

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG  
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**



**BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
TAHUN 2016**

## **KATA PENGANTAR**

Puji syukur kehadirat Allah SWT karena atas rahmat dan karunia-Nya penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini telah selesai dilaksanakan. Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka menjalankan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa konsepsi rancangan undang-undang yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik, selanjutnya Pasal 43 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan kembali bahwa rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki peranan yang penting dan strategis dalam konsepsi negara hukum di Indonesia. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (PUU) untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum Undang-Undang ini memuat asas pembentukan PUU; jenis, hierarki, materi muatan PUU; tahapan pembentukan PUU; partisipasi masyarakat dan ketentuan lain-lain terkait pembentukan PUU. Namun demikian dalam pelaksanaan Undang-Undang ini telah terjadi dinamika hukum yang menyebabkan perlunya dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan dalam rangka memberikan penjelasan teoritis dan empiris mengenai maksud

dan tujuan Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Naskah Akademik ini disusun agar menjadi naskah yang komprehensif sebagai dasar/rujukan argumentasi dalam pembahasan RUU di tahap-tahap selanjutnya. Guna mencapai hal tersebut, diperlukan pembahasan menyeluruh dan terperinci terhadap permasalahan yang ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan merumuskan solusi atas masalah tersebut. Dalam rangka pengayaan materi dan partisipasi publik terkait dengan mekanisme pembentukan PUU, tim telah mengadakan kegiatan diskusi publik di Yogyakarta dan Manado serta diskusi dengan pihak-pihak lain yang dianggap memiliki kompetensi di bidang pembentukan Peraturan perundang-undangan.

Kegiatan penyusunan Naskah Akademik ini dilaksanakan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Hukum dan HAM Nomor: PHN.HN.01-03 Tahun 2016. Adapun keanggotaan kelompok kerja penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

Penanggung Jawab : Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, SH., M.Hum.

Ketua : Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, SH., M.Hum.

Sekretaris : Tongam R. Silaban, SH., MH.

Anggota : 1. Dr. Suharyono AR., SH., MH.

2. Dr. Inosentius Samsul, SH., MH.

3. Dr. Diani Sadiawati, SH., L.LM.

4. Dr. Bayu Dwi Anggono, SH., MH.

5. Dr. Fitri Ahlan Sjarif, SH., MH.

6. Sri Hariningsih, SH.,MH.

7. Pocut Eliza, S.Sos., SH., MH.

8. Min Usihen, SH., MH.

10. Cahyani Suryandari,SH.,MH.

11. Indra Hendrawan, SH,.

12. Amir Muzaqi, SH.

Kami menyadari bahwa hasil penyusunan Naskah Akademik di tahun pertama ini masih perlu untuk disempurnakan, oleh karenanya kami terbuka untuk menerima masukan dan saran dari berbagai pihak. Tim berharap Naskah Akademik ini akan dapat bermanfaat dalam proses penyusunan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jakarta, Desember 2016

Prof. Dr. Enny Nurbaningsih, S.H., M.Hum

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	6
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik.....	7
D. Metode Penyusunan.....	8
<b>BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS</b>	
A. Kajian Teori.....	11
1. Teori Ketatanegaraan.....	11
2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	24
3. Teori Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan.....	33
B. Kajian terhadap Asas Penyusunan Norma.....	40
C. Kajian terhadap Permasalahan Praktik Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.....	45
1. Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XX/2012.....	45
2. Permasalahan Mengenai Asas, Jenis, Hierarki dan Materi Muatan PUU.....	52
3. Permasalahan Pengaturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.....	65
4. Permasalahan Tahap Perencanaan Pembentukan PUU.....	68
5. Permasalahan Tahap Pembahasan Undang Undang.....	70
6. Permasalahan Mengenai Peraturan Daerah.	72
7. Mekanisme Analisis ( <i>Ex-ante</i> ) dan evaluasi ( <i>Ex-post</i> ) Pembentukan PUU.....	74
D. Kajian terhadap Implikasi Dampak Penerapan Ketentuan Baru.....	76
<b>BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT</b>	
1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.....	77

2.	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.....	81
3.	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.....	84
<b>BAB IV</b>	<b>LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS</b>	
A.	Landasan Filosofis.....	86
B.	Landasan Sosiologis.....	87
C.	Landasan Yuridis.....	88
<b>BAB V</b>	<b>JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN</b>	
A.	Jangkauan atau Sasaran yang Ingin Dicapai.....	90
B.	Arah Pengaturan.....	91
C.	Ruang Lingkup Materi Muatan Undang-Undang	91
<b>BAB VI</b>	<b>PENUTUP</b>	
A.	Simpulan.....	114
B.	Saran .....	117
	<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Negara Indonesia adalah negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum. Negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)<sup>1</sup>.

Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian diperlukan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari perintah Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Namun, ruang lingkup materi muatan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diperluas tidak saja mengatur pembentukan undang-undang tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya.

---

<sup>1</sup> Sistem hukum nasional adalah suatu 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, dan bermasyarakat yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Penjelasan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah di-*Judicial Review*/uji materi terkait dengan kewenangan DPD dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi (disingkat MK) dalam Putusannya No. 92/PUU-XX/2012, telah menguatkan eksistensi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi. Lima pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh Pemohon terkait dengan fungsi legislasi dari DPD, yaitu:

1. Kewenangan DPD dalam mengusulkan Rancangan Undang-Undang (RUU) sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menurut Pemohon, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR;
2. Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 bersama DPR dan Presiden;
3. Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945;
4. Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut Pemohon sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR; dan
5. Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945.

Sebagai konsekuensi dari Putusan MK dimaksud adalah penguatan eksistensi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi dan mengakomodasi Putusan MK tersebut dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Disamping mengakomodasi Putusan MK tersebut, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam penerapannya masih memiliki beberapa kelemahan, baik dalam proses pembentukan maupun implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat diperlihatkan dalam berbagai permasalahan, misalnya hingga saat ini pembentukan UU masih dirasakan bersifat sektoral baik di lingkungan Pemerintah maupun di lingkungan DPR dan DPD. Hal ini ditandai dengan banyaknya UU yang dijudicial review dan usulan RUU dalam prolegnas belum berdasarkan kebutuhan akan suatu UU dan kebutuhan yang objektif dan empirik. Disamping proses legislasi bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik, permasalahan ini dapat terjadi dikarenakan pengaturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak secara tegas mengatur materi muatan UU.

Demikian juga halnya dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dimana dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Lebih lanjut, dalam Pasal 22 (3) UUD NRI Tahun 1945 1945 ditentukan bahwa “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”. Siapa yang mencabut dan dengan instrumen hukum apa dicabut? Berdasarkan ketentuan Pasal 52 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan bahwa: “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan

tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Pertanyaannya adalah mengapa DPR RI diberi wewenang untuk mencabut juga? Padahal kewenangan pembentukan Perpu berada pada Presiden. Dan Instrumen hukum apa yang cocok untuk pencabutan Perpu?

Disamping itu, dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur pengajuan RUU di luar Prolegnas mencakup: a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Perlu dikaji secara lebih mendalam, apakah sistem prolegnas yang terbuka yang memungkinkan adanya perencanaan RUU di luar Prolegnas Pasal 23 ayat (2) poin a tersebut masih akan dipertahankan, mengingat makna “dalam keadaan tertentu” yang mencakup untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam serta membutuhkan penanganan cepat sudah diakomodasi dengan adanya mekanisme Perpu. Atau pembatasan pembentukan Perpu yang perlu dikaji mengingat adanya Pasal 23 ayat (2) poin b.

Untuk masalah Peraturan Daerah (Perda), selama ini sering terjadi “tarik ulur” antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, baik pada tahap pembentukan Perda maupun tataran peraturan pelaksanaannya. Ketidaksinkronan antara kedua UU tersebut, misalnya saat ini terdapat dua istilah berbeda untuk

maksud yang sama yaitu: Program Legislasi Daerah sebagaimana tertera Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Program Pembentukan Perda sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini perlu dikaji untuk memperjelas keberadaan Perda, mekanisme dan tata cara pembentukan Perda. Permasalahan lain terkait Perda, penyusunan Perda selain dilengkapi dengan Naskah Akademik, dapat juga dilengkapi dengan Keterangan dan/atau Penjelasan, namun demikian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak memberikan format yang baku bagi Penjelasan dan/atau Keterangan, hal ini membingungkan daerah dalam pelaksanaannya.

Dalam tataran implementasi (penerapan) peraturan perundang-undangan dapat menimbulkan permasalahan, misalnya adanya inkonsistensi atau disharmoni dan over regulasi. Permasalahan ini apabila tidak diatasi akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat penyelenggaraan pemerintahan. Di beberapa negara yang menerapkan kebijakan matahari tenggelam (*sunset policy*) terhadap peraturan perundang-undangan tertentu, dapat menjadi pembelajaran yang dapat dipetik dan disesuaikan dengan kondisi khas Indonesia.<sup>2</sup> Hal ini menimbulkan pemikiran dan kajian terhadap evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada (*existing*) saat ini. Apakah lemahnya evaluasi peraturan perundang-undangan (*existing*) dikarenakan belum adanya lembaga, standar atau metode yang memadai dalam melakukan

---

<sup>2</sup> David Osborne dan Petter Plastrik dalam bukunya *Banishing Bureaucracy* yang diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia menjadi *Memangkas Birokrasi, Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, *sunset policy* diterjemahkan menjadi kebijakan matahari tenggelam. Maksud *sunset policy* adalah sebuah kebijakan yang mempunyai daya tidak berlaku dalam waktu tertentu. Ibarat matahari yang akan tenggelam di sore hari. Matahari tenggelam di sore hari adalah sebuah keniscayaan. Jadi maksud dari *sunset policy* adalah sebuah kebijakan yang akan habis masa berlakunya pada waktu tertentu

evaluasi? atau tahap evaluasi (*ex-post evaluation*) peraturan perundang-perundangan (*existing*) belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011?

Berdasarkan pertimbangan di atas, perlu melakukan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk memberikan gambaran alasan perubahan secara komprehensif maka perlu disusun Naskah Akademik. Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik ini dapat memberikan arahan dan mempermudah penyusunan Rancangan Undang Undang tentang perubahan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah dalam penyusunan Naskah Akademik ini, adalah:

1. Permasalahan apa yang dihadapi dalam pembentukan dan penerapan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat serta bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi?
2. Apa urgensi dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai solusi atas permasalahan pembentukan dan penerapan peraturan perundang-undangan?
3. Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

4. Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

### **C. Tujuan Dan Kegunaan**

Tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

1. Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam pembentukan dan penerapan peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat serta upaya untuk mengatasi permasalahan yang ada.
2. Merumuskan urgensi dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai solusi atas permasalahan peraturan pembentukan dan penerapan peraturan perundang-undangan.
3. Merumuskan landasan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
4. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, dan jangkauan serta arah pengaturan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

Kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah: sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **D. Metode**

### **1. Tipe penelitian**

Penelitian terhadap permasalahan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia pada umumnya, dan permasalahan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 pada khususnya, dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Metode ini dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah data sekunder, berupa Peraturan Perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya, dan hasil penelitian, pengkajian, serta referensi lainnya yang berkaitan dengan masalah yang diidentifikasi. Metode yuridis normatif ini dilengkapi dengan diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengan *stakeholder* untuk mempertajam kajian dan analisis.

Dalam rangka memecahkan masalah dalam penelitian ini diperlukan suatu pendekatan penelitian. Penelitian dalam Naskah Akademik ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersangkutan paut<sup>3</sup>. Dalam kaitan ini dilakukan kajian terhadap *ratio legis* pembentukan suatu Undang-Undang. Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan secara substansi pengaturan dan pelaksanaan di negara

---

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.391. A. Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undang dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Dies Natalis PTIK Ke - 46, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992.

Indonesia dengan negara lain yang berdampingan, khususnya negara-negara yang menganut sistem hukum yang serupa dan negara yang menganut sistem hukum yang berbeda sebagai pembandingan.

