembagian dalam KUHP:
 - a. Kejahatan terhadap keamanan negara;
 - b. Kejahatan terhadap martabat Presiden;
 - c. Kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya;
 - d. Kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;
 - e. Kejahatan terhadap ketertiban umum dan seterusnya.
- 2) Pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
- 3) Pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda.

3. Ketentuan Pidana

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah. Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu

diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu KUHP, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh UU ditentukan lain (Pasal 103 KUHP).

Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku.

Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.

Jika di dalam peraturan perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan Bab per Bab, ketentuan pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan peralihan. Jika tidak ada pasal yang berisi ketentuan peralihan, ketentuan pidana diletakkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan penutup.

Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian, perlu dihindari:

- a. Pengacuan kepada ketentuan pidana UU lain;
- b. Pengacuan kepada KUHP, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau
- c. Penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk UU mengenai tindak pidana khusus.

Jika ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frasa setiap orang.

Contoh:

Pasal 81

Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan merek yang sama pada keseluruhannya dengan merek terdaftar milik orang lain atau badan hukum lain untuk barang atau jasa

sejenis yang diproduksi dan atau diperdagangkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling banyak Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah).

Jika ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, subyek itu dirumuskan secara tegas, misalnya, orang asing, pegawai negeri, saksi.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 143

Saksi yang memberi keterangan tidak benar dalam pemeriksaan perkara tindak pidana Narkotika dan Prekursor Narkotika di muka sidang pengadilan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan pidana denda paling sedikit Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp600.000.000,00 (enam ratus juta rupiah).

Sehubungan adanya perbedaan antara tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran di dalam KUHP, rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi dari perbuatan yang diancam dengan pidana itu sebagai pelanggaran atau kejahatan.

Contoh:

BAB V

KETENTUAN PIDANA

Pasal 33

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ..., dipidana dengan pidana kurungan paling lama ... atau pidana denda paling banyak Rp...,00
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif.

- a. Sifat kumulatif;

Contoh:

Setiap orang yang dengan sengaja menyiarkan hal-hal yang bersifat sadisme, pornografi, dan/atau bersifat perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (7) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

- b. Sifat alternatif; atau

Contoh:

Setiap orang yang dengan sengaja menyelenggarakan penyiaran tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

- c. Sifat kumulatif alternatif.

Contoh:

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

Perumusan dalam ketentuan pidana harus menunjukkan dengan jelas unsur-unsur perbuatan pidana bersifat kumulatif atau alternatif. Jika suatu peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan, ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1976, kecuali untuk ketentuan pidananya.

Ketentuan pidana bagi tindak pidana yang merupakan pelanggaran terhadap kegiatan bidang ekonomi dapat tidak diatur tersendiri di dalam UU yang bersangkutan, tetapi cukup mengacu kepada UU yang mengatur mengenai tindak pidana ekonomi, misalnya, UU No. 7 Drt. Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Tindak pidana dapat dilakukan oleh orang-perorangan atau oleh korporasi. Pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:

- a. Badan hukum antara lain perseroan, perkumpulan, yayasan, atau koperasi; dan/atau
- b. Pemberi perintah untuk melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana.

4. Ketentuan Peralihan (Jika Diperlukan)

Ketentuan peralihan merupakan ketentuan yang bersifat transitio, yaitu ketentuan yang mengatur mengenai penyesuaian keadaan yang sudah ada pada saat berlakunya UU yang baru dibentuk tersebut, sehingga UU yang baru dapat berjalan lancar dan tidak membawa dampak yang tidak dikehendaki dalam masyarakat.

Menurut UU No.12 Tahun 2011 *jo.* UU No 15 Tahun 2019, ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan UU yang lama terhadap UU yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. Menghindari terjadinya kekosongan hukum.
- b. Menjamin kepastian hukum.
- c. Memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuanUU.
- d. Mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Pasal 35

Perjanjian Internasional, baik bilateral, regional, maupun multilateral, dalam bidang penanaman modal yang telah disetujui oleh Pemerintah Indonesia sebelum Undang-Undang ini berlaku, tetap berlaku sampai dengan berakhirnya perjanjian tersebut.

Ketentuan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No 15 Tahun 2019 tersebut selaras dengan pendapat Bagir Manan sebagaimana dikutip Maria Faria Indrati,²⁵⁴ mantan Ketua MA itu menggaris bawahi fungsi-fungsi dari ketentuan peralihan sebagai berikut:

- a. Menghindari kemungkinan terjadinya kekosongan hukum atau kekosongan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*).
- b. Menjamin kepastian hukum (*rechtszekerheid*).
- c. Perlindungan hukum (*rechtsbescherming*), bagi rakyat atau kelompok tertentu atau orang tertentu.

Ketentuan Peralihan dimuat dalam Bab Ketentuan Peralihan dan ditempatkan di antara Bab Ketentuan Pidana dan Bab Ketentuan Penutup. Jika dalam peraturan perundang-undangan tidak diadakan pengelompokan bab, pasal atau beberapa pasal yang memuat Ketentuan Peralihan ditempatkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang memuat ketentuan penutup. Pada UU yang baru, dapat dimuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 27

Kementerian yang sudah ada pada saat berlakunya Undang-Undang ini tetap menjalankan tugasnya sampai dengan terbentuknya Kementerian berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

²⁵⁴ Maria Faria Indrati, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind-Hill. Co, 1992), hlm. 99.

5. Ketentuan Penutup

Ketentuan Penutup merupakan bagian akhir dari batang tubuh suatu UU, yang memuat ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang diikutsertakan dalam pelaksanaan UU tersebut, yang dapat berupa:
 - 1) Pelaksanaan sesuatu yang bersifat menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, mengangkat pegawai, atau menunjuk pejabat tertentu untuk menyidik pelanggaran ketentuan dalam UU tersebut.
 - 2) Pelaksanaan sesuatu yang bersifat mengatur, yaitu pendelegasian wewenang untuk membuat peraturan pelaksana dari UU yang bersangkutan kepada lembaga atau pejabat tertentu.
- b. Penyingkatan nama atau judul kutipan pada UU baru yang memiliki nama atau judul terlalu panjang, dengan memperhatikan hal-hal berikut:
 - 1) Nomor dan tahun pengeluaran UU yang bersangkutan tidak dicantumkan.
 - 2) Nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian. Nama singkat tidak memuat pengertian yang menyimpang dari isi dan nama peraturan.
 - a) Ketentuan tentang pengaruh UU yang baru terhadap peraturan perundang-undangan yang lain.
 - b) Ketentuan tentang status yang sudah ada.
 - c) Ketentuan tentang saat mulai berlaku UU baru tersebut.

Ketentuan penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, ketentuan penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir.

Jika materi muatan dalam UU yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam UU yang lama, dalam UU yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan seluruh atau sebagian materi muatan UU yang lama.

Rumusan pencabutan UU diawali dengan frasa Pada saat UU ini mulai berlaku, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan UU pencabutan tersendiri. Demi kepastian hukum, pencabutan UU tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas UU yang dicabut.

Untuk mencabut UU yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis
Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan
Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Jika jumlah UU yang dicabut lebih dari 1 (satu), cara penulisan dilakukan dengan rincian dalam bentuk tabulasi.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku:

- a. Ordonansi Perburuan (*Jachtsordonantie 1931, Staatsblad 1931: 133*);
- b. Ordonansi Perlindungan Binatang-Binatang Liar (*Dierenbeschermingsordonantie 1931, Staatsblad 1931: 134*);
- c. Ordonansi Perburuan Jawa dan Madura (*Jachtsordonantie Java en Madoera 1940, Staatsblad 1939: 733*); dan
- d. Ordonansi Perlindungan Alam (*Natuurbeschermingsordonantie 1941, Staatsblad 1941: 167*), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pencabutan UU disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan UU yang dicabut. Untuk mencabut UU yang

telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frasa ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor ... Tahun... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Pada dasarnya UU mulai berlaku pada saat peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya UU tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam UU tersebut dengan:

- a. Menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 2011.

- b. Menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada peraturan perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada UU lain yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi.

Contoh:

Saat mulai berlakunya Undang-Undang ini akan ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

- c. Dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frasa setelah ... (tenggang waktu) terhitung sejak tanggal diundangkan.

Contoh:

Undang-Undang ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.

Tidak menggunakan frasa ... mulai berlaku efektif pada tanggal ... atau yang sejenisnya, karena frasa ini menimbulkan ketidakpastian mengenai saat berlakunya suatu peraturan perundang-undangan yaitu saat diundangkan atau saat berlaku efektif.

Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan UU lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut:

- a. Ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan;
- b. Rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan;
- c. Awal dari saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut tercantum dalam Prolegnas.

D. PENUTUP

Penutup merupakan bagian akhir dari suatu UU, yang memuat:

1. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan UU dalam Lembaran Negara RI dan Berita Negara RI yang berbunyi sebagai berikut.

Contoh:

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan ... (jenis peraturan perundang-undangan) ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

2. Penandatanganan, pengesahan, atau penetapan UU, yang memuat:
 - a. Tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan yang diletakkan di sebelah kanan.
 - b. Nama jabatan yang ditulis dengan huruf kapital dan yang di bagian akhirnya diberi tanda baca koma;
 - c. Tanda tangan pejabat; dan

- d. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai yang ditulis dengan huruf kapital.
3. Pengundangan UU, yang memuat:
 - a. Tempat dan tanggal pengundangan;
 - b. Nama jabatan yang berwenang mengundang;
 - c. Tanda tangan; dan
 - d. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.

Tempat tanggal pengundangan UU diletakkan di sebelah kiri (di bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan).

Contoh:

Disahkan di Jakarta
pada tanggal 22 Juli 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA PRESIDEN RI

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 22 Juli 2011
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA PRESIDEN RI

Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

Contoh:

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 22 Juli 2011
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA MENTERI

Jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Presiden tidak menandatangani RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang yang berbunyi:

Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Akhir Bagian Penutup

Pada akhir bagian penutup dicantumkan Lembaran Negara RI dan/atau Berita Negara RI, yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

Contoh:

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

E. PENJELASAN

Pada dasarnya, setiap UU yang baru dibentuk memerlukan penjelasan. Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk UU atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma. Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan UU. Naskah penjelasan UU disusun bersama-sama dengan penyusunan RUU.

Judul penjelasan sama dengan judul UU yang diawali dengan frasa penjelasan atas yang ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

**PENJELASAN
ATAS
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 12 TAHUN 2011
TENTANG
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Penjelasan UU memuat penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal. Rincian penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal diawali dengan angka Romawi dan ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

- I. UMUM
- II. PASAL DEMI PASAL

Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh UU.

Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:

1. Tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
2. Tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;
3. Tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
4. Tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
5. Tidak memuat rumusan pendelegasian.

Pada pasal atau ayat yang tidak memerlukan penjelasan ditulis frasa cukup jelas yang diakhiri dengan tanda baca titik (.) dan huruf c ditulis dengan huruf kapital. Penjelasan pasal demi pasal tidak

digabungkan walaupun terdapat beberapa pasal berurutan yang tidak memerlukan penjelasan.

Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir tidak memerlukan penjelasan, pasal yang bersangkutan cukup diberi penjelasan cukup jelas., tanpa merinci masing-masing ayat atau butir.

Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir dan salah satu ayat atau butir tersebut memerlukan penjelasan, setiap ayat atau butir perlu dicantumkan dan dilengkapi dengan penjelasan yang sesuai.

Contoh:

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ayat ini dimaksudkan untuk memberi kepastian hukum kepada hakim dan para pengguna hukum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Jika suatu istilah/kata/frasa dalam suatu pasal atau ayat yang memerlukan penjelasan, gunakan tanda baca petik ("...") pada istilah/kata/frasa tersebut.

Contoh:

Pasal 25

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPR setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

F. LAMPIRAN

Suatu UU baru dibentuk kadang-kadang memerlukan lampiran. Dalam hal UU memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari UU yang baru tersebut.

Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, sketsa, grafik, atau sistem penghitungan yang merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan dari UU yang baru dibentuk tersebut.

Dalam hal UU memerlukan lebih dari satu lampiran, tiap lampiran harus diberi nomor urut dengan menggunakan angka romawi.

Contoh:

LAMPIRAN I

LAMPIRAN II

Judul lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan atas tanpa diakhiri tanda baca dengan rata kiri.

Contoh:

LAMPIRAN I

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Nama lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah tanpa diakhiri tanda baca.

Contoh:

TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pada halaman akhir tiap lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan atau menetapkan UU ditulis dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma setelah nama pejabat yang mengesahkan atau menetapkan UU.

Contoh:

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA PRESIDEN RI

II. HAL-HAL KHUSUS

A. PENDELEGASIAN WEWENANG

Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Pendelegasian kewenangan juga dapat dilakukan dari suatu UU kepada UU yang lain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
Pasal 48

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dengan Undang-Undang.

Pendelegasian wewenang mengatur harus menyebut dengan tegas ruang lingkup materi muatan yang diatur dan jenis peraturan perundang-undangan.

Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (sub-delegasi), gunakan kalimat "Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ...".

Contoh:

Pasal ...

- (1) ...
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Jika pengaturan materi tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (sub-delegasi) digunakan kalimat "Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...".

Contoh:

Pasal ...

- (1) ...
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Jika materi muatan yang didelegasikan sama sekali belum diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan dan materi muatan itu harus diatur di dalam peraturan perundang-undangan yang diberi delegasi dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (sub-delegasi), gunakan kalimat "Ketentuan mengenai ... diatur dengan ...".

Contoh:

Pasal ...

- (1) ...
- (2) Ketentuan mengenai ... diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan maka materi muatan didelegasikan dapat disatukan dalam 1 (satu) peraturan pelaksanaan dari UU yang mendelegasikan, gunakan kalimat "(jenis peraturan perundang-undangan) ... tentang Peraturan Pelaksanaan ...".

Contoh:

Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2005 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung.

Untuk mempermudah dalam penentuan judul dari peraturan pelaksanaan yang akan dibuat, rumusan pendelegasian perlu mencantumkan secara singkat tetapi lengkap mengenai apa yang akan diatur lebih lanjut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan
Kesehatan Hewan

Pasal 76

- (1) ...
- (2) ...
- (3) ...
- (4) ...
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai kemudahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko.