## **2. Jenis Data dan Cara Perolehannya**

### **a. Penelitian Kepustakaan**

Pengumpulan data dalam penelitian kepustakaan dilakukan dengan menggunakan studi dokumen, yang sumber datanya diperoleh dari:

#### **1) Bahan hukum primer:**

Bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, serta dokumen hukum lainnya. Peraturan perundang-undangan yang dikaji secara hierarkis sebagai berikut:

- a) Tap MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003
- b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan;
- c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD;
- d) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; dan
- e) Perpres Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- 2) Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti risalah sidang, dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media, termasuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang sudah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam rangka inventarisasi perbandingan.
- 3) Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.

b. Penelitian Lapangan

Untuk menunjang akurasi data sekunder yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dilakukan penelitian empiris guna memperoleh info langsung dari sumbernya (data primer). Informasi diperoleh melalui *focus group discussion* (FGD) secara terstruktur dengan narasumber yang berkompeten dan representatif.

### **3. Analisis Data**

Pengolahan data dalam naskah ini dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan *content analysis* secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum dan dikomparasikan dengan informasi narasumber, sehingga dapat menjawab permasalahan yang diajukan.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. KAJIAN TEORI**

##### **1) Teori Ketatanegaraan**

Fungsi pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memiliki kaitan yang erat dengan sistem ketatanegaraan. Hal ini terutama terkait dengan fungsi dari lembaga-lembaga negara serta bentuk dan jenis dari peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Dari sisi ketatanegaraan, maka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi bagian penting dari perwujudan negara hukum yang disesuaikan dengan bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara.

##### **a. Negara Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Penjelasan teoritis yang paling sederhana adalah bahwa pentingnya Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, karena Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Maachstaat*). Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, dalam prinsip negara hukum, terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam

paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin ‘*the Rule of Law, and not of Man*’.<sup>4</sup>

Ketentuan mengenai cita-cita negara hukum secara tegas dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan: ‘Negara Indonesia adalah Negara Hukum’. Penegasan dalam Pasal 1 ayat (3) dapat dikatakan sebagai kesadaran baru bagi bangsa Indonesia terhadap pentingnya pengakuan terhadap negara hukum, sebagai bagian dari cita-cita reformasi. Disebut kesadaran baru, karena naskah asli UUD NRI Tahun 1945 tidak mencantumkan ketentuan mengenai negara hukum dalam pasal batang tubuh UUD NRI Tahun 1945, tetapi hanya tercantum dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 yang menggunakan istilah ‘*Rechtsstaat*’.

Pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting bagi negara Republik Indonesia, karena Indonesia adalah negara hukum yang mewarisi tradisi hukum tertulis yang dikembangkan dalam tradisi *civil law sistem*. Walaupun, pembentukan hukum tertulis pada negara-negara bertradisi *common law* juga berkembang sangat pesat, Jeremy Bentham menyebutnya bahwa tradisi *common law* sesungguhnya sudah tidak “eksis” lagi.<sup>5</sup>

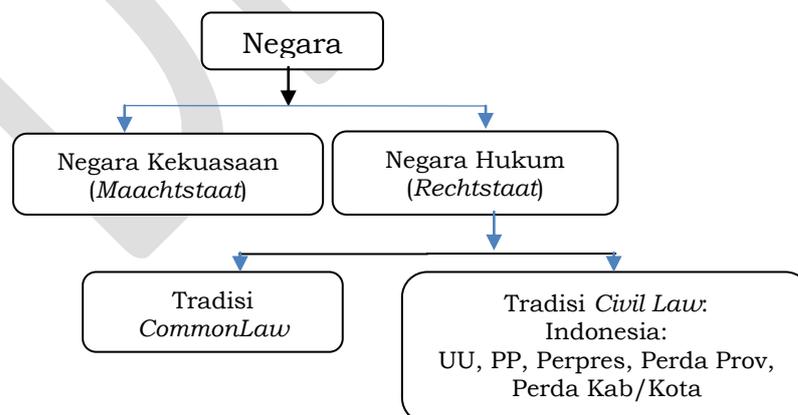
---

<sup>4</sup> Jimly Assiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum Dalam Pembangunan Berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003, hlm. 3-4.

<sup>5</sup> Jeremy Bentham, Dalam Pataniari Siahaan, *Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Trisakti, 2010, hlm. 34.

Namun penting untuk dicatat bahwa negara hukum tidaklah identik dengan negara peraturan perundang-undangan. Konsep negara hukum lebih luas dari negara peraturan perundang-undangan tertulis. Indonesia pun mengakui hal tersebut, misalnya pengaturan yang sekaligus mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menunjukkan bahwa konsep negara hukum yang diakui UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak terbatas pada hukum dalam pengertian peraturan perundang-undangan. Walaupun harus diakui, bahwa sebagai negara yang sangat dipengaruhi praktek tradisi *civil law* pada satu sisi, dan pada sisi lain, tradisi *common law* semakin kurang “eksis”, maka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai perwujudan dari negara hukum ke depan sangatlah penting dan strategis.

Kerangka Teoritis Ketatanegaraan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam perspektif negara hukum dapat dijelaskan dalam skema di bawah ini:



b. Bentuk Negara (*staats-vorm*) dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Penjelasan teoritis kedua yang penting bagi penataan sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah argumentasi dari perspektif bentuk negara Republik Indonesia. Secara teoritis, terdapat tiga bentuk negara, yaitu negara kesatuan, negara federal, negara konfederasi.<sup>6</sup>

C.F. Strong<sup>7</sup> memaknai ketiga bentuk negara tersebut adalah sebagai berikut: Negara Kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat. Pemerintahan pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Beberapa contoh Negara kesatuan adalah Jepang, Indonesia, dan Perancis. Sedangkan negara Federal oleh C.F. Strong dimaksudkan sebagai suatu negara di dalam mana dua negara atau lebih yang sederajat bersatu karena tujuan-tujuan tertentu yang sama. Negara konfederasi merupakan pengembangan dari negara federal, suatu bentuk negara federal, dimana negara federal tidak memiliki kekuasaan yang sungguh-sungguh.

Pentingnya penjelasan dari sisi bentuk negara federal, kesatuan, dan konfederasi, terutama terkait dengan keberadaan lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan pada tingkat pusat atau federal dengan di tingkat

---

<sup>6</sup> Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 211.

<sup>7</sup> C.F. Strong dalam Sri Soemantri Martosoewigjo, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, CV Rajawali Jakarta, hlm.52-59.

provinsi/kabupaten kota/state/county, serta hierarkhi Peraturan Perundang-undangan itu sendiri.

Dalam negara kesatuan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat di daerah tidak ditempatkan sebagai lembaga legislatif, sehingga tidak ada peraturan setingkat Undang-Undang pada masing-masing provinsi. Namun untuk negara berbentuk federal, masing-masing negara bagian memiliki lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai lembaga legislatif, sehingga diakui adanya produk Undang-Undang (*Act*) pada level negara bagian. Tentunya, keberadaan dan pengakuan terhadap lembaga legislative pada tingkat regional, sangat ditentukan oleh eksistensi dari negara bagian dalam sistem federal, dan provinsi atau bentuk lainnya dalam negara kesatuan. Dalam negara federal, asal usul kekuasaan pemerintahan ada pada negara bagian, lalu sebagian dari kekuasaan itu diserahkan ke pemerintahan federal. Sebaliknya untuk negara kesatuan, asal usul kekuasaan pemerintahan itu ada pada pemerintah pusat, lalu sebagian kekuasaan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah (Provinsi) dan kabupaten berdasarkan asas desentralisasi

Indonesia sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945 adalah negara kesatuan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Kedudukan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menetapkan bentuk pemerintahan negara sangatlah kuat dibandingkan dengan pasal lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945, sebab UUD NRI Tahun 1945 sendiri menyatakan bahwa khusus mengenai ketentuan Pasal 1 ayat (1) tidak dapat diubah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa khusus mengenai

bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Penegasan mengenai kekuasaan yang ada pada pemerintah pusat tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah: “(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

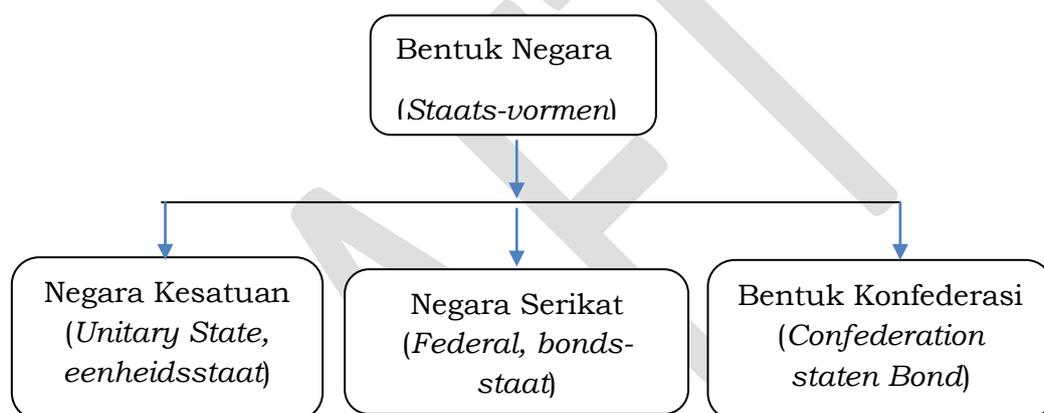
Kekuasaan Presiden dilaksanakan di daerah dalam bentuk urusan-urusan. Dengan demikian, urusan-urusan penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan turunan atau bagian dari kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, peran DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota lebih sebagai pengimbang atau memegang amanat fungsi kontrol (pengawasan terhadap pemerintah). Bahkan, untuk menghindari miskonsepsi mengenai fungsi legislasi yang dipersepsikan sebagai lembaga legislatif daerah, maka melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa semua istilah fungsi legislasi di daerah diganti dengan fungsi pembentukan peraturan daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 403 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bahwa:

*“Semua ketentuan mengenai program legislasi daerah dan badan legislasi daerah yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku harus dibaca dan dimaknai sebagai program pembentukan Perda dan badan pembentukan Perda, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini”*

Dengan demikian, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tunduk pada kesatuan sistem hukum nasional. Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan (*authority*) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-

Undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Pernyataan tentang bentuk negara kesatuan, serta penjabarannya mengenai kedudukan lembaga-lembaga pemerintahan, terutama pemerintahan daerah serta kewenangannya tentunya akan menjadi salah satu materi muatan penting dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia ke depan.



Posisi Indonesia dalam skema di atas berada pada Negara Kesatuan. Implikasi dari posisi tersebut adalah pada jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan serta kedudukan dari lembaga pemerintahan tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan. Implikasi pertama misalnya, tidak mengenal Undang-Undang pada level provinsi, dan kedudukan DPRD yang bukan sebagai lembaga legislatif daerah. Implikasi lainnya adalah ketatnya sifat hirarkis antara peraturan perundang-undangan untuk menjamin satu kesatuan sistem peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi tantangan besar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, sehingga selama ini terdapat banyak peraturan perundang-undangan daerah yang

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat atau yang lebih tinggi. Implikasi yang sangat signifikan sebagai bentuk negara kesatuan adalah adanya sistem evaluasi dan klarifikasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut sesungguhnya mencerminkan kuatnya pengaruh bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

c. Sistem Pemerintahan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerjasama antara lembaga-lembaga negara kekuasaan negara.<sup>8</sup> Terdapat tiga sistem pemerintahan yang dikenal, yaitu kekuasaan pemerintahan yang memberikan peran yang besar kepada Presiden dikenal dengan sistem presidensial. Sebaliknya kekuasaan yang kuat pada Parlemen disebut sistem parlementer. Sedangkan penguatan yang sama pada presiden dan parlemen disebut dengan sistem campuran atau *hybrid*.

Dari pilihan-pilihan tersebut, Indonesia termasuk dalam katagori sistem Presidensial. Dalam sistem Presidensial terdapat lima prinsip penting, yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden

---

<sup>8</sup> Jack H. Nagel, Dalam Pataniari Siahaan. hlm, 26.

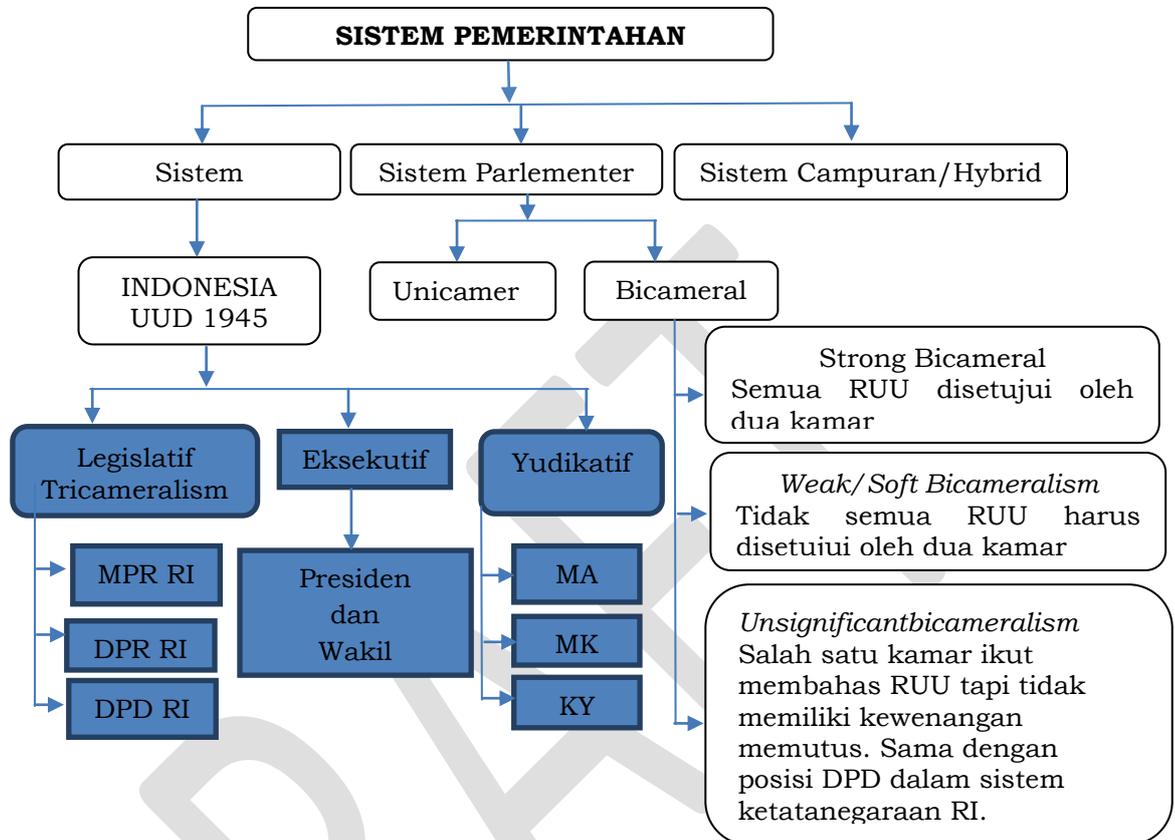
dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab politik berada ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

- 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.
- 3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun, sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, barulah atas dasar itu, MPR bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.
- 4) Para Menteri adalah pembantu Presiden, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, karena mereka bertanggung-jawab kepada Presiden, bukan

bertanggungjawab kepada parlemen (DPR). Kedudukan mereka adalah tidak tergantung pada parlemen. Disamping itu, para Menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing.

- 5) Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensil sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden. Belakangan ini, konstitusi telah menentukan masa jabatan Presiden lima tahunan dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.

Di bawah ini konsep sistem pemerintahan pada umumnya:



Kekuasaan pemerintahan negara dibagi ke dalam kamar legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Keberadaan dari ketiga kekuasaan tersebut, berbasiskan pada mekanisme *checks and balances* antara pemegang kekuasaan negara. Kamar legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terdiri dari 3 (tiga) kamar, sehingga tidak seperti praktik di negara-negara demokratis lainnya yang lazim dikenal dengan *bicameral*. Ketiga kamar dalam lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan demikian, meskipun didunia hanya dikenal adanya struktur parlemen unicameral dan bicameral,

UUD 1945 memperkenalkan sistem ketiga, yaitu parlemen trikameral atau trikameralisme.

DPD, menurut ketentuan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945: (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2), (d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3). Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR<sup>9</sup>, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun dibidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua tidak sama kuat, maka disebut '*soft bicameralism*'. Akan tetapi, dalam pengaturan UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*' sekalipun.

UUD NRI Tahun 1945 memberikan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada DPR. Pasal 20 ayat (1)

---

<sup>9</sup> Jimly Assididqie. *Struktur Ketatanegaraan.*, hlm. 18.

menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Namun, kekuasaan membentuk Undang-Undang tidak dilaksanakan sendiri oleh DPR, tetapi melibatkan Presiden dan DPD. Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan RUU di bidang otonomi daerah dan sumber daya alam kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Keterlibatan, atau kerjasama DPR, Presiden, dan DPD dalam pembentukan UU juga terlihat dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) bahwa setiap rancangan undang-undangan dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan. Pada pihak lain, Dewan Perwakilan Daerah juga memiliki kewenangan untuk ikut membahas. Hanya persoalannya adalah bahwa kualitas atau makna ikut membahas bagi DPD tidak sama dengan makna Pasal 20 ayat (2) mengenai pembahasan bersama oleh DPR dan Presiden. Oleh karena itu, pengambilan keputusan para rapat paripurna DPR untuk persetujuan RUU untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang tidak melibatkan DPD.

Kewenangan lain terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, adalah ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Di samping itu, Pasal 22 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Lalu, ditetaskan

peraturan perundang-undangan tersebut harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya.

Dalam pandangan Jimly Assididqie, RUU yang telah disetujui bersama, secara materil telah menjadi UU, sehingga dalam jangka waktu 30 hari itu, dapat diajukan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 24C. Pihak-pihak yang dapat diberi hal untuk menjadi pemohon dalam kasus pengujian Undang-Undang menurut prosedur “*control a priore*” atau “*judicial preview*” ini adalah Presiden, DPD ataupun kelompok anggota minoritas di DPR.<sup>10</sup>

## **2) Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Crabbe berpendapat bahwa aspek terpenting dari peraturan perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making process itself*).<sup>11</sup> Penyusunan peraturan perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.<sup>12</sup>

Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam

---

<sup>10</sup>Jimly Assididqie, *Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum, hlm. 27.

<sup>11</sup>VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994), hlm.4.

<sup>12</sup>Saiful Bahri, “Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan”, hlm.1. <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>. diakses 28 Februari 2011.

pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>13</sup> Burkhardt Kreams menyebutkan pembentukan peraturan itu menyangkut: 1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*); 2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*); 3. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan 4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*). Dengan demikian asas bagi pembentukan peraturan perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.<sup>14</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan batasan-batasan tertentu agar dapat mencapai tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>15</sup> Batasan-batasan itu menurut Imer B. Flores berupa 8 (delapan) prinsip yaitu:

1. *Generality: law must be general not only by creating general and abstract cases, but also by promoting the common good or interest;*
2. *Publicity: law must be promulgated in order to be known by its subject;*
3. *non-retroactivity: laws must not be applied ex post facto;*
4. *Clarity: law must clear and precise in order to be followed;*
5. *Non contradictory: law must be koheren and without (logical) contradictions or inconsistencies;*
6. *Possibility: law must not command something impossible and therefore not must be given a (merely) symbolic effect;*
7. *Constancy: law must be general not only in their creation, but also in their application, and hence law should not be changed too frequently or enforced intermittently;*
- and 8. *Congruency: law must be applied according to the purpose*

---

<sup>13</sup>Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 252.

<sup>14</sup>Burkhardt Kreams seperti dikutip A Hamid S Attamimi dalam *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 300.

<sup>15</sup>Imer B. Flores, "Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators – Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice", *Mexican Law Review*, New Series Volume 1, Number 2, 2009. hlm. 107

*for which they were created, preventing any discrepancy between the law as declared and it is actually enforced.*<sup>16</sup>

(1. Umum: peraturan perundang-undangan harus bersifat umum tidak hanya dengan menciptakan kasus umum dan abstrak, tetapi juga dengan mempromosikan kebaikan atau kepentingan bersama; 2. Publisitas: peraturan perundang-undangan harus diumumkan agar diketahui oleh subjek; 3. Non-retroaktif: peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan terhadap kondisi yang lampau; 4. Kejelasan: peraturan perundang-undangan harus jelas dan tepat untuk diikuti; 5. Tidak saling bertentangan: peraturan perundang-undangan harus koheren dan tanpa (logis) kontradiksi atau inkonsistensi; 6. Kemungkinan: peraturan perundang-undangan tidak boleh memerintahkan sesuatu yang mustahil dan karenanya tidak harus diberi efek (hanya) simbolis; 7. Kepatuhan: peraturan perundang-undangan harus bersifat umum tidak hanya dalam pembentukannya, tetapi juga dalam aplikasi mereka, dan karenanya peraturan perundang-undangan tidak harus terlalu sering diubah atau diberlakukan dalam waktu singkat, dan 8. Kesesuaian: peraturan perundang-undangan harus diterapkan sesuai dengan tujuan pembentukannya, harus dicegah perbedaan antara bunyi peraturan perundang-undangan dan penegakannya).

Ad Wach dalam bukunya *Legislative Technik* sebagaimana dikutip Irawan Soejito mencantumkan syarat-syarat yang menurutnya harus dipenuhi bagi suatu peraturan perundang-undangan, yakni:

*rein ausserlich wird das einfache und klare, pragnant und anschaulich gefasste, leicht verstandliche, ubersichtliche, uberflussiges meidende, alles erforderliche enthaltende, lucken und widerspruchlose Gesetz technisch gut genannt werden durfen.*<sup>17</sup> (murni untuk kepentingan umum, sederhana dan jelas, ringkas dan jelas agregatnya,

---

<sup>16</sup>*Ibid.* hlm.108

<sup>17</sup> Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1988), hlm. 16

mudah dimengerti, menghindari pengaturan yang berlebihan, berisi segala sesuatu yang diperlukan, tidak berisikan kontradiksi-kontradiksi dalam hukum).

Soerjono Soekanto menyatakan beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan supaya pembentuk peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang:

*Peraturan perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya peraturan perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.<sup>18</sup>*

Terdapat tiga macam prinsip yang relevan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu: (1) prinsip substantif terkait dengan isi peraturan perundang-undangan (2) prinsip formal, yaitu, prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bentuk peraturan perundang-undangan; dan (3) prinsip prosedural, terkait dengan lembaga-lembaga dan proses yang dilalui untuk pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>19</sup> Menurut Fuller, prinsip formal bukan hanya sifatnya instrumental tetapi penting karena terkait pengertian moral, sedangkan menurut Bentham dan Rawls prinsip substansi berkaitan dengan peraturan perundang-undangan

---

<sup>18</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, cet.10 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 13.

<sup>19</sup>Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), hlm.17-18.

sebagai produk pengaturan, aksi dan hubungan antara anggota masyarakat dan mereka yang berkuasa.<sup>20</sup>

Pentingnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik telah diakui di dunia internasional, dalam pertemuan Dewan Eropa (*European Council*) di Edinburg tahun 1992 kebutuhan akan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik telah diakui yaitu: *the need for better law-making - by clearer, simpler acts complying with the basic principles of legislative drafting - has been recognised at the highest political level* (kebutuhan untuk pembuatan peraturan perundang-undangan yang lebih baik - dengan lebih jelas, tindakan sederhana sesuai dengan prinsip-prinsip dasar perancangan legislatif - telah diakui pada tingkat politik tertinggi).<sup>21</sup> Pada tahun yang sama Dewan Eropa juga mengadopsi deklarasi Birmingham yang membawa pesan kuat yaitu “*We want Community legislation to be clearer and simpler*” (kami ingin peraturan perundang-undangan untuk masyarakat menjadi lebih jelas dan sederhana).<sup>22</sup>

Pada konferensi antar pemerintahan di Amsterdam Tahun 1997 para Kepala Negara dan Pemerintahan Uni Eropa menghasilkan Deklarasi 39 yang berisikan kewajiban untuk mengadopsi pedoman umum untuk meningkatkan kualitas penyusunan peraturan perundang-undangan bagi masyarakat dan mengambil tindakan internal yang dianggap perlu pada masing-masing pemerintahan untuk memastikan

---

<sup>20</sup>*Ibid*

<sup>21</sup>European Commission, *Legislative Drafting, a Commission Manual*. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/legis\\_draft\\_com\\_m\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_com_m_en.pdf), diakses 26 Juni 2012, hlm.1

<sup>22</sup>William Robinson, “*How the European Commission drafts legislation in 20 languages*”. *Clarity* (Journal of the international association promoting plain legal language), NO.53, May 2005, hlm.7.

bahwa pedoman ini adalah benar diterapkan.<sup>23</sup> Sebagai tindak lanjutnya pada Desember 1998 dicapai kesepakatan antar negara Anggota Uni Eropa untuk mengadopsi kesepakatan menyangkut 22 pedoman untuk menyusun peraturan perundang-undangan yang bersumber dari saran negara anggota. Pedoman tersebut meliputi:

*The first guidelines include general principles familiar to all drafters: draft in clear, simple and precise terms; think of the addressees; keep sentences and provisions short; use plain language; be consistent both within one act and between acts in the same field.*<sup>24</sup> (Pedoman yang pertama adalah prinsip-prinsip umum dikenal semua perancang yaitu: merancang dengan jelas, sederhana dan istilah yang tepat; memikirkan subyek pengaturan yang dituju; membuat kalimat dan ketentuan singkat, penggunaan bahasa sederhana; konsisten baik di dalam satu tindakan dan antara tindakan di bidang yang sama).