Contoh:

Pasal ...

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Pendelegasian wewenang mengatur dari UU kepada menteri, pemimpin lembaga pemerintah non-kementerian, atau pejabat yang setingkat dengan menteri dibatasi untuk peraturan yang bersifat teknis administratif.

Wewenang yang didelegasikan kepada suatu alat penyelenggara negara tidak dapat didelegasikan lebih lanjut kepada alat penyelenggara negara lain, kecuali jika oleh UU yang mendelegasikan kewenangan tersebut dibuka kemungkinan untuk itu.

Pendelegasian kewenangan mengatur dari suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh didelegasikan kepada direktur jenderal, sekretaris jenderal, atau pejabat yang setingkat.

B. PENYIDIKAN

Ketentuan penyidikan memuat pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) kementerian, lembaga pemerintah non-kementerian, atau instansi tertentu untuk menyidik pelanggaran terhadap ketentuan UU.

Dalam merumuskan ketentuan yang menunjuk pejabat tertentu sebagai penyidik pegawai negeri sipil diusahakan agar tidak mengurangi kewenangan penyidik umum untuk melakukan penyidikan.

Contoh:

Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan ... (nama kementerian atau instansi) dapat diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU.

Ketentuan penyidikan ditempatkan sebelum ketentuan pidana atau jika dalam UU tidak diadakan pengelompokan, ditempatkan pada pasal atau beberapa pasal sebelum ketentuan pidana.

C. PENCABUTAN

Jika ada UU lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan peraturan perundang-undangan baru, UU yang baru harus secara tegas mencabut UU yang tidak diperlukan itu. Jika materi dalam UU yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam UU yang lama, di dalam peraturan perundang-undangan yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh UU yang lama.

UU hanya dapat dicabut melalui UU atau peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi. Pencabutan UU melalui peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi UU yang dicabut itu.

Jika UU baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan UU itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari UU yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pencabutan UU yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, dapat dilakukan dengan peraturan tersendiri dengan menggunakan rumusan ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Jika pencabutan UU dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri, peraturan pencabutan tersebut pada dasarnya memuat 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 1 memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya UU yang sudah diundangkan.
2. Pasal 2 memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan pencabutan yang bersangkutan.

Contoh:

Pasal 1

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Pencabutan UU yang menimbulkan perubahan dalam UU dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait, tidak mengubah UU dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas. UU atau ketentuan yang telah dicabut, tetap tidak berlaku, meskipun UU yang mencabut di kemudian hari dicabut pula.

D. PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

Perubahan UU dilakukan dengan menyisip atau menambah materi ke dalam UU atau menghapus atau mengganti sebagian materi UU.

Perubahan UU dapat dilakukan terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.

Jika UU yang diubah mempunyai nama singkat, UU perubahan dapat menggunakan nama singkat UU yang diubah.

Pada dasarnya batang tubuh UU perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:

1. Pasal I memuat judul peraturan perundang-undangan yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).

Contoh 1:

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:
...
2. Ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 8 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut:
...
3. dan seterusnya ...

Contoh 2:

Pasal I

Ketentuan Pasal ... dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: ...

2. Jika UU telah diubah lebih dari satu kali, Pasal I memuat juga tahun dan nomor dari UU perubahan yang ada serta Lembaran Negara RI dan Tambahan Lembaran Negara RI yang diletakkan di antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf (abjad) kecil (a, b, c, dan seterusnya).

Contoh:

Pasal I

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) yang telah beberapa kali diubah dengan Undang-Undang:

- a. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);
- b. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);
- c. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...);

diubah sebagai berikut:

1. Bab V dihapus.
 2. Ketentuan Pasal 11 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: ...
 3. dan seterusnya ...
3. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari UU perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari UU yang diubah.

Jika dalam UU ditambahkan atau disisipkan bab, bagian, paragraf, atau pasal baru, maka bab, bagian, paragraf, atau pasal baru tersebut dicantumkan pada tempat yang sesuai dengan materi yang bersangkutan.

1. Penyisipan Bab

Contoh:

Di antara BAB IX dan BAB X disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB IXA sehingga berbunyi sebagai berikut:

BAB IXA

INDIKASI GEOGRAFI DAN INDIKASI ASAL

2.. Penyisipan Pasal

Contoh:

Di antara Pasal 128 dan Pasal 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 128A

Dalam hal terbukti adanya pelanggaran paten, hakim dapat memerintahkan hasil-hasil pelanggaran paten tersebut dirampas untuk negara untuk dimusnahkan.

Jika dalam 1 (satu) pasal yang terdiri dari beberapa ayat disisipkan ayat baru, penulisan ayat baru tersebut diawali dengan angka Arab sesuai dengan angka ayat yang disisipkan dan ditambah dengan huruf kecil a, b, c, yang diletakkan di antara tanda baca kurung ().

Contoh:

Di antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 18 disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (1a) dan ayat (1b) sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) ...
- (1a) ...
- (1b) ...
- (2) ...

Jika dalam suatu UU dilakukan penghapusan atas suatu bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat, maka urutan bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat tersebut tetap dicantumkan dengan diberi keterangan dihapus.

Contoh:

- i. Pasal 16 dihapus.
- ii. Pasal 18 ayat (2) dihapus sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) ...
- (2) Dihapus.
- (3) ...

Jika suatu perubahan UU mengakibatkan sistematika UU berubah, materi UU berubah lebih dari 50% (lima puluh persen), atau esensinya berubah, UU yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut. Jika suatu UU telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna UU, sebaiknya UU tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada: a. urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir; penyebutan-penyebutan; dan ejaan, jika peraturan perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

E. PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG MENJADI UNDANG-UNDANG

Batang tubuh UU tentang Penetapan Perppu menjadi UU pada dasarnya terdiri dari 2 (dua) pasal, yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 1 memuat Penetapan Perppu menjadi UU yang diikuti dengan pernyataan melampirkan Perppu sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan UU penetapan tersebut.
2. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme menjadi Undang-Undang

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4232) ditetapkan menjadi Undang-Undang, dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

F. PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL

Batang tubuh UU tentang Pengesahan Perjanjian Internasional pada dasarnya terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

1. Pasal 1 memuat pengesahan perjanjian internasional dengan memuat pernyataan melampirkan salinan naskah asli dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia.
2. Pasal 2 memuat ketentuan mengenai saat mulai berlaku.

Contoh:

Untuk Perjanjian Multilateral:

Pasal 1

Mengesahkan *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapon and on Their Destruction* (Konvensi tentang Pelanggaran Pengembangan, Produksi, Penimbunan, dan Penggunaan Senjata Kimia serta Pemusnahannya) yang naskah aslinya dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh:

Untuk Perjanjian Bilateral yang Hanya Menggunakan Dua Bahasa:

Pasal 1

Mengesahkan Perjanjian Kerjasama antara Republik Indonesia dan Australia Mengenai Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (*Treaty between the Republic of Indonesia and Australia on Mutual Assistance in Criminal Matters*) yang telah ditandatangani pada tanggal 27 Oktober 1995 di Jakarta yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Contoh:

Untuk Perjanjian Bilateral yang Menggunakan Lebih Dari Dua Bahasa:

Pasal 1

Mengesahkan Persetujuan antara Pemerintah Republik Indonesia dan Pemerintah Hongkong untuk Penyerahan Pelanggar Hukum yang Melarikan Diri (*Agreement between the Government of the Republik of Indonesia and the Government of Hongkong for the Surrender of Fugitive Offenders*) yang telah ditandatangani pada tanggal 5 Mei 1977 di Hongkong yang salinan naskah aslinya dalam bahasa Indonesia, bahasa Inggris, dan bahasa Cina sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Cara penulisan rumusan Pasal 1 bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional yang dilakukan dengan UU berlaku juga bagi pengesahan perjanjian atau persetujuan internasional yang dilakukan dengan Perpres.

III. RAGAM BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. BAHASA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bahasa UU pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa UU mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.

Ciri-ciri bahasa UU antara lain:

1. Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
2. Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
3. Objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
4. Membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
5. Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
6. Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan

Contoh:

buku-buku ditulis buku

murid-murid ditulis **murid**

7. Penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis UU dan RUU dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

Contoh:

(1) **P**emerintah

(2) **W**ajib Pajak

(3) **R**ancangan Peraturan Pemerintah

Dalam merumuskan ketentuan UU digunakan kalimat yang tegas, jelas, singkat, dan mudah dimengerti.

Contoh:

Pasal 5

- (1) Untuk dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang ini, harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

Rumusan yang lebih baik:

- (1) Permohonan beristri lebih dari seorang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

Tidak menggunakan kata atau frasa yang artinya tidak menentu atau konteksnya dalam kalimat tidak jelas.

Contoh:

Istilah minuman keras mempunyai makna yang kurang jelas dibandingkan dengan istilah minuman beralkohol.

Dalam merumuskan ketentuan UU, gunakan kaidah tata bahasa Indonesia yang baku.

Contoh **kalimat yang tidak baku**:

Izin usaha perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut.

Contoh kalimat yang baku:

Perusahaan yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 dapat dicabut izin usahanya.

Tidak memberikan arti kepada kata atau frasa yang maknanya terlalu menyimpang dari makna yang biasa digunakan dalam penggunaan bahasa sehari-hari.

Contoh:

Pertanian meliputi pula perkebunan, peternakan, dan perikanan.

Rumusan yang baik:

Pertanian meliputi perkebunan.

Di dalam UU yang sama, jangan menggunakan:

1. Beberapa istilah yang berbeda untuk menyatakan satu pengertian yang sama.

Contoh:

Istilah gaji, upah, atau pendapatan dapat menyatakan pengertian penghasilan. Jika untuk menyatakan penghasilan, dalam suatu pasal telah digunakan kata gaji maka dalam pasal-pasal selanjutnya jangan menggunakan kata upah atau pendapatan untuk menyatakan pengertian penghasilan.

2. Satu istilah untuk beberapa pengertian yang berbeda.

Contoh:

Istilah penangkapan tidak digunakan untuk meliputi pengertian penahanan atau pengamanan karena pengertian penahanan tidak sama dengan pengertian pengamanan.

Untuk menghindari perubahan nama kementerian, penyebutan menteri sebaiknya menggunakan penyebutan yang didasarkan pada urusan pemerintahan dimaksud.

Contoh:

Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.

Penyerapan kata, frasa, atau istilah bahasa asing yang banyak dipakai dan telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah Bahasa Indonesia dapat digunakan jika:

1. Mempunyai konotasi yang cocok;
2. Lebih singkat bila dibandingkan dengan padanannya dalam Bahasa Indonesia;
3. Mempunyai corak internasional;
4. Lebih mempermudah tercapainya kesepakatan; atau

5. Lebih mudah dipahami daripada terjemahannya dalam Bahasa Indonesia.

Contoh:

1. Devaluasi (penurunan nilai uang)
2. Devisa (alat pembayaran luar negeri)

Penggunaan kata, frasa, atau istilah bahasa asing hanya digunakan di dalam penjelasan UU. Kata, frasa, atau istilah bahasa asing itu didahului oleh padanannya dalam Bahasa Indonesia, ditulis miring, dan diletakkan diantara tanda baca kurung ().

Contoh:

1. Penghinaan terhadap peradilan (*contempt of court*)
2. Penggabungan (*merger*)

B. PILIHAN KATA ATAU ISTILAH

1. Gunakan kata paling, untuk menyatakan pengertian maksimum dan minimum dalam menentukan ancaman pidana atau batasan waktu.

Contoh:

... dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun atau paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

2. Untuk menyatakan maksimum dan minimum bagi satuan:
 - a. Waktu, gunakan frasa paling singkat atau paling lama untuk menyatakan jangka waktu;

Contoh 1:

Peraturan pelaksanaan Undang-Undang ini harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Contoh 2:

Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas RUU bersama DPR dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari sejak surat Pimpinan DPR diterima.

- b. Waktu, gunakan frasa paling lambat atau paling cepat untuk menyatakan batas waktu.

Contoh:

Surat permohonan izin usaha disampaikan kepada dinas perindustrian paling lambat tanggal 22 Juli 2011.

- c. Jumlah uang, gunakan frasa paling sedikit dan/atau paling banyak;
 - d. Jumlah non-uang, gunakan frasa paling rendah dan/atau paling tinggi.
3. Untuk menyatakan makna tidak termasuk, gunakan kata kecuali.

Kata kecuali ditempatkan di awal kalimat, jika yang dikecualikan adalah seluruh kalimat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 29

Kecuali terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, Pihak Pelapor, pejabat, dan pegawainya tidak dapat dituntut, baik secara perdata maupun pidana, atas pelaksanaan kewajiban pelaporan menurut Undang-Undang ini.

4. Kata kecuali ditempatkan langsung di belakang suatu kata, jika yang akan dibatasi hanya kata yang bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 1

....

Penumpang adalah setiap orang yang berada di atas alat angkut, kecuali awak alat angkut.

5. Untuk menyatakan makna termasuk, gunakan kata selain.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan
Terbatas

Pasal 77

- (1) Selain penyelenggaraan RUPS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, RUPS dapat juga dilakukan melalui media telekonferensi, video konferensi, atau sarana media elektronik lainnya yang memungkinkan semua peserta RUPS saling melihat dan mendengar secara langsung serta berpartisipasi dalam rapat.

6. Untuk menyatakan makna pengandaian atau kemungkinan, digunakan kata jika, apabila, atau frasa dalam hal:

- a. Kata jika digunakan untuk menyatakan suatu hubungan kausal (pola karena-maka).

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 *jo.* Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 41

- (3) Jika terjadi kekosongan jabatan Presiden, MPR segera menyelenggarakan sidang paripurna MPR untuk melantik Wakil Presiden menjadi Presiden.
- b. Kata apabila digunakan untuk menyatakan hubungan kausal yang mengandung waktu.