Menurut *European Commission*, prinsip-prinsip umum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu *community legislative acts shall be drafted clearly, simply and precisely* (tindakan legislatif untuk masyarakat harus disusun dengan jelas, sederhana dan tepat).<sup>25</sup> Prinsip-prinsip lainnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menurut *European Commission* adalah *that law should be accessible and comprehensible for all and that its application must be foreseeable* (bahwa hukum harus dapat diakses dan dipahami untuk semua dan bahwa penerapannya harus untuk mendatang).<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup>*Ibid*

<sup>24</sup>*Ibid*

<sup>25</sup> William Robinson, *Drafting of EU: a view from European commission*, <http://www.federalismi.it/federalismi/document/08012008032419.pdf>, diakses 26 Juni 2012, hlm.9.

<sup>26</sup>*Ibid*

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa prinsip yang perlu dipahami oleh pembentuk atau perancang peraturan yakni prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*). Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori* dan *lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan. Dengan demikian, pembentuk peraturan dituntut untuk selalu melakukan tugas pengharmonisan dan sinkronisasi dengan peraturan yang ada dan/atau terkait pada waktu menyusun peraturan.

Yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan adalah mengenai materi muatan peraturan. Materi muatan terkait erat dengan jenis peraturan perundang-undangan dan

terkait dengan pendelegasian pengaturan. Selain terkait dengan jenis dan delegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma. Perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing (kementerian terkait atau dinas terkait) yang berasal dari delegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya tetap pula memperhatikan peraturan perundang-undangan lainnya yang lebih tinggi tingkatannya.

Pengetahuan mengenai bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena:

- a. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas peraturan perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan peraturan perundang-undangan, melainkan hanya peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke peraturan perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Ketentuan ini menunjukkan betapa pentingnya aturan mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan;
- c. pembentukan peraturan perundang-undangan berlaku prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan

peraturan perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah. Prinsip ini mengandung beberapa hal:

- 1) pencabutan peraturan perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
  - 2) dalam hal peraturan perundang-undangan yang sederajat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang terbaru dan peraturan perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*);
  - 3) dalam hal peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. dalam hal peraturan perundang-undangan sederajat yang mengatur bidang-bidang khusus, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur bidang umum yang berkaitan dengan bidang khusus tersebut dikesampingkan (*lex specialis derogat lex generalis*).
  - e. pentingnya pengetahuan mengenai bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan. Materi muatan UU, misalnya, adalah berbeda dengan materi muatan peraturan presiden. Materi muatan biasanya tergantung dari delegasian atau atribusian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.

Undang-undang dan Perda bermateri muatan hampir sama yang salah satunya adalah pengaturan hak asasi manusia dan pengaturan sanksi yang memberatkan atau membebani rakyat, hanya saja materi muatan Perda dibatasi (residu) oleh peraturan perundang-undangan di atasnya, terutama Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (sebagaimana telah diubah beberapa kali).

### **3) Teori Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan**

Selain melalui harmonisasi, pengujian oleh lembaga *judicial*/peradilan dan pengawasan oleh pemerintah, pembenahan peraturan perundang-undangan sebenarnya dapat dilakukan melalui evaluasi/peninjauan peraturan perundang-undangan secara berkala yang dilakukan oleh pembentuk/pembuatnya sendiri yaitu oleh DPR untuk undang-undang (biasa disebut dengan istilah *legislative review*) dan oleh pemerintah/pemerintah daerah untuk peraturan dibawah undang-undang (biasa disebut dengan istilah *executive review*).<sup>27</sup>

Pada dasarnya evaluasi adalah alat manajemen yang digunakan oleh organisasi untuk melakukan penilaian.<sup>28</sup> Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran atau penilaian sesuatu hal di dalam organisasi. Evaluasi menurut

---

<sup>27</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie *Legislative review* adalah peninjauan atau pengujian oleh lembaga legislatif terhadap Undang-Undang. Sedangkan *Executive review* adalah peninjauan atau pengujian kembali terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh pemerintah. Jimly Asshiddiqie dalam *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. ix.

<sup>28</sup>Biro Hukum Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), "Laporan Akhir Evaluasi Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Tahun 2008", hlm.16.

pengertian bahasa berasal dari bahasa Inggris *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran. Evaluasi bukan sekadar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai sesuatu secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan tujuan yang jelas.<sup>29</sup>

Evaluasi memiliki spektrum kegiatan yang lebih luas dari pada monitoring. Monitoring ditekankan kepada kepentingan observasi dan penilaian terhadap suatu obyek atau kinerja pelaksanaan suatu kegiatan. Sedangkan evaluasi lebih dititikberatkan kepada penelaahan dan pengkajian terhadap suatu sasaran kegiatan, yakni sejak dari tahap perencanaannya hingga dampak dari output yang dihasilkan (substansial) maupun secara organisasional menyangkut kinerja pelaksanaan kegiatan itu sendiri.<sup>30</sup>

Manfaat dilakukannya *legislative review* atau *executive review* adalah untuk: a. Mewujudkan manajemen produksi UU yang lebih baik. Hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu undang-undang telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan undang-undang. Informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya; b. konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan

---

<sup>29</sup>*Ibid.*

<sup>30</sup> PSHK, “Urgensi Monitoring dan Evaluasi Undang-Undang”, <http://www.parlemen.net/privdocs/ab94fa44bfce52d2a4f8b1c954d43951.pdf>, hlm. 3, diakses 4 April 2013

dengan yang baru; <sup>31</sup> c. menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh *Judicial review* yaitu *judicial review* bersifat pasif; dan d. Konsekuensi logis dari dianutnya asas hirarki norma dan hirarki peraturan perundang-undangan, yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.

Efektivitas Hukum menurut Hans Kelsen adalah bahwa orang benar-benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum atau dengan kata lain norma-norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.<sup>32</sup> Lebih lanjut menurut Kelsen Efektivitas adalah suatu kualitas perbuatan orang yang sesungguhnya dan bukan kualitas hukum itu sendiri, seperti tampak dipersyaratkan oleh penggunaan pernyataan bahwa hukum adalah efektif hanya berarti bahwa perbuatan orang benar-benar sesuai dengan norma hukum.<sup>33</sup> Efektivitas hukum terletak pada fakta bahwa orang-orang diarahkan untuk melakukan perbuatan yang diharuskan oleh suatu norma melalui idenya tentang norma itu.<sup>34</sup>

Validitas dan keberlakuan menunjuk pada fenomena yang sangat berbeda. Hukum sebagai norma yang valid ditemukan pada ekspresinya dalam pernyataan bahwa orang harus bertindak dengan cara tertentu. Pernyataan ini tidak memberikan kita sesuatu tentang peristiwa sebenarnya. Keberlakuan hukum terdiri dari fakta bahwa orang

---

<sup>31</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009). hlm.35.

<sup>32</sup> Hans Kelsen, *General Theory....op.cit*, hlm. 47

<sup>33</sup>*Ibid*, hlm 48

<sup>34</sup>*Ibid*.

menyesuaikan tindakannya sesuai dengan suatu norma.<sup>35</sup> Walaupun validitas dan efektifitas merupakan dua konsep yang sepenuhnya berbeda, namun terdapat suatu hubungan yang sangat penting diantara keduanya. Menurut Kelsen suatu norma dianggap valid hanya atas dasar kondisi bahwa norma tersebut termasuk ke dalam suatu sistem norma, ke dalam suatu tata yang secara keseluruhan adalah efektif.<sup>36</sup>

Mengetahui efektivitas norma hukum sangat penting mengingat keabsahan norma yang mengatur perilaku manusia pada umumnya (dan juga keabsahan norma hukum pada khususnya) adalah keabsahan spasial dan temporal karena norma-norma ini bermuatan peristiwa spasial dan temporal.<sup>37</sup> Sebuah norma yang sah akan selalu berarti bahwa norma tersebut sah dalam beberapa ruang atau ruang yang lain dan selama beberapa waktu atau waktu yang lain-dengan kata lain, bahwa norma mengungkapkan peristiwa-peristiwa yang hanya bisa berlangsung pada suatu tempat dan pada suatu waktu.<sup>38</sup>

Meskipun efektivitas sangat penting bagi suatu hukum namun efektifitas bukan menjadi dasar berlakunya hukum. Dasar berlakunya hukum adalah norma dasar. Tetapi supaya norma dasar itu dapat berlaku dalam situasi yang konkret syarat tertentu harus dipenuhi, yakni bahwa hukum itu efektif. Maka dapat dikatakan, bahwa efektifitas merupakan *conditio sine qua non* (syarat mutlak) dari berlakunya

---

<sup>35</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.43.

<sup>36</sup> Hans Kelsen, *General Theory..op.cit*, hlm 50.

<sup>37</sup> Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory; A Translation of the First edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law. Translated by: Bonnie litschewski Paulson and Stanley L Paulson.* (Oxford: Clarendon Press), hlm. 43.

<sup>38</sup>*Ibid.*

hukum.<sup>39</sup> William Ebenstein mengatakan agar tatanan hukum memiliki arti, ketegangan antara norma dan perilaku tidak boleh jatuh di bawah tingkat minimum tertentu dan tidak harus naik ke tingkat maksimum tertentu, karena jika tidak, tatanan hukum dapat dikatakan tidak lagi efektif dan dengan demikian, ia akan kehilangan validitas.<sup>40</sup>

Efektivitas peraturan perundang-undangan sangat dipengaruhi oleh kualitasnya, menurut H.A.S Natabaya sebagai tolak ukur berkualitas atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari sering atau tidaknya atau tidak pernah dilanggar oleh masyarakat.<sup>41</sup> Apabila suatu peraturan perundang-undangan khususnya UU sering diajukan pengujiannya ke lembaga peradilan maka kualitasnya dapat dipertanyakan atau kadangkala ketidakefektifan peraturan perundang-undangan bukanlah soal kualitas tetapi karena peraturan perundang-undangan tersebut sudah waktunya diganti atau diubah karena memang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman.<sup>42</sup> Menjadikan suatu peraturan perundang-undangan efektif juga terkait tantangan saat pembentukannya. Tantangan tersebut menurut Anita S. Krishnakumar adalah *Legislators deal with the problem ex ante, as they try to predict*

---

<sup>39</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta; Kanisius, 1982), hlm. 159.

<sup>40</sup> Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, (Kuala Lumpur: International Law Book Services, 1994), hlm 99-100.

<sup>41</sup>HAS Natabaya, "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.4 No.2-Juni 2007.hlm.16.