Contoh:

Apabila anggota Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti dalam masa jabatannya karena alasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (4), yang bersangkutan digantikan oleh anggota pengganti sampai habis masa jabatannya.

- c. Frasa dalam hal digunakan untuk menyatakan suatu kemungkinan, keadaan atau kondisi yang mungkin terjadi atau mungkin tidak terjadi (pola kemungkinan-maka).

Contoh:

Dalam hal Ketua tidak dapat hadir, sidang dipimpin oleh Wakil Ketua.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura

Pasal 33

(2) Dalam hal sarana hortikultura dalam negeri tidak mencukupi atau tidak tersedia, dapat digunakan sarana hortikultura yang berasal dari luar negeri.

7. Frasa pada saat digunakan untuk menyatakan suatu keadaan yang pasti akan terjadi di masa depan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Pasal 59

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan atau ketentuan mengenai penyelenggaraan pelayanan publik wajib disesuaikan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini paling lambat 2 (dua) tahun.

8. Untuk menyatakan sifat kumulatif, gunakan kata dan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009 tentang Pos

Pasal 30

Penyelenggara pos wajib menjaga kerahasiaan, keamanan, dan keselamatan kiriman.

9. Untuk menyatakan sifat alternatif, gunakan kata atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Pasal 19

(1) Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

10. Untuk menyatakan sifat kumulatif sekaligus alternatif, gunakan kata dan/atau.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan

Pasal 31

(2) Penghormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. Penghormatan dengan bendera negara;
- b. Penghormatan dengan lagu kebangsaan; dan/atau
- c. Bentuk penghormatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

11. Untuk menyatakan adanya suatu hak, gunakan kata berhak.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 72

- (1) DPR dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.
12. Untuk menyatakan pemberian kewenangan kepada seseorang atau lembaga gunakan kata berwenang.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan

Pasal 313

- (1) Menteri berwenang menetapkan program penegakan hukum dan mengambil tindakan hukum di bidang keselamatan penerbangan.
13. Untuk menyatakan sifat diskresioner dari suatu kewenangan yang diberikan kepada seorang atau lembaga, gunakan kata dapat.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Pasal 90

- Pemegang IUP dan IUPK dapat melakukan sebagian atau seluruh tahapan usaha pertambangan, baik kegiatan eksplorasi maupun kegiatan operasi produksi.
14. Untuk menyatakan adanya suatu kewajiban yang telah ditetapkan, gunakan kata wajib. Jika kewajiban tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan dijatuhi sanksi.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian

Pasal 8

- (1) Setiap orang yang masuk atau ke luar Wilayah Indonesia wajib memiliki Dokumen Perjalanan yang sah dan masih berlaku.
15. Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik

Pasal 6

- (1) Untuk mendapatkan izin menjadi Akuntan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) seseorang harus memenuhi syarat sebagai berikut:
 - a. memiliki sertifikat tanda lulus ujian profesi akuntan publik yang sah;
 - b. berpengalaman praktik memberikan jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3;
 - c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak;
 - e. tidak pernah dikenai sanksi administratif berupa pencabutan izin Akuntan Publik;
 - f. tidak pernah dipidana yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - g. menjadi anggota Asosiasi Profesi Akuntan Publik yang ditetapkan oleh Menteri; dan
 - h. tidak berada dalam pengampunan.

16. Untuk menyatakan adanya larangan, gunakan kata dilarang.
Contoh:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman

Pasal 135

Setiap orang dilarang menyewakan atau mengalihkan kepemilikannya atas rumah umum kepada pihak lain.

C. TEKNIK PENGACUAN

1. Pada dasarnya setiap pasal merupakan suatu kebulatan pengertian tanpa mengacu ke pasal atau ayat lain. Namun, untuk menghindari pengulangan rumusan digunakan teknik pengacuan. Teknik pengacuan dilakukan dengan menunjuk pasal atau ayat dari UU yang bersangkutan atau UU yang lain dengan menggunakan frasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... atau sebagaimana dimaksud pada ayat

Contoh:

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika

Pasal 72

- (1) Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dilaksanakan oleh penyidik BNN.
- (2) Penyidik BNN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNN.

2. Pengacuan lebih dari dua terhadap pasal, ayat, atau huruf yang berurutan tidak perlu menyebutkan pasal demi pasal, ayat demi ayat, atau huruf demi huruf yang diacu tetapi cukup dengan menggunakan frasa sampai dengan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah

Pasal 10

Ketentuan lebih lanjut mengenai perizinan, bentuk badan hukum, anggaran dasar, serta pendirian dan kepemilikan Bank Syariah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 9 diatur dengan Peraturan Bank Indonesia.

3. Jika ada dua atau lebih pengacuan, urutan dari pengacuan dimulai dari ayat dalam pasal yang bersangkutan (jika ada), kemudian diikuti dengan pasal atau ayat yang angkanya lebih kecil.

Contoh:

Pasal 15

(1) ...

(2) ...

(3) Izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pasal 7 ayat (2) dan ayat (4), Pasal 12, dan Pasal 13 ayat (3) diajukan kepada Menteri Pertambangan.

4. Pengacuan dilakukan dengan mencantumkan secara singkat materi pokok yang diacu.

Contoh:

Izin penambangan batu bara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan oleh

5. Pengacuan hanya dapat dilakukan ke peraturan perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi. Hindari pengacuan ke pasal atau ayat yang terletak setelah pasal atau ayat bersangkutan.

Contoh:

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang

Pasal 15

Pejabat atau pegawai PPATK yang melanggar kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

6. Untuk menyatakan peraturan pelaksanaan dari suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU dimaksud, gunakan frasa dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam UU ini.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.

7. Jika peraturan perundang-undangan yang dinyatakan masih tetap berlaku hanya sebagian dari ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut, gunakan frasa dinyatakan tetap berlaku, kecuali.

Contoh:

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dinyatakan tetap berlaku, kecuali Pasal 5 sampai dengan Pasal 10.

8. Naskah sebuah UU diketik dengan jenis huruf Bookman Old Style, dengan huruf 12, di atas kertas F4.

IV. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG

A. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PADA UMUMNYA

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG
...
(Nama Undang-Undang)
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA
dan
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG ...
(nama Undang-Undang)

BAB I
...
Pasal 1
...
BAB II ...
Pasal ...
BAB ... (dan seterusnya)
Pasal ...

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA PRESIDEN RI

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...
MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang
hukum),
tanda tangan
NAMA MENTERI
LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

**B. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG PENETAPAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
MENJADI UNDANG-UNDANG**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ...TAHUN ...

TENTANG

PENETAPAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ... MENJADI UNDANG-
UNDANG

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;
- Menimbang : a. bahwa ...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;
- Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PENETAPAN
PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG ... MENJADI UNDANG-UNDANG.

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditetapkan menjadi Undang-Undang dan melampirkannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta
pada tanggal ...
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
tanda tangan
NAMA PRESIDEN RI

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal ...
MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan
NAMA MENTERI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

**C. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG
PENGESAHAN PERJANJIAN INTERNASIONAL
YANG TIDAK MENGGUNAKAN BAHASA
INDONESIA SEBAGAI SALAH SATU BAHASA
RESMI**

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ...TAHUN ...

TENTANG

PENGESAHAN KONVENSI ...

(bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasi dan diikuti
dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa ...;
b. dan seterusnya ...;
- Mengingat : 1. ...;
2. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PENGESAHAN
KONVENSI ... (bahasa asli perjanjian
internasional yang diratifikasi dan
diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai
terjemahannya).

Pasal 1

- (1) Mengesahkan Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional
yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia

sebagai terjemahannya) ... dengan Reservation (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang....

- (2) Salinan naskah asli Konvensi ... (bahasa asli perjanjian internasional yang diratifikasikan dan diikuti dengan bahasa Indonesia sebagai terjemahannya) ... dengan Reservation (Pensyaratan) terhadap Pasal ... tentang ... dalam bahasa Inggris dan terjemahannya dalam bahasa Indonesia sebagaimana terlampir dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA PRESIDEN RI

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA MENTERI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

D. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG

NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

(untuk perubahan pertama)

atau

PERUBAHAN KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG

NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

(untuk perubahan kedua, dan seterusnya)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang :
- a. bahwa...;
 - b. bahwa ...;
 - c. dan seterusnya ...;
- Mengingat :
- 1. bahwa...;
 - 2. bahwa ...;
 - 3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN
ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN
... TENTANG

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal ... (bunyi rumusan tergantung keperluan), dan seterusnya.

Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA PRESIDEN RI

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA MENTERI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

E. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN UNDANG-UNDANG

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PENCABUTAN UNDANG-UNDANG

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG ... (Nama Undang-Undang)

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;
- Mengingat : 1. ...;
2. ...;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

- Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PENCABUTAN
UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN
TENTANG

Pasal 1

Undang-Undang Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah berlaku) atau ditarik

kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Undang-Undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku).

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA PRESIDEN RI

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA MENTERI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

F. BENTUK RANCANGAN UNDANG-UNDANG PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR ... TAHUN ...

TENTANG

PENCABUTAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang : a. bahwa...;
b. bahwa ...;
c. dan seterusnya ...;

Mengingat : 1. ...;
2.;
3. dan seterusnya ...;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG NOMOR ... TAHUN
TENTANG PENCABUTAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-
UNDANG NOMOR ... TAHUN ... TENTANG ...

Pasal 1

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor ...
Tahun ... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun
... Nomor ..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia
Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-undang yang sudah berlaku) atau ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku (bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku).

Pasal 2

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

pada tanggal ...

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

tanda tangan

NAMA PRESIDEN RI

Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

MENTERI (yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum),

tanda tangan

NAMA MENTERI

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN ... NOMOR ...

BAB VII

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN





Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif dianut oleh UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019, yang menunjukkan bahwa sistem pembentukan peraturan perundang-undangan telah berubah dari strategi top-down yang digunakan di masa Orde Baru, menjadi strategi bottom-up and top-down planning yang didasarkan pada model pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan partisipasi masyarakat secara penuh, dimulai dari perencanaan hingga pengundangan.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif dan melibatkan masyarakat yang selama ini hanya merupakan aspek legalitas formal semata, telah mengakibatkan produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan belum memiliki karakter hukum responsif. Oleh karena itu, diperlukan model pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkarakter responsif dan partisipatif, dengan cara melibatkan masyarakat secara penuh dan seluas-luasnya, terutama elemen masyarakat yang terkait dengan materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut.

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif mengandung dua makna, yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang demokratis berkarakter responsif. Menurut Mahfud MD, ciri produk hukum yang responsif adalah:²⁵⁵ (1) pembuatannya partisipatif; (2) muatannya aspiratif; dan (3) rincian isinya limitatif.

Pembuatannya partisipatif mengandung arti bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, hingga evaluasi pelaksanaannya memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif. Muatannya aspiratif mengandung arti bahwa materi atau substansi norma dalam peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sementara itu, rincian isinya limitatif mengandung arti bahwa segala peraturan perundang-undangan yang menjadi peraturan pelaksanaan dari peraturan yang dibentuk tersebut, harus sesuai dengan makna dari norma dasar yang terkandung dalam peraturan tersebut.

A. MAKNA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Istilah partisipasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *participation*, yang berarti pengikutsertaan. Sementara itu, makna partisipasi secara bahasa adalah turut berperan serta dalam suatu kegiatan (keikutsertaan),²⁵⁶ mulai dari perencanaan hingga evaluasi. Partisipasi dapat didefinisikan secara umum sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, baik yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah.

²⁵⁵ Mahfud. MD. Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).

²⁵⁶ Kementerian Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm. 831.

Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.²⁵⁷ Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan mempengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan.²⁵⁸

Partisipasi yang dapat pula diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individu maupun kelompok secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan yang diandalkan.²⁵⁹ Pentingnya partisipasi masyarakat dalam penyusunan suatu kebijakan atau dalam penyusunan peraturan perundang-undangan adalah:

1. Memberi informasi yang dibutuhkan kepada pemerintah;
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, termasuk untuk taat pada peraturan perundang-undangan;
3. Membantu perlindungan hukum; dan
4. Mendemokrasi pengambilan keputusan.

Melalui partisipasi masyarakat diharapkan peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektifitas keberlakuan dalam masyarakat. Lebih dari itu, partisipasi juga memberikan legitimasi atau dukungan politik dari masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan. DPR sebagai pemegang fungsi legislasi, dituntut untuk membuka pintu yang seluas-luasnya bagi partisipasi masyarakat dan apabila disepakati bahwa reformasi politik di Indonesia merupakan tahapan untuk menuju demokrasi yang mencerahkan dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Anggota DPR merupakan perwujudan representasi politik rakyat yang harus peka kepada aspirasi publik yang telah memilihnya.²⁶⁰

²⁵⁷ Samuel P. Huntington Dan Joan Nelson, Partipasi Politik di Negara Berkembang, Diterjemahkan Oleh Sahat Simamora, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 1994), hlm. 17.

²⁵⁸ Joko Riskiyono, Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, (Jakarta: Perludem, 2016), hlm. 29.

²⁵⁹ Yuliandri, Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm.187.

²⁶⁰ *Ibid.*

Terkait dengan model partisipasi masyarakat dalam pembentukan sebuah UU tidaklah tunggal. Seperti yang dilansir dalam sebuah program sebagai bentuk dukungan terhadap parlemen di Afrika Selatan (*Parliamentary Support Programme*) dengan dukungan *European Union* memberikan contoh model partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU.

Pertama, Pure Representative Democracy, partisipasi masyarakat masih murni. Pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui Pemilu untuk duduk dalam lembaga perwakilan.

Kedua, A Basic Model of Public Participation, model ini membuka peluang bagi warga negara untuk melakukan interaksi dengan wakilnya di legislatif. Di dalam model ini, wakil rakyat tidak membuka ruang dialog, namun interaksi dilakukan dalam bentuk lain selain dialog.

Ketiga, A Realism Model of Public Participation, model ini partisipasi publik didominasi oleh adanya kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi lainnya yang diorganisir. Dalam model ini, makna *public* direduksi dengan kelompok dan organisasi yang telah diorganisir.