<sup>42</sup>*Ibid.*

*the consequences of proposed legislation and weigh the anticipated benefits against the anticipated costs.*<sup>43</sup>

Evaluasi peraturan perundang-undangan dapat dikaitkan dengan pandangan hukum dan perubahan sosial yang menurut Satjipto Rahardjo :

Apabila hukum harus merumuskan hubungan-hubungan diantara anggota masyarakat maka harus segera ditambahkan, perumusan itu dilakukan dengan cara mengangkatnya dari bahan-bahan yang terdapat dalam masyarakat. Sekarang, apabila terjadi perubahan sosial, maka perumusan oleh hukum positif yang diangkat dari bahan hubungan-hubungan dalam masyarakat tentunya akan berbeda dari perumusan terdahulu. Untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku, maka peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru.<sup>44</sup>

Menurut Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra Pada hakikatnya sistem hukum merupakan satu kesatuan sistem besar yang tersusun atas sub sub sistem yang lebih kecil (komponen) yaitu masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu/pendidikan hukum, konsep hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum, dan evaluasi hukum.<sup>45</sup> Oleh Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra evaluasi hukum diterangkan sebagai berikut:

Evaluasi hukum merupakan proses pengujian kesesuaian antara hukum yang terbentuk dengan konsep yang telah ditetapkan sebelumnya, dan pengujian kesesuaian antara hasil penerapan hukum dengan Undang-Undang dan tujuan hukum yang telah ditetapkan sebelumnya dalam konsep ataupun dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>43</sup>Anita S. Krishnakumar, "Representation Reinforcement: A Legislative Solution To A Legislative Process Problem". *Harvard Journal on Legislation*. Vol.46. hlm.43

<sup>44</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, *op.cit*, hlm.35

<sup>45</sup>Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung; Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 104

Masyarakat hukum adalah masyarakat hukum tempat hukum itu diterapkan.<sup>46</sup>

Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan sendiri oleh pembentuk dan pelaksananya sudah dikenal luas sejak lama di dunia internasional dengan aneka pola, model, metode dan pendekatan yang berbeda-beda disesuaikan kondisi peraturan perundang-undangan di masing-masing negara. *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) sebuah Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi Internasional telah mengembangkan suatu “daftar periksa” sistem peraturan yang efektif yang menurut banyak pihak dianggap mewakili praktik terbaik dunia internasional.<sup>47</sup> Daftar periksa ini telah digunakan oleh negara-negara anggota organisasi tersebut dan telah memberikan banyak manfaat.

Berbeda dengan beberapa negara lain, sistem manajemen produksi peraturan perundang-undangan Indonesia yang selama ini berlangsung ternyata cenderung kurang memberikan perhatian yang serius terhadap peran evaluasi.<sup>48</sup> Padahal, untuk mengetahui apakah suatu peraturan perundang-undangan sudah berjalan dengan efektif atau belum sangat tergantung sejauh mana ketepatan dan keseriusan prosedur evaluasi diimplementasikan. Fungsi evaluasi tidak dapat dipisahkan dari manajemen produksi peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain,

---

<sup>46</sup>*Ibid*

<sup>47</sup>*United States Agency International Development (USAID)*, “Memajukan Reformasi Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Peluang dan Tantangan”. Jakarta, 2009. hlm. 17.

<sup>48</sup>Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), “*Urgensi Monitoring dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan*” diakses dari <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=adf51e610f57825b22df6b181f45a5af&docid=pantauan>, 30 Januari 2010. hlm. 1

manajemen produksi peraturan perundang-undangan akan pincang bilamana peran evaluasi terabaikan.<sup>49</sup>

## **B. Kajian Terhadap Asas Penyusunan Norma**

Upaya mewujudkan nilai-nilai kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan dalam suatu undang-undang adalah hal yang mutlak diperhatikan oleh para pembentuk undang-undang. Ketiga nilai tersebut mempunyai dampak yang signifikan pada daya laku dan daya guna suatu undang-undang di dalam masyarakat. Untuk mendapatkan nilai-nilai tersebut, maka proses pembentukan undang-undang harus mengacu pada tata cara pembentukan undang-undang yang baik.

Maria Farida Indrati menyatakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memerlukan adanya pedoman atau rambu-rambu yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>50</sup>

Mengingat pembentukan undang-undang dalam naskah akademik ini dimaknai sebagai suatu tahapan pembentukan undang-undang yang dimulai dari tahapan perencanaan sampai dengan tahapan evaluasi, maka penyusunan norma-norma dalam Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-Undang harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik pada setiap tahapan tersebut.

Mencermati Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas-asas yang terdapat dalam ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 masih relevan untuk digunakan landasan dalam Rancangan Undang-Undang

---

<sup>49</sup>*Ibid.*

<sup>50</sup>Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007, hlm. 226

tentang Pembentukan Undang-Undang. Adapun asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik terdiri dari:

1. *asas kejelasan tujuan*, bahwa setiap pembentukan undang-undang harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Tujuan tersebut sudah harus jelas sejak pada tahapan perencanaan dan penyusunan. Pada tahapan perencanaan, instrumen yang digunakan untuk menjelaskan tujuan tersebut adalah penelitian/kajian dan naskah akademik. Sedangkan dalam tahap penyusunan, kejelasan tujuan tersebut dapat dicermati dalam landasan filosofis, yuridis dan sosiologis dalam konsideran menimbang.
2. *asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat*, bahwa undang-undang harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. Merujuk pada ketentuan Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka yang berwenang membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.
3. *asas materi muatan yang tepat*, bahwa undang-undang harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat. Secara teknis, materi muatan yang diatur dalam undang-undang adalah: a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; d) tindak lanjut atas putusan

Mahkamah Konstitusi; dan/atau e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.<sup>51</sup>

Kesesuaian antara jenis dan materi muatan ini sangat penting untuk diperhatikan untuk menghindari adanya materi muatan yang dipaksakan menjadi materi muatan undang-undang padahal sebenarnya cukup diatur dalam bentuk peraturan pemerintah atau peraturan presiden saja.

4. *asas dapat dilaksanakan*, bahwa setiap undang-undang harus memperhitungkan efektivitas undang-undang tersebut baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis. Tidak hanya oleh pemerintah, tetapi ketentuan dalam undang-undang juga harus dapat dilaksanakan oleh masyarakat. Oleh karena itu implikasi atau dampak suatu undang-undang sudah harus dapat diperhitungkan sejak tahapan awal pembentukan undang-undang. Terkait hal ini, berbagai teori dapat digunakan untuk memperhitungkan dampak sosial maupun beban keuangan negara dalam pelaksanaan undang-undang.
5. *asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*, bahwa setiap undang-undang dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Asas ini terkait erat dengan “asas dapat dilaksanakan” dan berdimensi pada nilai-nilai kemanfaatan dari suatu undang-undang. Dengan kata lain, asas dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah suatu rangkaian asas untuk menciptakan manfaat undang-undang bagi pemerintah dan masyarakat.
6. *asas kejelasan rumusan*, bahwa setiap undang-undang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan undang-undang, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum

---

<sup>51</sup> Ketentuan tersebut merujuk pada Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Tujuan utama asas kejelasan rumusan adalah untuk menciptakan adanya kepastian hukum

7. *asas keterbukaan*, bahwa dalam pembentukan undang-undang mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, dan evaluasi bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan undang-undang.

Asas-asas tersebut bersifat kumulatif. Dengan kata lain, ketujuh asas tersebut harus dipenuhi dalam setiap pembentukan undang-undang. Oleh karena itu perlu dipikirkan adanya konsekwensi bahwa undang-undang dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila tidak memenuhi asas-asas tersebut. Akan tetapi sebelum pada keputusan tersebut, terlebih dahulu harus ada parameter atau indikator yang jelas pada tiap asas-asas tersebut.

Selain asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, hal lain yang harus menjadi perhatian dalam pembentukan undang-undang adalah materi muatan yang diatur dalam undang-undang. Materi muatan undang-undang harus mencerminkan:

1. asas Ketuhanan yang Maha Esa, bahwa bahwa setiap materi muatan undang-undang harus mencerminkan nilai-nilai kebebasan beragama dan beribadat menurut agama dan kepercayaannya.

2. asas pengayoman, bahwa setiap materi muatan undang-undang harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
3. asas kemanusiaan, bahwa setiap materi muatan undang-undang harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
4. asas kebangsaan, bahwa setiap materi muatan undang-undang harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. asas kekeluargaan, bahwa setiap materi muatan undang-undang harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan
6. asas kenusantaraan, bahwa setiap materi muatan undang-undang senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundangundangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Asas Bhinneka Tunggal Ika, bahwa materi muatan undang-undang harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
8. asas keadilan, bahwa setiap materi muatan undang-undang harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

9. asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, bahwa setiap materi muatan undang-undang tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
10. asas ketertiban dan kepastian hukum, bahwa setiap materi muatan undang-undang harus dapat mewujudkan ketertibandalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
11. asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, bahwa setiap materi muatan undang-undang harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas-asas tersebut diatas, undang-undang tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

### **C. Kajian Terhadap Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Permasalahan yang dihadapi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Masyarakat.**

Beberapa permasalahan dalam praktik pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjadi pertimbangan untuk dilakukan penyempurnaan, diantaranya:

- 1) Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap Uji Materiil terhadap Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 92/PUU-XX/2012, telah menguatkan eksistensi DPD dalam menjalankan fungsi legislasi. Lima pokok persoalan konstitusional yang

dimohonkan oleh Pemohon terkait dengan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPD, yaitu:

- a. Mengenai Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Menurut MK, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” 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 sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan 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. Sehingga MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi

kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

- b. Mengenai Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 bersama DPR dan Presiden ikut membahas RUU

Menurut MK, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan,

*“Dewan Perwakilan Daerah 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga Negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam 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. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD NRI

Tahun 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai 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, bersama DPR dan Presiden.

Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

Menurut MK, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD NRI Tahun 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait

RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan, bukan DIM diajukan oleh fraksi.

c. Mengenai Kewenangan DPD ikut memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945

Menurut MK, Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang 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 dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU.

Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD NRI Tahun 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk

memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Bahwa Pasal 20 ayat (2) NRI Tahun UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut MK, **DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU** untuk menjadi Undang-Undang.

d. Mengenai Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR

Menurut MK, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, "*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang 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.*" Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD.

Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut MK, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD NRI Tahun 1945.

e. Mengenai Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945

Menurut MK, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas

RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Dari beberapa pertimbangan tersebut, MK menyatakan bahwa seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD, baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat (*conditional constitutional*) dengan UUD NRI Tahun 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh MK. Khusus dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, yaitu :

- Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata “DPD”;
- Pasal 43 ayat (2);
- Pasal 45 ayat (1) sepanjang frasa “... kepada DPR”;
- Pasal 46 ayat (1) sepanjang frasa “... atau DPD”;
- Pasal 48 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4);
- Pasal 65 ayat (3);

Penguatan eksistensi fungsi legislasi yang dimiliki DPD tersebut masih rentan mengalami reduksi kembali jika tidak ditindaklanjuti melalui perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- 2) Permasalahan Mengenai Asas, Jenis, Hierarki dan Materi Muatan PUU
  - a. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Terhadap pengaturan jenis peraturan perundang-undangan yang ada selama ini terdapat beberapa

permasalahan yang perlu mendapat perhatian dalam rangka penyempurnaan jenis peraturan perundang-undangan di masa akan datang yaitu:

- a) Pengklasifikasian UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 menyebutkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan adalah undang-undang ke bawah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tidak memasukkan Undang-Undang Dasar sebagai jenis peraturan perundang-undangan mengingat kedudukan undang-undang dasar adalah sebagai konstitusi. Oleh sebab itu ahli Undang-Undang Dasar pada hakikatnya memang tidak dapat digolongkan kedalam peraturan perundang-undangan mengingat:

- 1) Undang-Undang Dasar merupakan suatu tipe perundang-undangan yang khas (*distinct*) yang membedakannya dari perundang-undangan yang lain yaitu Undang-undang dasar merupakan sumber dari perundang-undangan organik yaitu induk hukum yang melahirkan hukum positif Indonesia.
- 2) Undang-Undang Dasar memiliki ciri atau sifat khas yaitu substansinya yang hanya mengatur atau memuat materi pokok saja sehingga peringkat normanya pada tingkatan *legal principle* (asas hukum) yang merupakan meta norma sehingga membutuhkan pengaturan lebih lanjut dengan Undang-Undang yang peringkat normanya adalah *legal norm* (norma hukum mengatur perilaku tertentu).

- 3) Undang-Undang Dasar mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Para ahli menyebut norma semacam itu dengan *Staatsgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara.
  - 4) Undang-Undang Dasar berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.
  - 5) Sifat norma hukum pada dasarnya meliputi: a. Imperatif, norma yang bersifat memaksa atau memerintahkan dengan disertai ancaman sanksi bagi yang melanggarnya; b. Indikatif, norma yang bersifat menunjuk atau menegaskan; c. Optatif, norma yang bersifat ideal untuk mewujudkan ketentuan yang diidealkan. Karakter norma Undang-Undang Dasar lebih dominan sifatnya indikatif dan optatif daripada imperatif. Karena itu konstitusi tidak mengatur ancaman sanksi yuridis dalam ketentuan pasal-pasalanya, namun lebih bersifat penciptaan norma (*creating norm*).
- b) Keberadaan Ketetapan MPR sebagai peraturan perundang-undangan

Dimasukkannya kembali ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meskipun terbatas hanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan

Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003 telah menimbulkan beberapa perbedaan pandangan. Beberapa pandangan diantaranya adalah:

- 1) Pandangan yang menghendaki agar Ketetapan MPR tidak dimasukkan dalam bagian dari peraturan perundang-undangan mengingat ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara. Seperti juga dengan UUD 1945, maka ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Batang tubuh UUD 1945 dan ketetapan MPR pada hakikatnya tidak dapat digolongkan kedalam peraturan perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan berbeda daripada norma yang terdapat dalam Undang-Undang. Para ahli menyebut norma semacam itu dengan *Staatsgrundgesetz*, yang diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara.