Keempat, The Possible Ideal for South Africa, model ini merupakan perluasan dari tiga model sebelumnya dengan memasukkan tiga kelompok partisipan yaitu, *those who are organized and strong; those who are organized but weak, and those who are weak and organized*. Dengan model ini memunculkan dua dimensi, yaitu dimensi peranan partai-partai politik dan partai mayoritas serta dimensi hubungan perwakilan dengan eksekutif.²⁶¹

Partisipasi masyarakat sendiri dibagi menjadi tiga hal, yakni partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan dan penyiapan RUU, partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan UU dan partisipasi masyarakat sesudah menjadi UU.²⁶²

Partisipasi masyarakat pada tahap perencanaan dan penyiapan RUU terdiri dari:

1. Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian;
2. Dalam bentuk diskusi;

²⁶¹ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (UII Press: Yogyakarta, Juli 2009, cetakan I). Buku ini merupakan hasil penelitian Disertasi pada Tahun 2006 (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2006), hlm. 176-180.

²⁶² Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Perundang-undangan Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konpress, November 2012), hlm. 432-438.

3. Lokakarya dan seminar;
4. Dalam bentuk pengajuan usul inisiatif;
5. Dalam bentuk perancangan terhadap suatu RUU.

Sedangkan partisipasi masyarakat pada tahap pembahasan UU berupa:

1. Audiensi dalam bentuk RDPU;
2. Mengajukan RUU alternatif;
3. Masukan melalui media cetak;
4. Masukan melalui media elektronik;
5. Unjuk rasa;
6. Diskusi, lokakarya, dan seminar.

Secara teoretis setidaknya ada empat konsep terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain sebagai berikut:²⁶³

1. *Partisipasi sebagai kebijakan.* Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan.
2. *Partisipasi sebagai strategi.* Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah.
3. *Partisipasi sebagai alat komunikasi.* Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi pemerintah selaku pelayan rakyat untuk mengetahui keinginan masyarakat.
4. *Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa.* Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan membangun pengertian dan kepercayaan di masyarakat.

Bila kita refleksikan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, serta analisis mengenai konsep partisipasi masyarakat dapat diartikan "bahwa pada pokoknya semua pihak, baik dalam

²⁶³ Hamzah Halim dan Kemal Ridindosyahru Putra, Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Dinsertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm. 108.

struktur kenegaraan dan pemerintahan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan UU walaupun ditentukan bahwa inisiatif yang bersifat resmi harus datang dari Presiden, DPR dan DPD. Konsekuensinya inspiratif lembaga lain atau pihak lain tetap harus diajukan melalui salah satu dari ketiga pintu tersebut yakni Presiden, DPR atau DPD²⁶⁴

Selanjutnya, Jimly Asshiddiqie dengan mengutip Cornelius M. Kerwin, menyatakan bahwa semua pihak dapat memprakarsai gagasan pembentukan UU. Prinsip semacam ini hampir berlaku di semua negara demokrasi. Jelasnya Jimly Asshiddiqie menyatakan:

"Rules can be initiated in variety of ways. Statutory mandates, judicial orders, petitions from of public, and agency determinations of need can all cause a rule-making to begin. A requirement that chose about to begin writing, rules must secure permission to do so from senior agency officials or simply must inform higher authorities that a rule making is being initiated, serves a number of purposes."

Dilihat dari perkembangannya, partisipasi masyarakat khususnya dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan konsep yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau tersedianya mekanisme mewujudkan partisipasi adalah suatu tuntutan yang mutlak dan sebuah keniscayaan sebagai upaya demokrasi sejak pertengahan abad 20. Masyarakat nampaknya semakin sadar tentang hak-hak politiknya termasuk berpartisipasi dalam proses pembentukan (perumusan) UU. Proses perumusan peraturan perundang-undangan setidaknya diatas kertas tidak lagi monopoli kekuasaan birokrat dan/atau parlemen.²⁶⁵

B. FUNGSI PARTISIPASI MASYARAKAT

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan wujud dari konsep keterbukaan dan konsep demokrasi. Partisipasi masyarakat semakin penting keberadaannya dalam proses pengambilan keputusan sebagai salah satu karakteristik dari prinsip *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik.

²⁶⁴ Jimly Asshiddiqie: *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ikhtiar Baru Van Hoeve, (Jakarta: Cetakan Pertama, 1994), hlm. 186

²⁶⁵ PSHK, *Tingkat Keikutsertaan Masyarakat Dalam ...* - Neliti, Media.Neliti.com > Media > Publications > 280209-Ting..., di akses pada tanggal 9 Februari 2019.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum yang demokrasi tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan/atau parlemen, namun juga sudah menjadi bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Sebagai subjek yang akan menerima dampak keberlakuan peraturan perundang-undangan, masyarakat ikut menentukan arah kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik. Selain itu disadari bahwa salah satu prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat.²⁶⁶

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan juga sebagai bagian dari pelaksanaan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas dapat dilaksanakan, asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, serta asas keterbukaan sebagaimana dikehendaki dalam Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019. Sebelumnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain melalui penelitian dan penyusunan NA, juga harus dilibatkan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan.

Sesuai dengan asas keterbukaan sebagaimana asas yang digariskan dan ditentukan dalam Pasal 5 huruf g UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019, menjelaskan yang dimaksud dengan "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

²⁶⁶ Yuliandri, Pengkajian Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, Laporan Akhir, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2014, hlm. 6.

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pintu masuk masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diutamakan melalui penyusunan NA, karena dari sanalah permasalahan berasal dari masyarakat itu sendiri, dan kebutuhan untuk menyelesaikan permasalahan melalui peraturan perundang-undangan tersebut dari diri masyarakat, dan bukan dari para pemegang kekuasaan.²⁶⁷

C. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM DEMOKRASI

Timbul anggapan bahwa dalam sebuah negara yang menganut sistem pemilihan, tidak ada keharusan untuk melaksanakan bentuk partisipasi masyarakat, karena sejatinya wakil rakyat bertindak untuk kepentingan rakyat. Pemikiran semacam ini berangkat dari dua teori, yaitu:²⁶⁸

1. Teori demokrasi elite (*elite democracy*); dan
2. Teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*).

Dalam konteks ini, belum pernah dilakukan pengujian untuk menentukan teori yang lebih efektif dalam praktik penjaringan partisipasi masyarakat, yang berbasis transparansi dan akuntabilitas terhadap pemilih. Menurut teori demokrasi elite, ruang lingkup demokrasi terbatas dengan keikutsertaan masyarakat dalam pemilu yang bebas dan jujur. Aneka partisipasi masyarakat yang langsung atau tidak langsung sangat dibutuhkan untuk kebaikan hidup dan kesejahteraan rakyat.

Dalam kenyataannya, teori demokrasi elite mengutamakan kestabilan dan kewenangan pemerintah, dan juga peran serta anggota badan legislatif untuk mengawasi bahwa kebijakan pemerintah dalam membuat kebijakan dan keputusan administrasi tidak menyimpang dari kepentingan umum warga pemilih.

Menurut pandangan teori demokrasi elite, minimnya partisipasi masyarakat disebabkan oleh warga yang cenderung lebih memikirkan diri sendiri (*selfish*), berjuang untuk kepuasan (*satisfaction*) diri sendiri, dan perbedaan kepentingan diantara anggota masyarakat yang kemudian

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ Kemitraan, Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Seri Demokrasi Elektoral Buku 1(Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, www. Kemitraan.or.id, 2011).

bahkan menimbulkan gejolak sosial. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai legitimasi untuk bertindak atas nama masyarakat dan menghindari konflik tuntutan dan ketidakstabilan masyarakat.²⁶⁹

Kelemahan dari teori demokrasi elite, anggota legislatif dan birokrat seringkali memandang partisipasi masyarakat dalam berbagai hal dengan sebelah mata, bahkan menganggap partisipasi pemilih (konstituen) hanya diperlukan dalam dua peristiwa saja, yaitu pada saat Pemilu/Pilkada dan pada saat masyarakat membayar pajak untuk APBN.

Sementara itu menurut teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*) menyatakan bahwa, warga, baik secara perorangan maupun secara berkelompok bukanlah semata-mata konsumen kepuasan (*consumers of satisfaction*), tetapi membutuhkan kesempatan dan dorongan untuk pengungkapan dan pengembangan diri (*self expression and development*). Menyadari bahwa partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pemerintah adalah bagian dari pengembangan diri dan kesempatan dalam mengemukakan pendapat atau ekspresi masyarakat itu sendiri sebagai pemegang kedaulatan mutlak, maka partisipasi masyarakat dalam sebuah negara menjadi teramat penting.

Teori ini menolak asumsi bahwa warga masyarakat satu dengan yang lain selalu berada dalam keadaan konflik kepentingan, tapi sebaliknya berpandangan bahwa hakikat dari kepribadian manusia adalah saling melengkapi dalam kehidupan bersama, dan dapat menyelaraskan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan bersama melalui cara/pendekatan yang dapat diterima. Menurut teori demokrasi partisipatif, hakikat demokrasi adalah untuk menjamin keputusan yang dibuat oleh pemerintah dengan masyarakat yang mungkin terkena dampak dari putusan tersebut. Intinya, teori partisipatif tidak hanya ingin mewujudkan pemerintahan yang demokratis tetapi juga masyarakat yang demokratis.²⁷⁰

Sementara itu menurut Kusnadi Harjasosumantri,²⁷¹ kriteria partisipasi masyarakat dalam hubungannya dengan sistem perwakilan dapat diberikan jawaban sebagai berikut:

269 Gibson J.L, Ivancevich J.M, Donnelly Jr., J.H. and Konopaske, R. 2006. Organizations: Behavior Structure Processes. Twelfth edition. New York: McGraw Hill, hlm. 22-23.

270 *Ibid.*

271 Kusnadi Harjasosumantri, Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Peran Kecukupan Anggaran dan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Intervening. Jurnal Manajemen Keuangan, Vol.3, No. 1, 2005.

1. Bahwa demokrasi dengan sistem perwakilan adalah satu bentuk demokrasi bukan satu-satunya terkait partisipasi.
2. Bahwa sistem perwakilan tidak menutup bentuk-bentuk demokrasi langsung dan tidak mereduksi makna partisipasi.
3. Bahwa bukanlah warga masyarakat atau sekelompok warga masyarakat atau organisasi yang sesungguhnya mengambil keputusan, mereka hanya berperan serta dalam tahap-tahap persiapan pengambilan keputusan berbasis partisipasi masyarakat.

Selanjutnya Kusnadi Harjasosumantri menyatakan bahwa, monopoli negara dan lembaga-lembaganya untuk mengambil keputusan tidaklah dipersoalkan oleh adanya partisipasi masyarakat ini.

Terkait dengan pemikiran tentang partisipasi masyarakat, dalam konvensi internasional dikenal *Convention on Access Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters* (*The Aarhus Convention*), Denmark, 23-25 Juni 1998, yang dalam konsiderannya antara lain dinyatakan:²⁷²

"Recognition the desirability of transparency in all branches, government and inviting legislative bodies to implement the principles of this convention in their proceedings."

Walaupun *"the Aarhus Convention"* berlaku hanya di Uni Eropa, namun beberapa ketentuan dalam Konvensi tersebut layak dipertimbangkan untuk dijadikan sebagai acuan guna memahami lebih lanjut mengenai fungsi partisipasi masyarakat pada persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan *"generally applicable legally binding rules"*.

Dengan pandangan beberapa ahli di atas, dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam proses pengambilan keputusan mengenai substansi

²⁷² Konvensi UNECE tentang Akses Informasi, Partisipasi Publik dalam Pengambilan Keputusan dan Akses terhadap Keadilan dalam Masalah Lingkungan, biasanya dikenal sebagai Konvensi Aarhus. Aarhus, Denmark. Ini mulai berlaku pada 30 Oktober 2001. UE telah mulai menerapkan prinsip tipe Aarhus dalam perundang-undangannya, terutama Water Framework Directive (Directive 2000/60/EC). Konvensi Aarhus memberikan hak publik mengenai akses informasi, partisipasi publik dan akses keadilan, dalam proses pengambilan keputusan pemerintah mengenai hal-hal yang menyangkut lingkungan lokal, nasional dan lintas batas. Ini berfokus pada interaksi antara publik dan otoritas publik.

yang akan diatur, menjadi suatu keharusan, sehingga menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang demokratis berkarakter responsif.

D. PARTISIPASI MASYARAKAT MERUPAKAN BAGIAN DARI *DUE PROCESS OF LAW*

Salah satu prinsip penting dari negara hukum adalah *due proses of law*, artinya segala kebijakan dan tindakan negara harus berdasarkan pada prosedur tertentu yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam *Black's Law Dictionary*, mengenai *due process of law* dinyatakan sebagai berikut:²⁷³

"Due Process of law implies the right of the person affected thereby to be present before the tribunal which pronounces judgement upon the question of life, liberty, or property, in its most comprehensive sense: to be heard, by testimony or otherwise, and to have the right of controverting, by proof, every material fact which bears on the question of right in the matter involved. If any question of fact or liability be conclusively presumed against him, this is no due process of law."

Menurut Tobias dan Petersen *due process of law* merupakan *constitutional guaranty...that no person will be deprived of live, liberty of property for reason that arbitrary actions of the government*. Unsur-unsur dari *due process of law* adalah *hearing, counsel, defence, evidence, and a fair and impartial court*.²⁷⁴ *Due process of law*, merupakan cerminan penyelenggaraan negara yang dalam segala kebijakannya terukur secara hukum demi melindungi berbagai kepentingan para *stakeholders* negara.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU, merupakan salah satu bentuk implementasi negara hukum yang demokratis. Negara hukum meniscayakan segala bentuk tindakan atau kebijakan negara harus berdasarkan hukum yang ada sebelumnya dan dilandasi oleh

²⁷³ Black, Henry, *Black's Law Dictionary*, USA: West Group, 1979, hlm. 500.

²⁷⁴ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994), hlm. 27.

prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik. Dalam negara hukum, tidak ada tindakan atau kebijakan negara yang tidak memiliki dasar dan pijakan hukum. Kebijakan yang tidak berdasarkan hukum dianggap *unlawful policy* yang dapat dinyatakan inkonstitusional.

Dalam kehidupan kenegaraan, DPR berwenang membentuk UU (Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945), tetapi dalam proses pembentukan UU itu harus disetujui bersama dengan Presiden dan dalam hal-hal tertentu dibahas bersama atau dengan pertimbangan DPD. Tata cara pembahasan dan persetujuan UU pun diatur sedemikian rupa oleh hukum prosedur yang wajib diikuti oleh DPR dalam menggunakan wewenangnya membentuk UU. Tatacara pembentukan UU tersebut diatur dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. UU yang lahir tidak melalui tatacara pembentukan yang telah ditentukan oleh hukum dapat dinyatakan cacat prosedur dan inkonstitusional.²⁷⁵

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU merupakan sebuah keniscayaan bagi pembentukan UU yang baik dalam negara yang menganut prinsip demokrasi. Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019 hanya memberikan hak bagi masyarakat untuk memberikan masukan secara tertulis atau lisan dalam pembentukan UU, dan sebaliknya mengharuskan pembentuk UU untuk memberikan akses yang mudah bagi masyarakat untuk memberikan masukan bagi pembentukan suatu UU.

Pembentukan UU yang baik, seharusnya mewajibkan pembentuk UU menyebarluaskan dan mensosialisasikan suatu RUU kepada masyarakat, agar benar-benar diketahui oleh masyarakat dan masyarakat dapat secara aktif memberikan respon, tidak sekedar hak bagi masyarakat untuk memberikan masukan. Dengan kewajiban sosialisasi, akan ada suatu prosedur sosialisasi yang wajib dilakukan oleh pembentukan UU. Salah satu prosedur yang harus ditempuh dalam pembentukan UU adalah adanya NA (Pasal 43 ayat 3 dan Pasal 44 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019) yang harus dibuat sesuai dengan norma-norma tertentu. Selain sosialisasi RUU, dalam

²⁷⁵ Badan Legislasi DPR RI, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan POU, Materi Seminar Nasional "Optimalisasi Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang" diselenggarakan oleh Badan Keahlian DPR RI, Crowne Hotel, 3-4 Okt 2017).

penyusunan NA, seharusnya juga melibatkan partisipasi masyarakat, dalam bentuk diskusi publik, diskusi ahli, penelitian atas kebutuhan hukum yang ada dalam masyarakat. Dalam hal ini DPR tidak harus mengejar banyaknya UU yang dilahirkan dalam periode tertentu, tetapi yang diperlukan adalah sejauhmana UU itu dibutuhkan dan sejauhmana efektifnya bagi perbaikan penyelenggaraan negara untuk kemakmuran masyarakat.

Partisipasi masyarakat menjadi sangat penting untuk memenuhi asas demokrasi, yaitu demokrasi yang partisipatif, dalam rangka menghasilkan UU yang benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan sesuai kehendak masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU adalah salah satu bentuk pelaksanaan prinsip demokrasi. Mengabaikan partisipasi masyarakat sama saja dengan mengabaikan prinsip demokrasi.²⁷⁶

E. PARTISIPASI POLITIK

Dalam literatur ilmu politik, partisipasi masyarakat erat kaitannya dengan partisipasi politik, karena partisipasi politik juga erat dengan kebijakan publik. Partisipasi politik merupakan kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara secara langsung atau tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum. Hal ini sebagaimana disebut Herbert McClosky:²⁷⁷

"Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa dan secara langsung maupun tidak langsung, dalam proses pembentukan kebijakan umum."

Bagi negara demokrasi, partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan yang absah oleh rakyat. Karena konsep partisipasi bertolak dari paham bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat yang bertujuan untuk menentukan masa depan masyarakat itu sendiri.

²⁷⁶ *Ibid.*

²⁷⁷ Herbert McClosky, *Political Participation: International Encyclopedia of the Social Sciences*. (New York: The Macmillan Company, ed. II, 1972). XII, hlm. 252 sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, op cit, hlm. 367.

Semakin tinggi partisipasi masyarakat semakin baik, dan sebaliknya semakin rendah partisipasi masyarakat dinilai kurang baik, karena dapat dimaknai masyarakat tidak lagi peduli terhadap masalah kenegaraan.²⁷⁸

Definisi lainnya tentang partisipasi politik juga disampaikan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* memberi tafsiran yang lebih luas dengan secara eksplisit memasukkan tindakan ilegal dan kekerasan.²⁷⁹

"Partisipasi politik adalah kegiatan warga yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir, atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif dan tidak efektif."

Definisi lainnya tentang partisipasi politik juga disampaikan Sidney Verba dan Norman H. Nie dalam *Participation in America* yang menyebutkan partisipasi politik merupakan dimensi individu dalam rangka perebutan posisi di pemerintahan.²⁸⁰

"Partisipasi politik adalah segala aktivitas yang dilakukan oleh individu-individu warga negara untuk mempengaruhi tindakan-tindakan mereka sebagai pejabat pemerintah."

Hal ini sejalan dengan pandangan Robert A. Dahl yang memasukkan partisipasi efektif sebagai salah satu kriteria demokrasi. Menurutnya, sebelum sebuah kebijakan diputuskan untuk diberlakukan, maka seluruh anggota harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk membuat pandangan mereka agar diketahui anggota lainnya.²⁸¹

Kendati demikian, definisi soal partisipasi politik memiliki batasan-batasannya. Karena ada yang berpendapat partisipasi politik adalah tindakan atau aktivitas yang bukan keinginan, pendapat, keyakinan,

²⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 368-369.

²⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 368.

²⁸⁰ Sidney Verba & Norman H. Nie dalam *Participation in America*. (New York: Harper and Row, 1972). Sebagaimana dikutip oleh Saiful Mujani, R. William Liddle dan Kuskridho Ambaradi, *Kuasa Rakyat, Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, (Bandung: Mizan, cetakan I, Juni 2011), hlm. 80.

²⁸¹ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), hlm. 52.

kecenderungan yang dalam psikologi politik disebut *political attitudes* (sikap-sikap politik). Partisipasi politik juga bukan tindakan bicara yang dinilai merupakan keterlibatan politik (*political engagement*).²⁸²

Begitu juga Huntington dengan melakukan pembedaan partisipasi politik yang sifatnya otonom (*autonomous participation*) dan partisipasi yang sifatnya dimobilisasi (*mobilized participations*). Model partisipasi yang dimobilisasi ini juga lazimnya disebut sebagai *regimented participation*.²⁸³

Partisipasi politik atau partisipasi masyarakat erat kaitannya dengan kehendak umum. Sebagaimana pendapat Jean-Jacques Rousseau yang mengemukakan metode pembuatan hukum harus mencerminkan kehendak umum. Menurut Rousseau terdapat tiga metode yang digunakan untuk membuat hukum.

Pertama, bahwa kehendak umum dapat disampaikan oleh seorang legislator. Perlunya penyampaian kehendak umum oleh legislator, karena meskipun kehendak umum tidak dapat salah, rakyat yang memutuskan apa sesungguhnya yang menjadi kehendak umum tersebut.

Kedua, bahwa kehendak umum itu lahir ketika individu-individu bersepakat untuk menyatukan diri dalam institusi politik yaitu negara. Legitimasi kehendak umum adalah pencapaian kesepakatan dengan suara bulat, yang berarti setiap individu terlibat memberikan persetujuannya.

Ketiga, bahwa hukum sebagai kehendak umum dapat dihasilkan melalui musyawarah atau *voting* yang dilakukan dalam sidang rakyat.²⁸⁴

Partisipasi masyarakat memperoleh tempat yang utama dalam proses legislator untuk memberikan sumbangan pemikiran yang diberikan oleh partisipan. Partisipasi masyarakat tidak hanya sekadar wacana teoritis dalam berdemokrasi melalui Pemilu dan referendum secara periodik.

Namun, partisipasi masyarakat pada pokoknya merupakan perwujudan dari adanya ide yang tidak tertulis. Partisipasi masyarakat

282 Saiful Mujani, R. William Liddle dan Kuskridho Ambaradi, Kuasa Rakyat, Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru, (Bandung: Mizan, cetakan I, Juni 2011), hlm. 81.

283 Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1977), hlm. 7. Sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, Op cit, hlm. 370.

284 Reza Antonius, Melampaui Negara Hukum Klasik, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 59-60.

yang efektif bukanlah merupakan hasil rekayasa sederhana melalui berbagai peluang yang diciptakan, tetapi ditentukan melalui seperangkat proses yang mendorong, membantu, dan meningkatkan partisipasi secara penuh oleh publik dalam proses pengambilan kebijakan dan penyusunan peraturan perundang-undangan.²⁸⁵

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, UU merupakan sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan ataupun pelestarian (asas *welvaarstaat*).²⁸⁶

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting guna mencegah munculnya kontroversi, protes, dan berbagai bentuk resistensi lainnya dari masyarakat atas UU yang telah disusun dan disahkan oleh DPR. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan sebuah peraturan perundang-undangan juga terkait erat dengan relasi masyarakat dengan negara (*state-society relation*) dalam pembentukan kebijakan yang akan dikeluarkan negara untuk mengatur warganya.

Hans Kelsen dalam konsepsinya tentang negara demokrasi menyebutkan, yang memiliki kebebasan politik ialah orang yang tunduk kepada suatu tatanan hukum dan turut serta dalam pembentukannya. Seseorang memiliki kebebasan apabila apa yang harus dia dilakukan menurut tatanan sosial berhimpitan dengan apa yang hendak dia lakukan. Demokrasi berarti bahwa kehendak yang dinyatakan dalam tatanan hukum negara identik dengan kehendak dari subjek tatanan hukum tersebut.²⁸⁷

Dalam konteks penyusunan UU di lembaga legislatif, ada dua hal yang akan menentukan hasil akhir dari RUU yang sedang dibahas, yaitu artikulasi berbagai kepentingan oleh DPR dan partisipasi masyarakat dalam penyusunan UU tersebut.²⁸⁸

Selain itu terdapat dua cara pandang untuk menjelaskan tentang partisipasi masyarakat. *Pertama*, karena masyarakat sudah memberikan

²⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 183.

²⁸⁶ Rosjidi Ranga Widjadja, Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1998), hlm. 47.

²⁸⁷ Hans Kelsen, Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, (Bandung: Nusa Media, 2011 cetakan IV), hlm. 402.

²⁸⁸ Afrizal, Partisipasi publik dalam penyusunan undang-undang (studi kasus RUU yayasan dan RUU penyiaran).

<http://repository.ui.ac.id/contents/koleksi/16/a047a3ccd6497854caed40147181ad36eaa44d1a.pdf>, diakses pada tanggal 30 Januari 2021.

mandatnya kepada negara, maka pembentukan kebijakan publik sepenuhnya diserahkan kepada negara. Partisipasi masyarakat hanya dibutuhkan pada saat memilih orang-orang yang akan menduduki berbagai jabatan di lembaga negara, misalnya melalui Pemilu. Masyarakat atau publik sepenuhnya mempercayakan kepentingannya terkait RUU yang sedang dibahas kepada wakil-wakil yang telah dipilihnya.

Kedua, sekalipun telah memberikan mandatnya kepada negara, masyarakat tetap memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan yang akan dikeluarkan negara. Partisipasi masyarakat, secara umum, dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

1. Negara menjamin tersedianya ruang partisipasi yang luas bagi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan.
2. Negara bekerjasama dengan masyarakat dalam seluruh proses penyusunan kebijakan.

F. PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM HUKUM POSITIF DI INDONESIA

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah diakomodasi dalam hukum positif Indonesia. Penegasan ini diatur dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019 Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat, mencantumkan 4 (empat) ayat yang menjamin partisipasi masyarakat, yaitu:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pasal tersebut di atas memberikan peluang bagi masyarakat untuk terlibat dalam penyusunan UU melalui berbagai ruang partisipasi yang tersedia. Dalam proses formal penyusunan UU, ruang partisipasi yang tersedia adalah RDPU dan sosialisasi RUU. Sementara itu, masyarakat memiliki kesempatan untuk membentuk berbagai ruang partisipasi informal, tergantung pada kemampuan mereka untuk melakukannya. Dalam hal ini, peluang untuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan UU telah dijamin oleh negara melalui UU.

Selanjutnya dalam Pasal 188 Perpres No. 87 Tahun 2014 dinyatakan bahwa:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik.
3. Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam praktiknya, partisipasi masyarakat di Indonesia terjadi pergeseran bila merujuk pada UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dari UU No. 10 Tahun 2004 ke UU No. 12 Tahun 2011. Perbedaan yang mendasar dari dua UU tersebut adalah adanya penjabaran yang lebih detil tentang kategorisasi masyarakat. Melalui UU No. 12 Tahun 2011 diperjelas kategori kelompok kepentingan yang disebut masyarakat, yaitu orang perorangan atau kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.²⁸⁹

Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 ke UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019 ini memberikan makna, porsi partisipasi masyarakat menjadi faktor penting dalam pembuatan sebuah peraturan perundang-undangan. Selain diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, partisipasi masyarakat juga disebutkan dalam Perpres No. 87 Tahun 2014 dalam Pasal 188 disebutkan:

²⁸⁹Ahmad Yani, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif; Catatan atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Jakarta: Konstitusi Press, Maret 2013), hlm. 92.

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik.
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019 juga menegaskan bahwa, dalam membentuk UU yang baik harus dilakukan berdasarkan asas keterbukaan. Jika merujuk pada pemahaman UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat didefinisikan sebagai keikutsertaan atau peran serta masyarakat dalam kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan yang dilakukan baik secara lisan maupun tertulis, baik langsung maupun tidak langsung. Masyarakat dalam hal ini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.

Untuk memudahkan masyarakat memberikan masukan secara lisan maupun tertulis, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus mudah diakses oleh masyarakat. Oleh karena itu, para pembentuk peraturan perundang-undangan (DPR maupun Pemerintah) harus menyediakan ruang yang seluas-luasnya untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui kemudahan akses terhadap setiap rancangan peraturan perundang-undangan.