2) Pandangan yang menghendaki agar ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak perlu ada lagi sehingga tidak masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagai mengingat: pertama, dilakukannya Perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945 (1999-2002) membawa akibat yang cukup mendasar tentang kedudukan, tugas, dan wewenang lembaga-lembaga negara dan lembaga pemerintahan yang ada. Perubahan kedudukan, tugas dan wewenang MPR menurut UUD NRI Tahun 1945 mengakibatkan hilangnya kewenangan MPR untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke luar, seperti membuat membuat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Perubahan kewenangan MPR dalam hal pembentukan ketetapan MPR yang berlaku ke luar membawa pula akibat perubahan pada kedudukan dan status hukum ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dalam tata susunan (hierarki) peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Kedua, semua aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang pelaksanaannya, maka tampaknya Ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya. Meskipun saat ini sesuai Pasal 2 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 terdapat 3 (tiga) ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku dan sesuai Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 terdapat 11 (sebelas) Ketetapan MPR

yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang, namun karena MPR sudah tidak berwenang lagi membentuk ketetapan MPR maka agar tidak menimbulkan kesan MPR berwenang membentuk Ketetapan MPR kembali sebaiknya Ketetapan MPR sudah tidak perlu disebut lagi sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Tidak disebutnya Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tidaklah berarti mencabut keberlakuan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003.

- 3) Pandangan yang berpendapat sudah tepat memasukkan Ketetapan MPR sebagai jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur oleh Pasal 7 ayat (1) beserta penjelasannya hal ini demi menjamin kepastian hukum atas keberadaan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003. Prinsip kepastian dalam negara hukum ini diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1). Pasal 1 ayat (3): *Negara Indonesia adalah negara hukum.* Pasal 28D ayat (1): *Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.* Ciri negara hukum adalah: (1). Pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia, (2) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan, (3) pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan, (4) adanya peradilan administrasi.
- 4) Pandangan yang menghendaki penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 dihapus mengingat telah membatasi kewenangan MPR untuk membentuk Ketetapan MPR yang baru di masa mendatang. Menurut pandangan ini TAP MPR itu pada hakikatnya adalah nomenklatur dari salah satu bentuk hukum putusan MPR. Juga tidak logis dari segi nalar hukumnya, ada lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi atau UUD NRI Tahun 1945, apalagi mengemban amanat untuk mewujudkan tujuan negara, tetapi lembaga negara tersebut tidak diberi kewenangan untuk membentuk peraturan-peraturannya. Selain itu sebagai lembaga pembentuk konstitusi MPR berwenang untuk memberikan penafsiran terhadap semua ketentuan yang MPR buat dalam UUD. Dengan demikian pada dasarnya MPR dapat membuat ketetapan MPR dalam rangka melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 karena memang tidak ada ketentuan yang melarang itu.

c) Ketidaktepatan Beberapa Jenis Peraturan Perundang-undangan

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur Jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang diatur Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang

setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Keberadaan Pasal 8 ayat (1) ini menimbulkan permasalahan mengingat tidak semua jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Keberadaan Pasal 8 ayat (1) telah memberikan pemahaman baru bahwa semua peraturan seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK masuk kategori peraturan perundang-undangan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Padahal tidak semua lembaga tersebut dapat membuat peraturan yang mengikat ke luar.

Di manapun dalam sistem negara yang berdasarkan hukum syarat yang pertama adalah pengadilan itu tidak boleh membuat peraturan yang bersifat umum dan mengatur keluar. Jadi kalau ada Peraturan MA, Peraturan MK itu tidak boleh bersifat perundang-undangan artinya tidak boleh mengikat keluar. Keberadaan peraturan yang dibentuk oleh kekuasaan yudikatif juga menimbulkan potensi kesewenang-wenangan dan melanggar prinsip supremasi konstitusi mengingat peraturan tersebut

tidak dapat menjadi objek pengujian di pengadilan. Tentu tidak mungkin MA akan mengadili permohonan *judicial review* pengujian Perma apabila diajukan oleh warga negara mengingat MA pula yang membentuk Perma tersebut, padahal sesuai UUD NRI Tahun 1945 pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU adalah wewenang MA untuk mengadilinya.

Begitu juga DPR, MPR, DPD, BPK, Komisi Yudisial juga tidak boleh membuat suatu peraturan yang mengatakan atau mengatur setiap orang. Lembaga-lembaga tersebut boleh membuat peraturan tetapi peraturannya *intern* ke dalam. Sehingga di dalam perundang-undangan ini disebut dengan peraturan *intern* atau *interne regelingen*.

Dari cabang-cabang kekuasaan negara yaitu legislatif, eksekutif, yudikatif pada dasarnya yang diberikan kuasa mengatur melalui pembentukan peraturan perundang-undangan adalah cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Lembaga legislatif merupakan organ utama pembentuk produk legislatif (meskipun dalam kasus Indonesia dibentuk dengan persetujuan bersama Presiden sebagai kepala eksekutif), sementara lembaga eksekutif bertindak sebagai lembaga sekunder dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (utamanya peraturan di bawah undang-undang).

Kekuasaan mengatur oleh lembaga legislatif tersebut dinamakan dengan *pouvoir legislatif*,

sedangkan kekuasaan mengatur yang dimiliki oleh lembaga eksekutif untuk menjalankan atau mengatur bekerjanya UU disebut dengan *pouvoir reglementaire*. Keberadaan kekuasaan mengatur oleh lembaga eksekutif ini sendiri pada awalnya pernah menimbulkan penolakan mengingat Bagi Sarjana Hukum tata negara yang konvensional dan memegang teguh prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melarang adanya penyerahan kekuasaan legislatif kepada lembaga lain yaitu eksekutif.

Namun akhirnya dapat dipahami bahwa kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan perlu diberikan kepada cabang kekuasaan eksekutif. Hal ini juga dilandasi pertimbangan: a. materi muatan UU lebih sering meletakkan hal-hal yang prinsip dan umum saja; b. perkembangan kewajiban negara kesejahteraan; c. kewajiban pemerintah memberikan layanan sosial dan mewujudkan kesejahteraan social; d. menunjang perubahan masyarakat yang semakin cepat dan kompleks diperlukan percepatan pembentukan hukum; dan e. keterbatasan dalam Pembentukan UU seperti (keterbatasan waktu, keterbatasan Informasi legislator mengenai urusan detail pemerintahan

Atas dasar pertimbangan diatas maka pada dasarnya semua jenis peraturan yang disebut dalam Pasal 8 ayat (1) tidak semuanya tepat disebut sebagai peraturan perundang-undangan, melainkan

masih dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori yaitu:

- a. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja, yaitu hanya mengikat organisasi pembuat peraturan karena berkaitan dengan peraturan tata tertib lembaga, susunan organisasi dan sejenis. Masuk kategori ini diantaranya adalah Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Komisi Yudisial.
- b. Peraturan lembaga yang pada prinsipnya sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut, diantaranya Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Konstitusi, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara.
- c. Peraturan lembaga yang masuk kategori peraturan perundang-undangan karena mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya: Peraturan Menteri dan Peraturan Bank Indonesia tentang Mata Uang.

b. Materi Muatan Undang Undang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memuat ketentuan materi muatan peraturan perundang-undangan, namun ketentuan tersebut perlu dikaji kembali karena belum tegas dan jelas. Ketentuan dimaksud hanya menyatakan materi muatan peraturan perundang-undangan tanpa mengatur kriteria dan ukuran yang bisa dijadikan pedoman bagi pembentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini sangat penting dikarenakan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan kesesuaian antara jenis dan materi muatan masing-masing peraturan perundang-undangan dengan tetap memahami cara perumusan normanya yang juga harus berjenjang. Perumusan norma suatu undang-undang harus dibedakan dengan cara perumusan suatu peraturan di bawahnya. Misalkan perumusan norma UUD NRI Tahun 1945 harus berbeda dengan perumusan norma peraturan daerah, demikian juga perumusan norma undang-undang harus berbeda dengan norma peraturan menteri.

Pasal 10 huruf b menyebutkan bahwa salah satu materi UU berisi tentang perintah suatu UU untuk diatur dengan UU.

Pasal 10

(1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pengaturan ini merupakan suatu kejanggalan kecuali jika dimaknai bahwa pembentuk UU ingin mengatur kembali materi muatan UU pokok (*raam wet/umbrella act*). Dalam praktik, UU pokok kadangkala masih diakui, namun demikian banyak UU pokok yang lahir kemudian setelah anak-anaknya terlebih dahulu lahir. Sebagai contoh UU tentang Energi yang lahir kemudian setelah UU di bidang Minerba, Migas, ketenagalistrikan, ketenaganukliran. Pertanyaan timbul kemudian adalah apakah UU tentang Kesehatan merupakan UU pokok atau bukan? Apakah UU tentang Praktik Kedokteran, Kesehatan Jiwa, Para Medis, Keperawatan, dan lain-lain merupakan anak-anaknya UU tentang Kesehatan? Semua permasalahan ini harus bisa dijawab oleh pembentuk UU. Belum lagi permasalahan terkait dengan UU tentang Pertahanan dan Keamanan dikaitkan dengan UU tentang TNI dan UU tentang Polri.

Pasal 10 huruf e menyebutkan bahwa “materi suatu UU adalah dalam rangka pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat”. Ketentuan ini diperlukan kriteria dan ukuran yang jelas sehingga dapat dijadikan pedoman atau patokan bagi pembentuk UU. Hal ini berpotensi menimbulkan *conflict of interest* dalam penyusunan suatu

peraturan perundang-undangan, karena tidak memiliki batasan yang jelas tentang aspirasi yang seperti apa dan bagaimana yang dapat dituangkan dalam UU. Sebagai contoh, pasal 151 UU No 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan mengamanatkan mengenai upaya kesehatan jiwa diatur lebih lanjut dengan PP, namun oleh karena aspirasi masyarakat, maka masalah kesehatan jiwa diatur dalam bentuk UU (UU No. 18 Tahun 2014).

3) Permasalahan Pengaturan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Lebih lanjut, Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa (2) “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut” dan (3) “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Untuk melengkapi tata cara pembetukannya, ketentuan di atas diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

Pasal 52

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
- (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (8) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).

Pasal 71

- (1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.
- (3) Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
  - a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;
  - b. Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
  - c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Kembali ke makna Pasal 22 ayat (3) yang berbunyi: “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu

harus dicabut”. Siapa yang mencabut dan dengan instrumen hukum apa dicabut? Berdasarkan ketentuan Pasal 52 ayat (5): “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku”. Ayat (6) menentukan bahwa: “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Pertanyaannya adalah mengapa DPR RI diberi wewenang untuk mencabut juga? Padahal kewenangan pembentukan Perpu berada pada Presiden.

- 4) Permasalahan Tahap Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
  - a. Pada tahap perencanaan diatur mengenai Program Legislasi Nasional dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar RUU didasarkan atas :
    - a) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
    - b) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
    - c) perintah Undang-Undang lainnya;
    - d) sistem perencanaan pembangunan nasional;
    - e) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
    - f) rencana pembangunan jangka menengah;

- g) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dasar penyusunan Prolegnas sebagaimana disebut dalam Pasal 18 tersebut perlu dikaji terkait:

- perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.  
Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan PUU yang bersifat mengatur. Oleh karena itu perlu dikaji apakah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat masih perlu dicantumkan sebagai dasar penyusunan Prolegnas?
- Sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional/rencana pembangunan jangka menengah nasional.
- rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR dan DPD.  
perlu dikaji keberadaan rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR dan DPD, apakah masih perlu dipertahankan atau dihapus?