Tata cara partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU, diatur dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib, yang relevan dengan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No.15 Tahun 2019, yang menetapkan tahap-tahap pelaksanaan partisipasi masyarakat:

Pertama, dalam rangka penyiapan RUU, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR. Masukan secara tertulis dimaksud disampaikan kepada Pimpinan DPR dengan

menyebutkan identitas yang jelas. Kemudian, Pimpinan meneruskan masukan dimaksud kepada alat kelengkapan DPR yang menyiapkan RUU dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari. Dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan. Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang. Pertemuan dimaksud dapat dilakukan dalam bentuk RDPU, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan RUU. Hasil pertemuan dimaksud menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang dipersiapkan.

Kedua, dalam rangka pembahasan RUU, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis. Masukan secara tertulis dimaksud disampaikan kepada Pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas sebelum pembicaraan Tingkat II. Pimpinan meneruskan masukan dimaksud dengan alat kelengkapan DPR yang membahas RUU dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari. Dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan. Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang dimaksud. Pertemuan dimaksud dapat dilakukan dalam bentuk RDPU, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan RUU. Masukan yang disampaikan dalam bentuk tertulis ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas RUU dengan tembusan kepada Pimpinan DPR. Hasil pertemuan dimaksud dan masukan tertulis dimaksud menjadi bahan masukan terhadap RUU yang sedang dibahas bersama dengan Presiden.

Selain masukan berdasarkan permintaan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib tersebut, alat kelengkapan yang menyiapkan atau membahas RUU dapat melakukan kegiatan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat. Kegiatan

tersebut dapat dilakukan, "melalui RDPU, seminar atau kegiatan sejenis, dan kunjungan. Kegiatan dilakukan dengan memperhatikan jadwal kegiatan DPR dan anggaran yang disediakan".

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU, dilihat dari fungsi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, merupakan perwujudan dari asas keterbukaan, sebagaimana diatur pada UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019.²⁹⁰

G. BENTUK PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik di antaranya adanya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi.²⁹¹ Dalam konteks ini partisipasi masyarakat mutlak diperlukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat dimulai dari tahap perencanaan hingga evaluasi pelaksanaan. Secara teori ada lima bentuk yang dapat dikembangkan dalam partisipasi masyarakat, yaitu:²⁹²

1. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
2. Melakukan *public hearing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya, atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan;
3. Dengan melakukan uji shahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;

²⁹⁰ Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*. (Cetakan Pertama, Tata Nusa, Jakarta, 2005, hlm. 29).

²⁹¹ Mas Achmad Santoso, *Good Government dan Hukum lingkungan*. (Jakarta: ICCEL, 2001), hlm. 87.

²⁹² Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Per Undang-Undang*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 243.

4. Mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten; dan
5. Memublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapatkan tanggapan masyarakat/publik.

Menurut Ichwanuddin, setidaknya ada lima tahapan ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni:²⁹³

Pertama, tahap penyusunan program legislasi nasional, dimungkinkan partisipasi masyarakat dalam tahap konsultasi dan komunikasi untuk memberi masukan dan memantapkan program legislasi nasional.

Kedua, penyusunan prakarsa RUU, ada dua tahap masyarakat bisa terlibat, yaitu dalam penyusunan NA dan dalam forum konsultasi.

Ketiga, proses perancangan UU di DPR, DPD, dan Pemerintah. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui peran perguruan tinggi atau organisasi masyarakat sipil yang bekerja sama dengan alat kelengkapan DPR dalam membuat RUU.

Keempat, proses pengusulan di DPR. Dalam tahap ini tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja.

Kelima, dalam pembahasan di DPR, peran serta masyarakat terletak dalam RDPU.

Menurut Saifudin, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dibagi dalam tiga tahapan, yaitu partisipasi masyarakat pada tahap: *ante legislative*, *legislative*, dan *post legislative*.²⁹⁴

Dengan mengikuti logika UU No. 12 Tahun 2011 *jo.* UU No. 15 Tahun 2019, ketiga tahapan tersebut merupakan tahap *ante legislative* meliputi tahapan perencanaan dan penyusunan. Tahap *legislative* meliputi

²⁹³ Wawan Ichwanuddin, Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik, Studi Kasus Masyarakat Sipil Dalam Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan, (Jakarta: YAPPIKA, 2006), hlm.33.

²⁹⁴ Saifudin, Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 309.

tahapan pembahasan dan pengesahan atau penetapan peraturan. Sedangkan tahap *post legislative* meliputi tahapan pengundangan dan penyebarluasan. Lebih lanjut Saifudin menguraikan ketiga tahap tersebut sebagai berikut:²⁹⁵

1. Partisipasi Masyarakat pada Tahap *Ante Legislative*

Pada tahap *ante legislative* terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU, yaitu penelitian, diskusi atau lokakarya, pengajuan usul inisiatif, dan perancangan. Secara ringkas berbagai bentuk partisipasi masyarakat pada tahap ini adalah sebagai berikut:

a. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Penelitian.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian dalam suatu peraturan. Penelitian ini dapat dilakukan secara mandiri maupun kerja sama dengan pemerintah. Hasil dari penelitian tersebut dituangkan dalam bentuk format laporan penelitian sehingga dapat dipakai sebagai dasar dalam proses lebih lanjut pembentukan peraturan perundang-undangan.

b. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Diskusi, Lokakarya, dan Seminar.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya, dan seminar ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut hasil penelitian terhadap suatu objek atau masalah yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Diskusi, lokakarya, dan seminar ini akan memberikan sumbangan penting dalam pengkajian terhadap persoalan materi muatan yang akan diatur dalam sebuah peraturan, karena dilakukan oleh para akademisi, pengamat, dan pakar di bidangnya masing-masing. Oleh karena itu, wacana yang dihasilkan dari suatu diskusi, lokakarya, dan seminar akan lebih utuh dan komprehensif dalam melihat suatu persoalan yang akan dimuat peraturan perundang-undangan. Jadi, diskusi, lokakarya,

²⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 309-316.

dan seminar akan memperkaya wawasan terhadap materi yang akan dituangkan dalam peraturan sehingga akan sangat membantu dalam proses penyusunan NA dan RUU.

- c. Partisipasi dalam bentuk pengajuan usul inisiatif.

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu peraturan perundang-undangan dapat dilakukan oleh masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya, atau seminar terlebih dahulu. Namun, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului penelitian, diskusi, lokakarya, atau seminar terhadap persoalan yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Agar usul inisiatif ini dipertimbangkan dan mudah diterima, usul inisiatif masyarakat untuk dibuatnya peraturan perundang-undangan harus disesuaikan dengan program legislasi nasional di tingkat pusat untuk usul inisiatif UU.

- d. Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap *ante legislative*. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif, pada gilirannya masyarakat dapat menyusun hasil penelitian tersebut ke dalam rancangan peraturan perundang-undangan, yang disertai NA menurut format sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011/jo. UU No. 15 Tahun 2019.

2. Partisipasi Masyarakat pada Tahap *Legislative*

Pada tahap legislatif terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan oleh orang perseorangan atau kelompok masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Bentuk partisipasi masyarakat dalam tahap ini antara lain sebagai berikut:

- a. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Audiensi/RDPU di DPR.

Partisipasi masyarakat ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR maupun atas keinginan

masyarakat sendiri (audiensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, partisipasi masyarakat disampaikan dalam RDPU. Sementara itu, partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi atas keinginan langsung dari masyarakat, dilakukan melalui alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat.

b. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk RUU Alternatif.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat RUU alternatif, ketika RUU yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas. Penyampaian RUU alternatif ini harus dilakukan pada tahap awal pembahasan RUU di lembaga legislatif.

c. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Masukan Melalui Media Cetak.

Partisipasi model ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, ataupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah.

d. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Masukan Melalui Media Elektronik.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan narasumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Dialog ini lebih mempunyai jangkauan yang cepat, luas, dan dapat mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam membahas persoalan yang menyangkut masyarakat luas.

e. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Unjuk Rasa.

Partisipasi masyarakat dalam bentuk ini dapat dilakukan masyarakat baik dalam mendukung, menolak, maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Unjuk rasa ini dapat dilakukan baik secara

individual maupun kelompok masyarakat dengan jumlah yang besar. Unjuk rasa ini merupakan ungkapan kebebasan individu warga negara atas kepentingannya yang akan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan.

- f. Partisipasi Masyarakat Dalam Bentuk Diskusi, Lokakarya, Dan Seminar.

Partisipasi ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi muatan yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Karena diskusi, lokakarya, dan seminar ini dilakukan ketika proses pembentukan peraturan perundang-undangan tengah memasuki pembahasan di legislatif, narasumber yang dihadirkan tidak hanya dari kalangan ahli, akademisi, pakar, maupun pengamat, tetapi sebaiknya juga mendatangkan politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

3. Partisipasi Masyarakat pada Tahap *Post Legislative*.

Apabila dilihat secara sepintas tahap *post legislative* ini tidak dapat dimasukkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, justru pada tahap *post legislative* inilah produk suatu peraturan perundang-undangan mempunyai makna dalam kehidupan nyata di masyarakat. Artinya, dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi, suatu produk peraturan perundang-undangan harus berpihak pada kepentingan rakyat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam tahap ini dapat dilakukan sebagai berikut:

- a. Unjuk rasa terhadap peraturan perundang-undangan yang baru.

Adanya peraturan perundang-undangan yang baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat karena sangat mungkin peraturan yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya suatu peraturan perundang-undangan baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa.

- b. Tuntutan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.

Suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif di tingkat pusat yang telah disahkan dan dimuat dalam

Lembaran Negara Republik Indonesia, mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi, rakyat mempunyai kekuatan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang tidak puas dengan lahirnya suatu peraturan perundang-undangan dapat melakukan permohonan uji materi terhadap peraturan tersebut di MK atau di MA, sebab konsepsi negara demokrasi tidak dapat dilepaskan dari prinsip negara hukum dengan konstitusi sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam negara.

c. Sosialisasi peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka menyebarluaskan produk peraturan perundang-undangan yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislatif, masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya peraturan perundang-undangan baru tersebut. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi, dan sebagainya. Dengan cara demikian, keberadaan peraturan perundang-undangan yang baru tersebut tidak hanya diketahui oleh kalangan *elite* yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi akan cepat diketahui dan diterima oleh masyarakat. Sosialisasi peraturan perundang-undangan kepada masyarakat merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada pandangan tersebut, bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat disimpulkan dalam tabel berikut.

Tabel VII: 1

**Bentuk-Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan
Perundang-undangan²⁹⁶**

Tahap <i>Ante Legislative</i>	Tahap <i>Legislative</i>	Tahap <i>Post Legislative</i>
<ul style="list-style-type: none"> a. Penelitian b. Diskusi, lokakarya, dan seminar c. Pengajuan usul inisiatif d. Perancangan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Audiensi/ RDPU b. Rancangan c. Peraturan alternatif d. Masukan melalui media cetak e. Masukan melalui media elektronik f. Unjuk rasa g. Diskusi, lokakarya, dan seminar 	<ul style="list-style-type: none"> a. Unjuk rasa terhadap peraturan perundang-undangan baru b. Tuntutan uji materi terhadap peraturan perundang-undangan baru c. Sosialisasi peraturan perundang-undangan baru melalui penyuluhan, diskusi, lokakarya, dan seminar.

H. PENGELOLAAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK DAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DI BADAN KEAHLIAN DPR RI

Badan Keahlian DPR RI merupakan sistem pendukung DPR RI yang mempunyai tugas dan fungsi dukungan keahlian dalam rangka pelaksanaan fungsi legislasi (pembentukan UU), Penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Fungsi Pengawasan DPR RI. Badan Keahlian DPR dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Perpres No. 27 Tahun 2015 tentang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR, Tatib DPR Tahun 2020, dan Peraturan Pimpinan DPR RI No. 1 Tahun 2015 tentang Pelaksanaan Tugas Dukungan Keahlian Badan Keahlian DPR.

²⁹⁶Lutfil Ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm. 255.

Struktur Badan Keahlian DPR RI terdiri dari 5 Pusat, yang sebagian besar berisi pejabat fungsional dari beberapa rumpun jabatan fungsional. Beberapa fungsi badan ini sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Presiden, antara lain:

1. Penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan perancangan UU;
2. Penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan pemantauan pelaksanaan UU;
3. Penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian anggaran;
4. Penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan kajian akuntabilitas keuangan negara; dan
5. Penyiapan rumusan kebijakan dan pelaksanaan dukungan penelitian kepada DPR RI;

Badan Keahlian DPR RI lahir setelah UU No. 12 Tahun 2011 terbentuk. Oleh karena itu, baik dalam UU No. 12 Tahun 2011 maupun dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib DPR, orientasi aspirasi dalam pembentukan UU adalah alat kelengkapan DPR. Mengingat Badan Keahlian dibentuk dengan Perpres dan diberi tugas dukungan keahlian pada fungsi legislasi, maka ada kewenangan yang melekat pada Badan Keahlian untuk melaksanakan tugas menyusun NA dan RUU secara mandiri sebelum disampaikan kepada Anggota atau AKD. Oleh karena itu perlu dirumsukan suatu sistem partisipasi masyarakat dalam penyusunan NA dan RUU yang diatur secara jelas sebagaimana halnya di kalangan pemerintah dan peraturan tata tertib DPR RI.

Beberapa aspek penting yang perlu kita rumuskan adalah *Pertama*, cakupan partisipasi masyarakat. Kelompok masyarakat mana saja yang dimaksudkan sebagai *stakeholder* suatu NA dan RUU. *Kedua*, metode atau model penyampaian aspirasi masyarakat. *Ketiga*, mengenai bagaimana pengelolaan aspirasi masyarakat dalam penyusunan NA dan *draft* RUU oleh Badan Keahlian. *Keempat*, kompetensi yang diperlukan oleh perancang dan peneliti atau tim penyusunan NA. *Kelima*, waktu pelaksanaan partisipasi masyarakat, mengenai kontrol atas tindak lanjut masukan yang disampaikan oleh masyarakat.

Optimalisasi partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh Badan Keahlian bertujuan untuk menciptakan transparansi, akuntabilitas, profesionalisme, integritas, efisien dan efektif atas seluruh masukan yang akan diakomodasi dalam rumusan naskah akademik dan RUU yang disusun oleh Badan Keahlian. Selanjutnya ke depan kinerja Badan Keahlian dalam mendukung tugas dan fungsi DPR RI akan semakin meningkat.

I. PARTISIPASI MASYARAKAT SECARA *ONLINE* DALAM PERANCANGAN UNDANG-UNDANG (SIMAS PUU) DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

SIMAS PUU merupakan aplikasi dimana masyarakat dapat menyampaikan pendapatnya terkait draft NA dan RUU yang sedang disusun dalam Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR sebagai bentuk partisipasi dalam perancangan UU.

Tujuan dibentuknya SIMAS PUU adalah guna mewujudkan pembentukan UU yang partisipatif, transparan, akuntabel, berintegritas, efisien, dan efektif melalui beberapa instrumen, sebagai berikut:

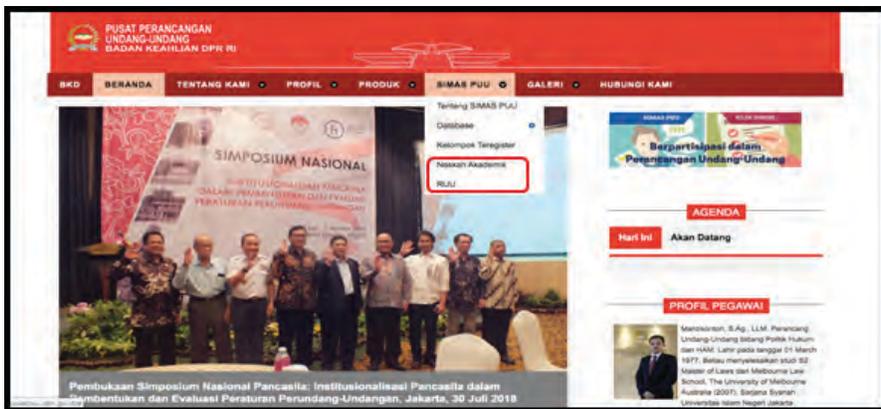
1. Penyusunan database stakeholder yang meliputi data kepakaran, ketokohan, lembaga kemasyarakatan umum, atau yang terdaftar serta mitra strategis yang telah melakukan MOU dengan Badan Keahlian DPR.
2. Menginformasikan kepada publik rencana penyusunan NA dan draft RUU di Badan Keahlian DPR.
3. Menyampaikan masukan masyarakat secara tersistematis dan terstruktur terhadap NA dan RUU yang sedang disiapkan.
4. Pengolahan masukan masyarakat secara transparan, akuntabel, efisien serta berintegritas.
5. Menyampaikan atau menginformasikan kepada masyarakat hasil dari pengolahan masukan serta tindak lanjutnya.

Panduan Penggunaan Aplikasi SIMAS PUU:

1. Akses website Pusat Perancangan UU Badan Keahlian DPR.

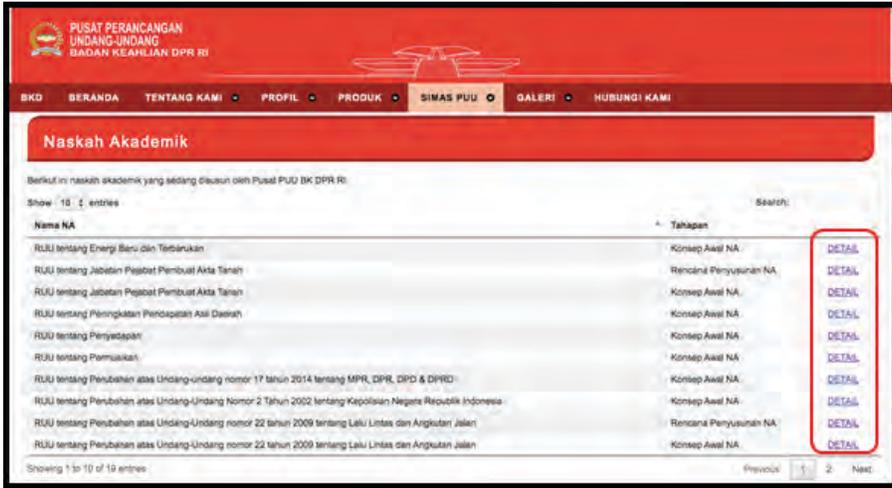


2. Klik menu aplikasi SIMAS PUU, lalu pilih NA atau RUU.



PROSES & TEKNIK
PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

3. Setelah muncul daftar NA atau RUU, klik menu "detail".



4. Klik menu "Download PDF" untuk melihat draft NA dan RUU.



5. Isi data diri Anda pada kolom "Kuisisioner" yang telah tersedia.

The screenshot shows a form titled "Kuisisioner" with a red header. Below the header, it says "Mohon diisi:". The form contains several input fields with labels and placeholder text:

- Nama Responden * : Masukkan Nama
- Usia * : Masukkan Usia
- Jenis Kelamin * : -- Pilih Jenis Kelamin --
- Pendidikan Terakhir * : -- Pilih Pendidikan Terakhir --
- Pekerjaan * : -- Pilih Pekerjaan --
- Email * : Masukkan email
- No. Telepon * : Masukkan No. Telepon

6. Sampaikan pendapat Anda dengan mengisi setiap pertanyaan yang telah tersedia dalam kolom "Jawaban".

The screenshot shows a form with two columns: "No" and "Pertanyaan" on the left, and "Jawaban" on the right. The "Jawaban" column contains a large, empty text input area with rounded corners. Below the input area, there is a "Upload Dokumen" section with a "Choose File" button and the text "No file chosen". At the bottom right, there are "Submit" and "Cancel" buttons.

No **Pertanyaan**

1. Apakah ada saran dan masukan mengenai latar belakang yang diuraikan dalam Bab I Naskah Akademik?

2. Apakah ada saran dan masukan mengenai kajian teoritis, kajian dasar/prinsip, kajian empiris, dan implikasi penerapan sistem baru sebagaimana diuraikan dalam Bab II Naskah Akademik?

3. Apakah evaluasi dan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang diuraikan dalam Bab III sudah cukup memadai? Adakah peraturan perundang-undangan lainnya yang masih harus ditambahkan?

4. Apakah landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis yang diuraikan dalam Bab IV sudah cukup menjadi landasan pemikiran dalam penyusunan Naskah Akademik?

5. Apakah ada saran dan masukan mengenai cakupan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan yang diuraikan dalam Bab V Naskah Akademik?

6. Selain hal-hal diatas adakah saran atau masukan lainnya guna penyempurnaan konsep awal NA ini?

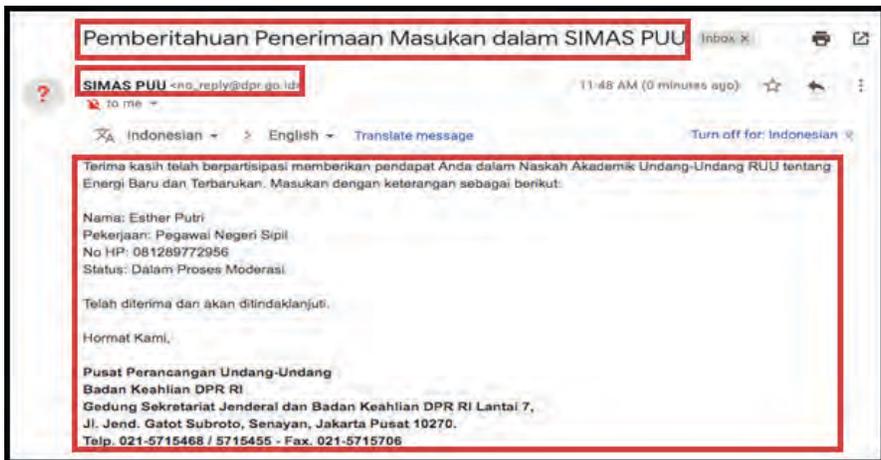
Upload Dokumen Choose File No file chosen

Submit Cancel

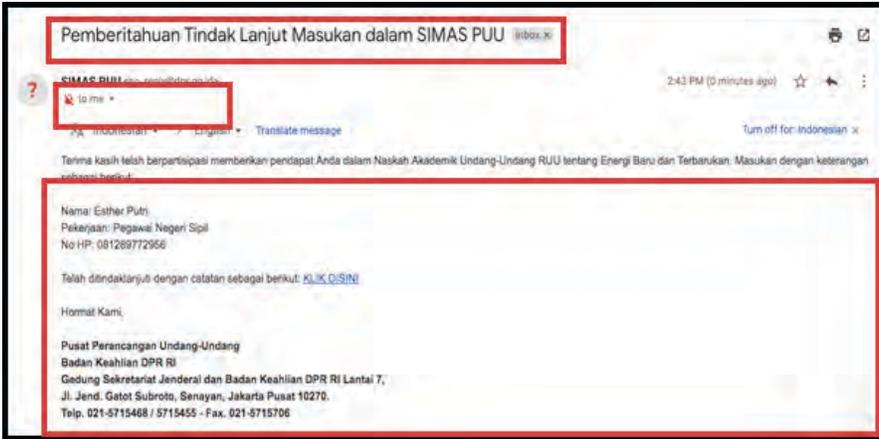
7. Anda juga dapat mengunggah data pendukung pada kolom "Upload Dokumen", Sebagai data penunjang atas pendapat yang telah Anda sampaikan pada kolom "Jawaban".



8. Secara otomatis akan terkirim notifikasi penerimaan masukan dalam aplikasi SIMAS PUU ke e-mail yang Anda cantumkan pada kolom "Kuisisioner" sebelumnya.



9. Setelah masukan Anda ditindak lanjuti oleh Pusat PUU, Anda akan kembali menerima pemberitahuan tindak lanjut masukan dalam aplikasi SIMAS PUU pada e-mail Anda.





PENUTUP

Pembangunan bangsa dan negara merupakan cita-cita luhur dan merupakan pekerjaan besar yang harus dilakukan generasi muda sebagai penerus dan sekaligus tokoh yang menggerakkan seluruh komponen bangsa dan negara untuk bersatu menuju tujuan yang mulia.

Pembangunan yang dilakukan oleh segenap komponen bangsa dan negara harus dilakukan selaras dan memberikan manfaat yang besar bagi seluruh lapisan masyarakat sehingga tercapai tujuan masyarakat adil dan makmur. Untuk itu perlu ada aturan yang memberikan arahan yang jelas, seimbang, dan memberikan semangat bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan.

Undang-undang sebagai produk hukum dalam suatu negara merupakan suatu keputusan penting dan mendasar, karena dengan undang-undang tersebut akan mengatur arah pembangunan ekonomi, sosial, politik dan budaya. Selain itu akan menjadi pedoman bagi seluruh pemangku kepentingan dan menjadi cara untuk memberikan kesamaan hak dan kewajiban bagi semua pemangku kepentingan dalam menjalankan aktivitasnya.

Atas hal itu, undang-undang harus dibuat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dimana harus mengikuti tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan kedudukannya, memberikan manfaat kepada seluruh lapisan masyarakat, dan mengundang partisipasi masyarakat.

Penyusunan undang-undang yang sesuai dengan dasar hukumnya niscaya akan memberikan manfaat bagi pembangunan Indonesia, untuk mencapai masyarakat adil dan makmur sesuai dengan yang dicita-citakan dan tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. DPR, Pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan harus teguh dalam menjalankan proses pembuatan undang-undang sesuai dengan peraturan yang berlaku, dan partisipasi masyarakat sangat penting guna memberi dorongan terwujudnya undang-undang yang sangat bermanfaat bagi rakyat Indonesia.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ahmad Yani, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif; Catatan atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Konstitusi Press, Maret 2013).
- Aziz Syamsuddin, Proses Teknik Penyusunan Undang-Undang, (Jakarta: Sinar Grafika, Edisi Kedua, 2013).
- Amartya Sen, *Development as Freedom*, (New York: Anchor Books, 2000).
- Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekere, Penyusunan Rancangan Undang-undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis, (Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001).
- , Penyusunan RUU dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis: sebuah Panduan untuk Pembuat RUU, terjemahan, Edisi kedua, Proyek Elips II, (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia 2014).
- B. Arief Sidharta, Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007).
- Bachsan Mustafa, Sistem Hukum Indonesia (Bandung: Remadja Karya, 1984).
- Bagir Manan, Teori dan Politik konstitusi, (Yogyakarta, FH UII Press, Cetakan kedua, 2004).
- Baleg DPR, Evaluasi Prolegnas 2005-2009, (Jakarta: Baleg DPR, September, 2009).
- Black, Henry, *Black's Law Dictionary*, (USA: West Group, 1979).
- Badan Legislasi DPR RI, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan PUU, Materi Seminar Nasional "Optimalisasi Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Naskah Akademik Dan Rancangan Undang-Undang" diselenggarakan oleh Badan Keahlian DPR RI, (Crowne Hotel, 3-4 Okt 2017).
- Darmodiharjo, Darji, dan Shidarta, Pokok-pokok Filsafat Hukum, (Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia), (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, Cet. VI, Mei 2006).

PROSES & TEKNIK
PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Erman Rajagukguk, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Bina Aksara, 1983).

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Bandung: FH PM UNPAD, 1960).

Gibson J.L, Ivancevich J.M, Donnely Jr., J.H. and Konopaske, R *Organizations: Behavior Structure Processes*. Twelfth edition. (New York: McGraw Hill, 2006).

Herbert McClosky, *Political Participation: International Encyclopedia of the Soscial Sciences*, (New York: The Macmillan Company, ed. II, 1972), XII

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russel & Russel, (New York: 1973).

-----, terpetik dalam, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, cetakan keenam, 1993)

-----, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2011 cetakan IV)

Hamzah Halim dan Kemal Ridindosyahrul Putra, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Dinsertai Manual) Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010).

Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996).

I Gde Pantja Astawa, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009).