Disamping permasalahan materi Pasal 18, landasan penyusunan prolegnas tersebut perlu dikaji terkait adanya prolegnas jangka menengah dan prioritas tahunan. Untuk mempertegas landasan penyusunan prolegnas, perlu dibedakan apa yang menjadi landasan prolegnas jangka menengah dan prioritas tahunan.

- b. Pengambilan keputusan mengenai Prolegnas yang telah dikoordinasikan antara DPR, DPD dan Pemerintah perlu dikaji lebih jauh. Apakah kesepakatan yang telah dihasilkan dalam Raker atau Panja antara DPR (baleg),

DPD dan Pemerintah terkait Prolegnas dapat serta merta diubah dalam Rapat Paripurna oleh DPR, terlebih apabila keputusan perubahan dalam Rapat Paripurna tersebut tidak disertai pendapat (kesepakatan ulang) dengan Pemerintah dan DPD?

- c. Dalam Pasal 23 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
  - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Ketentuan Pasal 23 ayat (2) perlu dikaji keberadaannya bila disandingkan dengan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

- 5) Permasalahan Tahap Pembahasan Undang Undang
  - a. Perlu pengaturan kedudukan DPD dalam pembahasan dan pengambilan putusan terkait dengan pengajuan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Hal yang perlu dipertimbangkan mengenai kedudukan DPD adalah seharusnya kalau mau konsisten, Pimpinan Pansus atau Pimpinan AKD yang membahas RUU dengan Pemerintah juga ada unsur dari DPD.
  - b. Untuk pengaturan mekanisme pembicaraan tingkat I, perlu ditambahkan ketentuan mekanisme pembicaraan tingkat I jika RUU diajukan oleh DPD, serta

keterlibatan/keikutsertaan DPD pada seluruh rangkaian pembicaraan tingkat I. Dengan demikian, ketentuan yang menyebutkan bahwa “pembahasan RUU tetap dilaksanakan tanpa keterlibatan DPD” perlu dihilangkan agar hak konstitusi DPD dalam pembahasan RUU tidak terlanggar. Pada pasal ini juga perlu ada pengaturan yang menentukan bahwa DIM hanya terdiri dari tiga macam saja, yaitu DIM Pemerintah, DIM DPR dan DIM DPD. DIM fraksi harus diintegrasikan terlebih dahulu agar menjadi 1 DIM DPR, untuk alasan efektifitas dan efisiensi waktu.

- c. Tata cara penarikan suatu RUU yang sudah disampaikan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu mempertimbangkan harmonisasinya dengan Pasal 174 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Karena dalam Pasal 174 itu juga mengatur mengenai pertimbangan DPD terhadap suatu RUU. Sehingga ketentuan Pasal 70 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini perlu disempurnakan dengan mengakomodir keterlibatan pertimbangan DPD dalam penarikan suatu RUU sebelum dibahas bersama.
- d. Mengenai pembahasan pencabutan Perpu pada Pasal 71 ayat (3) huruf a, telah diuji materi oleh MK, yang memutuskan bahwa ketentuan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum sepanjang tidak dimaknai “...pencabutan Perpu diajukan oleh DPR, Presiden *atau DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta*

*perimbangan keuangan pusat dan daerah.*” Sehingga pengaturan masalah pencabutan Perpu ini perlu penyesuaian. Namun demikian, perlu pula dikaji lebih jauh, apakah Perpu 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah dapat melibatkan DPD dalam pembahasannya? Karena Pasal 22 (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Perhatikan, bahwa Pasal 22 (2) UUD NRI Tahun 1945 memang tidak memberi kewenangan DPD untuk menyetujui/menolak Perpu sekalipun Perpu tersebut terkait dengan kewenangan DPD.

6) Permasalahan Mengenai Peraturan Daerah (Perda)

Untuk masalah Perda, selama ini sering terjadi “tarik ulur” antara Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dan sering kedua Undang-Undang tersebut tidak sinkron baik pada tataran peraturan pelaksanaannya maupun pada penegakannya.

Pendapat yang mendasari ketidaksinkronan tersebut, yaitu: *Pertama* menyatakan bahwa Perda merupakan salah satu jenis produk peraturan perundang-undangan, oleh karenanya harus diatur dalam rezim Peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Kedua*, menyatakan bahwa Perda bukanlah produk legislasi sebagaimana UU. Perda adalah produk hukum

eksekutif karena DPRD pada hakekatnya bukan lembaga legislative sebagaimana DPR RI. Oleh karena Perda memiliki karakteristik yang berbeda dengan UU, maka pengaturan mengenai Perda dikeluarkan dari UU yang mengatur pembentukan UU, dan dibentuk pengaturan tersendiri mengenai mekanisme dan tata cara pembentukan Perda.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak secara jelas membedakan materi muatan Perda Provinsi dan materi muatan Perda Kabupaten Kota. Untuk materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota ditentukan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota 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.

Khusus untuk materi muatan Perda Provinsi dan Kabupaten/Kota terlebih dahulu harus dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah menentukan pembagian urusan pemerintahan dan pengaturan mengenai hak dan kewajiban pemerintah daerah, dan urusan-urusan pemerintah daerah yang lain yang menjadi kewenangan daerah untuk mengatur dalam Perdanya. Dalam rangka mempermudah penentuan materi muatan, norma, dan penerapannya, pengaturan materi muatan Perda ini seharusnya ditempatkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bukan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketidaksinkronan antara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, diantaranya:

- saat ini terdapat dua istilah berbeda untuk maksud yang sama yaitu Program Legislasi Daerah sebagaimana tertera Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Program Pembentukan Perda sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
- Hal penetapan Perda sebagaimana tercantum dalam Pasal 78 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang berbeda dengan ketentuan penetapan Perda sebagaimana tercantum dalam Pasal 242 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah.

Permasalahan lain terkait Perda, penyusunan Perda selain dilengkapi dengan Naskah Akademik, dapat juga dilengkapi dengan Keterangan dan/atau Penjelasan, namun demikian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak memberikan format yang baku bagi Penjelasan dan/atau Keterangan, hal ini membingungkan daerah dalam pelaksanaannya.

7) Mekanisme Analisis (*Ex-ante*) dan evaluasi (*Ex-post*) Pembentukan PUU

Persoalan kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan dapat diakibatkan proses pembentukannya yang kurang baik (*ex-ante*) atau dalam penerapannya tidak berdayaguna dan berdaya laku (*ex-post*).

a. Tahap Analisis *Ex-ante* PUU

Dalam tahap pembentukan UU (tahapan *ex-ante*) misalnya, walaupun telah dilakukan pendekatan penelitian dan pengkajian dengan metodologi tertentu tetapi belum mempertimbangkan dampak yang timbul, misalnya: akibat dan manfaat sosial, ekonomi, kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM, kemungkinan ketidakmampuan biaya

untuk pelaksanaan penegakan hukum atau untuk membangun infrastruktur yang diperintahkan oleh UU. Pengalaman yang bisa dirasakan adalah pada saat UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak diundangkan dan dua tahun kemudian baru diberlakukan. Selama masa transisi untuk pemberlakuan UU tersebut ternyata sulit untuk penyediaan biaya yang diperlukan oleh UU, termasuk kesulitan dalam mempersiapkan peraturan pelaksanaannya.

Untuk itu, pada tahap pembentukan UU yang diawali pada perencanaan dan penyusunan perlu mengenali permasalahan mana saja yang dapat dipecahkan oleh UU dan memahami kendala-kendala/kesulitan yang nantinya dihadapi oleh penegakan hukumnya. Oleh karena itu, disamping pendekatan penelitian dan pengkajian dengan metodologi tertentu dalam pembentuk peraturan perundang-undangan setidaknya-tidaknya dapat dilengkapi atau diperkuat dengan menggunakan metode analisis untuk mengetahui dampak yang timbul tersebut, misalnya model IRA (*Regulated Impact Analysis*) atau model ROCCIPI (*Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology*), *Cost and Benefit* dan lainnya.

b. Tahap Evaluasi (*ex-post evaluation*) PUU

Dalam tataran implementasi (penerapan) perundang-undangan dapat menimbulkan permasalahan, misalnya adanya inkonsistensi atau disharmoni dan over regulasi. Permasalahan ini apabila tidak diatasi akan menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat dan menghambat penyelenggaraan pemerintahan.

Permasalahan kualitas dan kuantitas peraturan perundang-undangan yang ada (*existing*) ini sebenarnya bisa diatasi dengan melakukan metode monitoring dan evaluasi, terutama mengatasi masalah *over regulation* yang terjadi di Indonesia saat ini. Hal ini menimbulkan pemikiran dan kajian terhadap evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang ada (*existing*) saat ini. Apakah lemahnya evaluasi peraturan perundang-undangan (*existing*) dikarenakan belum adanya lembaga, standar atau metode yang memadai dalam melakukan evaluasi? Atau tahap evaluasi (*ex-post evaluation*) peraturan perundang-undangan (*existing*) belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

**D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru yang akan diatur Terhadap Aspek Kehidupan dan Beban Keuangan Daerah/Negara**

Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak membuat sistem baru, akan tetapi melakukan penyempurnaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Penyempurnaan memberikan harapan akan hadirnya tata kelola yang lebih mampu menghadirkan peraturan perundang-undangan yang lebih berkualitas dan tidak signifikan berdampak pada beban keuangan daerah/negara.

**BAB III**  
**EVALUASI DAN ANALISIS**  
**PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

**1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Pasal 70 ayat (1)

*(1) Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.*

Ketentuan Pasal 70 ayat (1) sejalan dengan Pasal 20 UUD NRI tahun 1945 yang memberikan kewenangan kuat kepada DPR atas pembentukan Undang-Undang. Konsep 'persetujuan bersama' sebagaimana tercantum dalam Pasal 70 tersebut diuraikan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Pasal 71

*DPR berwenang:*

- a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;*
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;*

Dalam hal memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 71 huruf b, perlu kiranya dijelaskan lebih tegas mengenai mekanisme pemberian persetujuan atau

tidak memberikan persetujuan terhadap suatu perppu. Dalam praktek pelaksanaannya selama ini, Perppu dibahas dan disetujui/ditolak oleh DPR secara 'paket'. Artinya perppu harus dinyatakan disetujui atau ditolak secara keseluruhan, tidak dibuka kemungkinan untuk dibahas pasal per pasal. Hal ini beberapa kali menimbulkan persoalan. Contohnya: Perpu tentang JPSK dan Perpu tentang Pemda. Dari kondisi ini muncul ide untuk membuka peluang agar DPR juga memberikan revisi terhadap Perpu yang diajukan Pemerintah, jadi tidak hanya membahas untuk menyetujui atau menolak Perpu tersebut. Karena pada dasarnya Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 hanya mengatur bahwa perpu bisa mendapat persetujuan atau tidak mendapat persetujuan dari DPR, bukan berarti tidak boleh membahasnya secara pasal per pasal.

Pasal 72

*"DPR bertugas:*

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;*
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;*
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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 Pasal 72 menegaskan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dalam bentuk Prolegnas dilakukan oleh DPR. Pemerintah dan DPD dapat memberikan

masuk dan usulan daftar Prolegnas kepada DPR dan yang memutuskan adalah DPR sebagai hasil koordinasi dengan Pemerintah dan DPD.

Dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ketentuan yang menggunakan kalimat “Prolegnas di lingkungan Pemerintah...” dapat menimbulkan penafsiran bahwa baik Pemerintah maupun DPR memiliki Prolegnas masing-masing secara parsial oleh karena itu penggunaan kalimat “Prolegnas di lingkungan Pemerintah...” perlu disempurnakan menjadi “Prolegnas usulan Pemerintah...” dan/atau “Prolegnas usulan DPD...”. Hal ini dalam rangka sinkronisasi dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 bahwa yang menyusun Prolegnas adalah DPR berkoordinasi dengan Pemerintah dan DPD.

Pasal 162

*(1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*

*(2) Pembentukan undang-undang dilaksanakan sesuai dengan undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, **kecuali yang ditentukan lain oleh Undang-Undang ini.***

Ketentuan Pasal 162 ayat (2) menyiratkan bahwa dalam pembentukan Undang-Undang, DPR dapat menyimpangi ketentuan dalam undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undanganyaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketentuan ini berpotensi menimbulkan konflik dan disharmoni. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memang sebagai *lex spacialis* dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 namun kedua Undang-

Undang ini memiliki ranah yang jelas berbeda sehingga terkait hal-hal yang menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan semestinya tetap menjadi ranah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tanpa dapat disimpangi UU terkait lainnya.