Jimly Asshiddiqie dan Muchamad Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konpres, 2006).

-----, *Perihal Undang-Undang*, (Depok: Rajawali Press. Cetakan Ketiga, 2017).

-----, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2006).

-----, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2005).

- , Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).
- , Pengantar Hukum Tata Negara, (Jakarta: Kompas, 2006)
- , Perihal Undang-Undang, (Depok: Rajawali Press: Cetakan Ketiga, 2017).
- , Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ikhtiar Baru Van Hoeve, (Jakarta: Cetakan Pertama, 1994)
- Joeniarto, Sejarah Ketanegaran Republik Indonesia, (Jakarta: Bina Aksara, 1986).
- J.H.A. Logemann dalam Purnadi Purbacaraka dan Soejono Soekanto dalam Perihal Kaidah Hukum, (Bandung: Alumni, 1982).
- J.H.A. Logemann dikutip dalam Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, Asas-Asas Hukum Tata Negara, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993).
- Jamaludin Karim, Politik Hukum Legalistik, (Yogyakarta: Imperium, 2013).
- Jazim Hamidi dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*, (Yogyakarta: Total Media, 2011).
- Joko Riskiyono, Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, (Jakarta: Perludem, 2016).
- Jazim Hamidi, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan, (Jakarta: Tata Nusa, Cetakan Pertama, 2005).
- Khoirul Anam, *The Spirit of Laws*, (Bandung: Nusa Media, 2010).
- Kementerian Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005).
- Lon E. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven, (United States of America: Yale University Press, 1971).

PROSES & TEKNIK
PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Lutfil Ansori, *Legal Drafting* Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, (Depok: Rajawali Press, 2019).

Mas Achmad Santosa, *Good Government* dan Hukum lingkungan, (Jakarta: ICEL, 2001).

Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Gramedia, Cet. 2, 1996).

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (disarikan dari perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid.S. Atamimi, S.H.) (Yogyakarta: Kanisius, 1998).

-----, *Ilmu Perundang-Undangan (1) (Jenis Fungsi, Materi Muatan)*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

-----, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kansius, Cet. 13, 2012).

Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayu Media, 2004).

Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998).

-----, Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

-----, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Edisi Revisi, 2012).

-----, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006).

-----, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia: Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003).

-----, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Baru*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012).

-----, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).

Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum, 1994).

- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2002).
- Marc Galanter, *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1980).
- Mayhendra Putra Kunia, Emilda Kuspraningrum, Ivan Zairani Lisi, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses bagi Pembentukan Perda yang Baik)*, (Yogyakarta: Cetakan Pertama, Kreasi Total Media (KTM), 2007).
- O. Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1975).
- , *Makna Negara Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970).
- Padmo Wahjono, (Penghimpun) *UUD 1945-TAP MPR UNDANG-UNDANG, Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984).
- Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cet. 10, 1994).
- Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan dan Dewan Perwakilan Rakyat dan Veto Presiden*, (Jakarta: Total Media & P3IH FH UMJ, 2010).
- Phillippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, New York: Harper and Row Terjemahan, Hukum Responsif, (Bandung: Nusa Media, Cetakan Kedua, 1978).
- Philipus M. Hadjon, *Pelindungan Hukum Bagi Rakyat-Sebuah Studi Tentang Prinsip prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).
- Padmo Wahyono, *Guru Pinandita*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984).
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Perundang-undangan Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konpress, November 2012).

Reed Dickerson, *Legislative Drafting*, (Boston-Toronto: Little Bron and Company, 1954).

Robert B. Siedman, *Law and Development; A General Model*, Disarikan oleh Satjipto Raharjo, Hukum dan Masyarakat, Pusat Studi Hukum dan Pembangunan, FH Unair, 1976 Rusadi Kantaprawira, Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar, (Bandung: Sinar Baru, 1988).

Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman teknik Perancangan undang-undang*, (Bandung: Citra Bakti Akademika, 1996).

Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001).

Reza Antonius, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Rosjidi Rangga Widjadja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1998).

Sirajuddin, Fatkhurohman dan Zulkarnain, *Legislative Drafting, Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Per Undang-Undangan*, (Malang: Setara Press, 2016).

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (UII Press: Yogyakarta, Juli 2009, cetakan I). Buku ini merupakan hasil penelitian Disertasi pada Tahun 2006 (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2006).

Saiful Mujani, R. William Liddle dan Kuskridho Ambaradi, *Kuasa Rakyat, Analisis tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca-Orde Baru*, (Bandung: Mizan, cetakan I, Juni 2011).

Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992).

Samuel P. Huntington Dan Joan Nelson, *Partipasi Politik di Negara Berkembang*, Diterjemahkan Oleh Sahat Simamora, (Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, 1994).

-----, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries* (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1977).

- Sudargo Gautama, *Pengertian tentang Negara Hukum*, (Bandung: Alumni, 1983).
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, (Bandung: Alumni, 1979).
 -----, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010).
 -----, *Beberapa Pemikiran tentang Rancangan antar Disiplin dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Alumni, 1985).
 -----, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008).
 -----, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000).
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, (Bandung: Sinar Baru, 1983).
- Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011).
- Tinton Slamet Kurnia, *Sistem Hukum Indonesia Sebuah Pemahaman Awal*, (Bandung: CV Mandar Maju, 2016).
- UNODC, *Handbook on Restorative Justice Programmes. Criminal Justice Handbook Series*, (Vienna: UN New York, 2006),
- Winardi, *Pengantar Tentang Teori Sistem dan Analisa Sistem*, (Bandung: Mandar Maju, 1989).
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Dian Rakyat, 1970).
- Wawan Ichwanuddin, *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik, Studi Kasus Masyarakat Sipil Dalam Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan*, (Jakarta: YAPPIKA, 2006),
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009).

-----, Pengkajian Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: Laporan Akhir, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, 2014).

Jurnal

Agung Laksono, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dalam Jurnal Majelis, Vol.1, No. 1, Jakarta: Setjen MPR RI, Agustus, 2009.

B. Arief Sidharta, Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum, dalam Jentera (Jurnal Hukum), *Rule of Law*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Jakarta, edisi 3 Tahun II, November 2004.

Kusnadi Harjasosumantri, Pengaruh Partisipasi Penyusunan Anggaran Terhadap Kinerja Manajerial Peran Kecukupan Anggaran dan Komitmen Organisasi Sebagai Variabel Intervening. Jurnal Manajemen Keuangan.Vol.3. No. 1, 2005.

Sunaryati Hartono & Albert Wijaya, Ekonomi Pancasila, Sistem Ekonomi Indonesia dan Hukum Ekonomi Pembangunan, Prisma No.1 Januari 1981.

Makalah

Philipus M. Hadjon, Analisis terhadap UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, makalah dalam Seminar Hukum Nasional Implementasi UU No.10 Tahun 2004 dalam Legislasi Daerah Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, Bagian Hukum Tata Negara, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 21 Mei 2005.

Website

Afrizal, Partisipasi publik dalam penyusunan undang-undang (studi kasus RUU yayasan dan RUU penyiaran),

<http://repository.ui.ac.id/contents/koleksi/16/a047a3ccd6497854caed40147181ad36eaa44d1a.pdf>, diakses pada tanggal 30 Januari 2021.

Arah Pembangunan Hukum Nasional Menurut ... Fh.Umj.ac.id > Arah-Pembangunan-Hukum-Nasional-Me... diakses pada tanggal 8 Februari 2021.

- Eddy Nurbaningsih: Hukum Merupakan Produk Politik ...mkri.id > ... diakses pada tanggal 8 Januari 2020.
- Jimly Asshiddiqie, Prinsip-Prinsip Negara Hukum | Dunia Anggara <https://anggara.org> > 2008/01/12 > prinsip-prinsip-negara..., diakses pada tanggal 7 Februari 2021.
- Jhon Michael Otto, Kepastian hukum yang nyata di negara berkembang [Real Legal Certainty in Developing Countries, kajian Sosio-Legal <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/Ott.>, Leiden University Scholarly Publications, diakses pada tanggal 7 Februari 2021.
- Kejaksanaan Agung Akan Revisi Juknis Penuntutan Anak, :<http://www.tribunnews.com/2012/01/20/kejaksanaan-agung-akan-revisi-juknis-penuntutan-anak> diakses pada tanggal 6 Februari 2021.
- Kemitraan, Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif, Seri Demokrasi Elektoral Buku 1(Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, www.kemitraan.or.id, 2011).
- Legal Drafting Training - Jimly School, www.jimlyschool.com > diakses pada tanggal 29 Januari 2021.
- Memahami Teori Tiga Nilai Hukum Gustav Radbruch, www.pojokwacana.com > Kajian Politik, diakses pada tanggal 8 Februari 2021.
- Pemikiran Prof. Satjipto Rahardjo Tentang ... Repositori.Uin-Alauddin.ac.id > diakses pada tanggal 8 Januari 2020.
- Politik Hukum Negara Kesejahteraan Indonesia Pasca ...layanan.hukum.uns.ac.id > data > Politik Hukum Negar..., diakses pada tanggal 8 Februari 2021.
- Politik Hukum Dan Perannya Dalam ... - NelitiMedia.Neliti.com > Publications > 177590-ID-None, diakses pada tanggal 8 Januari 2020.
- PSHK, Tingkat Keikutsertaan Masyarakat Dalam ... - Neliti, Media.Neliti.com > Media > Publications > 280209-Ting..., di akses pada tanggal 9 Februari 2019.

PROSES & TEKNIK PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Refleksi Singkat Mengenai Hukum dan Politik - Fakultas ... fh.unpad.ac.id > refleksi-singkat-mengenai-hukum-dan...diakses pada tanggal 8 Januari 2020.

Ulasan lengkap: Asas Lex Specialis Vs. Lex Superior, www.hukumonline.com > detail > as...diakses pada tanggal 26 Januari 2021.

Wahid, "Penyusunan Naskah Akademik", makalah, www.legalitas.org, diakses pada tanggal 8 Februari 2021.

<https://www.ipu.org>>story post-legislative scrutiny in inter-parliamentary union, diakses pada tanggal 11 Maret 2021.

<https://dpr.go.id/bk/rekap-perlak-uu/id/1749>, diakses pada tanggal 6 Februari 2021.

Lain-Lain

A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. (Jakarta: Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia, 1990),

Inosentius Samsul, Kepala Badan Keahlian DPR RI, dalam wawancara pada tanggal 5 Februari 2021, Lantai 7 Badan Keahlian DPR RI, Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI, Jl Jenderal Gatot Subroto, Jakarta Pusat.

Jimly Asshiddiqie, Cita Negara Hukum Indonesia Kontemporer, Orasi Ilmiah pada Wisuda Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Palembang, 23 Maret 2004, dimuat dalam Jumal Simbur Cahaya No. 25 Tahun IX Mei 2004,

Pertimbangan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional

Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Penetapan Presiden Nomor 19 Tahun 1963 tentang Pembentukan Mahkamah Militer Luar Biasa

Penetapan Presiden Nomor 27 Tahun 1965 tentang Pengeluaran Uang Rupiah yang Baru Sebagai Alat Pembayaran yang Sah bagi Seluruh Wilayah Republik Indonesia dan Penarikan Uang Rupiah Lama dari Peredaran







PROSES & TEKNIK PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG

Edisi Ke-3

Buku ini diperuntukkan sebagai bacaan bagi *civitas academica* fakultas hukum, praktisi hukum, perancang undang-undang, dan masyarakat umum yang memiliki keingintahuan lebih mendalam terhadap ilmu perundang-undangan, hukum tata negara, dan perkembangannya di Indonesia.

Buku "Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang" adalah edisi ke-3 yang merupakan pengembangan dari ilmu perundang-undangan dan memberikan pedoman baik secara substansi maupun teknis, secara formil maupun materil, dari pembentukan undang-undang berdasarkan penyesuaian dari ketentuan yang berlaku.

Penyusunan undang-undang merupakan isu strategis sebagai bentuk pengawasan dari masyarakat terhadap perkembangan hukum di Indonesia. Buku ini memberikan informasi terkait mekanisme penyusunan undang-undang agar setiap elemen masyarakat lebih memahami peran dan tanggung jawab masing-masing di bidang legislasi, khususnya dalam proses pembentukan undang-undang.

Uraian materi dalam buku ini ditata sedemikian rupa, sehingga dapat dengan mudah dipahami dan dimengerti oleh para pembaca. Semoga buku sederhana ini bermanfaat bagi seluruh elemen masyarakat dalam mewujudkan Indonesia Maju.



DR. H.M. AZIS SYAMSUDDIN, S.E., S.H., M.A.F., M.H.

M. Azis Syamsuddin, kelahiran Jakarta, 31 Juli 1970 adalah generasi pemuda yang memiliki jejak prestasi akademis yang mumpuni. Setelah berhasil menyelesaikan pendidikan S1 Fakultas Ekonomi Universitas Krisnadwipayana 1993 dan S1 Fakultas Hukum Universitas Trisakti 1993, Azis terus menimba ilmu ekonomi dan memperoleh gelar *Master of Applied Finance (MAF)* dari *University of Western Sydney Australia* 1998. Azis kemudian terus memperdalam ilmu Hukum yang merupakan minatnya di Universitas Padjadjaran Bandung dan berhasil menyelesaikan pendidikannya sebagai Magister Hukum di tahun 2003. Tidak cukup sampai disitu, Azis Syamsuddin kembali melanjutkan pendidikannya dan berhasil lulus dengan gelar Doktor Ilmu Hukum bidang Hukum Pidana Universitas Padjadjaran Bandung di tahun 2007.

Atas pengalaman, pemikiran yang kritis dan kepedulian sosialnya, Azis telah dipercaya mengemban sebagai Wakil Ketua DPR RI periode 2019-2024.

BAGIAN PENERBITAN
BIRO PEMBERITAAN PARLEMEN
SETJEN DPR RI
Gedung Nusantara II Lt. 3
Jl. Jend. Gatot Subroto - Senayan
Jakarta - 10270
Telp. 021-571 5697 Fax. 021-571 5421
Email : bag_penerbitan@dpr.go.id



dpr.go.id