Kelemahan seperti ini juga sebenarnya terjadi pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang memosisikan diri sebagai *lex specialis* dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk hal-hal terkait pembentukan Peraturan Daerah. Terkait hal tersebut maka perlu dipertimbangkan agar seluruh pengaturan mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (termasuk Peraturan Daerah) hanya diatur/terpusat di Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Ketentuan Pasal 166, Pasal 167, Pasal 248 dan Pasal 249 mempertegas kewenangan keterlibatan DPD dalam pengajuan RUU, namun perlu diperhatikan bahwa kewenangan tersebut hanya yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah. Untuk itu, keterlibatan DPD dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan, selain merujuk pada putusan MK, juga harus memperhatikan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 secara konsekuen.

Pasal 174

*(1) DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD*

*sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden.*

Pengaturan di dalam Pasal 174 tersebut memberikan kewenangan kepada DPD untuk memberikan pertimbangan mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Terkait dengan ketentuan dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dalam hal DPR atau Presiden akan melakukan penarikan atas suatu rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama maka DPR atau Presiden harus melibatkan DPD. Pada saat awal proses pengajuan RUU tersebut sudah melibatkan pertimbangan DPD oleh karena itu proses penarikan RUU tersebut pun harus mempertimbangkan pendapat dari DPD.

## **2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Mengenai Peraturan daerah (perda) dan peraturan kepala daerah (perkada) diatur dalam bab tersendiri dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Bab IX Pasal 236 sampai dengan Pasal 257.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat pengaturan yang berbeda dan lebih spesifik dibandingkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Beberapa pengaturan yang berbeda tersebut, misalkan:

a. Ketentuan pidana dalam Perda.

Selain memuat ketentuan pidana kurungan dan pidana denda sebagaimana tercantum dalam Pasal 15 Undang-

Undang Nomor 12 Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menambahkan ketentuan bahwa Perda dapat memuat sanksi administratif.

b. Perencanaan penyusunan Perda.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan norma tambahan untuk syarat pengajuan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda, yaitu:

- 1) Akibat pembatalan oleh menteri untuk Perda Provinsi dan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk Perda Kabupaten/Kota;
- 2) Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah program pembentukn Perda ditetapkan.

c. Penetapan Perda

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menambahkan mekanisme baru sebelum dilakukan penetapan Perda yaitu:

- 1) Penyampaian rancangan Perda dari Gubernur kepada Menteri untuk Perda Provinsi dan dari Bupati/Walikota kepada Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota. Penyampaian rancangan Perda tersebut dilakukan setelah rancangan Perda disetujui bersama antara kepala daerah dan DPRD namun sebelum ditetapkan oleh kepala daerah.
- 2) Pemberian nomor register rancangan Perda oleh Menteri untuk Perda Provinsi dan oleh Gubernur untuk Perda Kabupaten/Kota.

d. Penambahan pengaturan mengenai evaluasi Rancangan Perda yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- e. Penambahan pengaturan mengenai Pembatalan Perda yang sebelumnya tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- f. Perbedaan istilah  
DPRD tidak dapat disamakan dengan kedudukan DPR sebagai lembaga legislative, hal ini merupakan konsekuensi dari bentuk Negara Kesatuan RI (sebagaimana Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945). DPRD merupakan bagian dari eksekutif sebagai satu kesatuan dengan Pemerintahan Daerah, dengan demikian penamaan Badan Legislasi Daerah dan Program Legislasi Daerah tidaklah tepat. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, istilah Badan Legislasi Daerah diubah menjadi Badan Pembentukan Perda dan istilah Program Legislasi Daerah diubah menjadi Program Pembentukan Perda.

Selama ini terjadi “tarik ulur atau membingungkan bagi pembentuk Perda di daerah” mengenai mekanisme yang seharusnya dilakukan terkait pembentukan Perda selain itu kedua Undang-Undang tersebut dalam penggunaan istilah tertentu tidak sinkron. Untuk itu, perlu dipertimbangkan apakah pengaturan tentang Perda dikeluarkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan materinya dimasukkan dalam Undang-Undang yang memiliki materi muatan atau ranah mengenai pembentukan Peraturan Perundang-undangan atau diatur secara tersendiri yang khusus mengatur tentang Perda.

### **3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional**

Perjanjian Internasional merupakan salah satu sumber hukum internasional dan mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi pihak yang melakukan perjanjian. Oleh karena itu, ketika sebuah negara melakukan perjanjian internasional dengan negara lain maka akan menimbulkan akibat hukum bagi para pihak untuk melaksanakan isi dari perjanjian internasional tersebut.

Negara Indonesia mempunyai aturan hukum bagaimana perjanjian internasional dapat berlaku dalam sistem hukum nasional Indonesia, hal tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 mengatur bahwa:

- (1) *Pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut.*
- (2) *Pengesahan perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat(1) dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden.*

**Pasal 10 mengatur lebih lanjut bahwa** pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan :

- a. *masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;*
- b. *perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;*
- c. *kedaulatan atau hak berdaulat negara;*

- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;*
- e. pembentukan kaidah hukum baru;*
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.*

Mekanisme pembentukan Undang-Undang tentang pengesahan perjanjian internasional tersebut mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian mengingat rancangan Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional hanya memuat 2 (dua) Pasal yaitu pasal terkait pengesahan perjanjian internasional dan pasal tentang pemberlakuan Undang-Undang maka seharusnya terdapat perbedaan mekanisme dengan Undang-Undang pada umumnya. Salah satu yang seharusnya berbeda adalah format/sistematika dan substansi yang terdapat dalam Naskah Akademik RUU tentang Pengesahan Perjanjian Internasional yang seharusnya berbeda dibanding naskah akademik lainnya.

## **BAB IV**

### **LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**

#### **A. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis adalah pertimbangan atau alasan perlunya perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan memperhatikan pandangan hidup dan kesadaran dan cita hukum yang bersumber pada Pancasila dan Pembukaan UUD NRI tahun 1945 serta batang tubuh UUD NRI Tahun 1945.

Pembentukan suatu UU harus didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*) apalagi bercirikan negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*). Sejak awal kemerdekaan, para pendiri bangsa sudah menginginkan bahwa negara Indonesia harus dikelola berdasarkan hukum. Ketika memilih bentuk negara hukum, otomatis keseluruhan penyelenggaraan negara harus sedapat mungkin berada dalam koridor hukum. Semua harus diselenggarakan secara teratur (*in order*) dan setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dikenakan sanksi yang sepadan.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka

mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Dengan berlandaskan pada dasar filosofis di atas maka upaya peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan dengan sendirinya juga merupakan upaya peningkatan martabat pemerintah, bangsa, dan negara serta penghormatan terhadap sumber hukum yang dibentuk oleh Pemerintah bersama DPR dan DPD RI serta tetap memperhatikan hak asasi manusia sehingga suatu produk hukum berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan dapat berlaku relatif lama karena sesuai dengan kehendak masyarakat.

## **B. Landasan Sosiologis**

Upaya pembenahan peraturan perundang-undangan baik segi kualitas maupun kuantitasnya menjadi urgen dalam dekade terakhir ini dalam rangka pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat dan negara. Hal ini didasarkan pada fakta empiris menunjukkan bahwa banyaknya UU yang diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi karena masyarakat menganggap UU tersebut telah mengurangi atau membatasi hak-haknya dan pengaturannya tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, adanya undang-undang serta peraturan pelaksanaannya tidak implementatif karena inkonsisten atau disharmoni dan tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah, dan banyaknya peraturan perundang-undangan (over regulasi).

Pembenahan materi perundangan-undangan merupakan salah satu upaya dengan melakukan penyempurnaan pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dianggap masih terdapat kekurangan, antara lain terkait dengan Permohonan *Judicial Review*/uji materi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait dengan kewenangan DPD dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu, masih terdapat beberapa kendala dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Beberapa hal yang masih perlu disempurnakan dari substansi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, antara lain mengenai materi muatan undang-undang, hierarki peraturan perundang-undangan, penyempurnaan pasal-pasal dalam tahapan pembentukan, Peraturan Daerah.

Dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku (*existing*) perlu diakomodasi pengaturannya dalam penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. evaluasi diharapkan mampu meminimalisir inkonsistensi atau disharmoni dan over regulasi peraturan perundang-undangan serta dapat dijadikan umpan balik bagi pembentuk peraturan perundang-undangan yang berikutnya. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan mampu memenuhi keinginan masyarakat dan memberikan keleluasan kepada pemerintah untuk mengakselerasi pembangunan.

### **C. Landasan Yuridis**

Pertimbangan atau alasan perlunya perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini adalah sebagai akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Uji materi antara lain terkait dengan kewenangan DPD dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain mengakomodasi putusan MK dimaksud diatas, keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu dilakukan penyempurnaan untuk memberi ketegasan dan kejelasan ketentuan materi muatan dan tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undangan serta mengakomodasi perkembangan atau kebutuhan peraturan perundang-undangan yang disesuaikan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Dengan demikian, penyempurnaan UU No. 11 tahun 2011 sebagai upaya pembenahan peraturan perundang-undangan baik segi kualitas maupun kuantitasnya. Peraturan perundang-undangan yang baik akan menjamin kepastian hukum sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

**BAB V**  
**JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP**  
**MATERI MUATAN UNDANG-UNDANG**

**A. Sasaran yang Ingin Dicapai**

Penyusunan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diharapkan dapat meneguhkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, dan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, negara Indonesia adalah negara hukum. Dengan demikian, perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dimaksudkan untuk:

- a. Mampu memberikan pemahaman kepada *stakeholder* (pihak yang berkepentingan) pembentuk peraturan perundang-undangan, khususnya kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam pembentukan Undang-Undang;
- b. Mampu memberikan ketegasan mengenai materi muatan masing-masing jenis peraturan perundang-undangan dan hierarki peraturan perundang-undangan, dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, akuntabel, dan transparan, baik di tingkat Pusat maupun ditingkat daerah;
- c. Mampu memberikan ketegasan untuk melakukan pembentukan Peraturan Daerah yang baik, akuntabel, dan transparan; dan
- d. Mampu memberikan pedoman dalam kaitannya dengan evaluasi peraturan perundang-undangan.

## **B. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan pengaturan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyempurnaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah serta teknis penyusunan peraturan perundang-undangan dan Naskah Akademik.

Arah pengaturan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah penyempurnaan pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **C. Ruang Lingkup Materi Muatan UU**

Adapun ruang lingkup materi muatan RUU Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun adalah sebagai berikut:

### **a. Ketentuan Perubahan Norma terkait Kewenangan DPD Akibat Putusan MK:**

- 1) Perubahan norma terkait keikutsertaan DPD dalam penyusunan Prolegnas.
  - Pasal 18 huruf g diubah sehingga berbunyi “rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, **dan rencana strategis DPD**”
  - Pasal 20 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah”;
  - Pasal 21 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi”;

- Pasal 22 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”;
- Pasal 23 ayat (2) diubah sehingga berbunyi “dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD**, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
  - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, DPD ikut menyusun program legislasi nasional (prolegnas). Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 karena

dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas.

2) Perubahan norma terkait kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU

- Pasal 43 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “*Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, **DPD**, atau Presiden*”;
- Pasal 48 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik”;
- Pasal 49 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden **dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah**”;
- Pasal 50 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR **dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah”;**

Proses sebelum putusan MK, RUU usul DPD dibahas oleh Badan Legislasi DPR kemudian menempatkan RUU usul DPD menjadi RUU dari DPR. Hal ini dianggap mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR. DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan 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.

- 3) Perubahan norma terkait kewenangan DPD dalam pembahasan RUU tertentu.
  - Pasal 68 ayat (2) diubah sehingga berbunyi“Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a: a. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan

kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR; c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden; e. **DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD”;**

- Pasal 68 ayat (3) diubah sehingga berbunyi “Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh: a. Presiden **dan DPD** jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; b. DPR **dan DPD** jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; c. **DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD”;**

- Pasal 70 ayat (1) diubah sehingga berbunyi “Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, **dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber**

**daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;**

- Pasal 70 ayat (2) diubah sehingga berbunyi **”Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;**
- Pasal 71 ayat (3) diubah sehingga berbunyi **”Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut: a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;** b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan c.

Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.”

Kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan, “**Dewan Perwakilan Daerah 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama**”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU tertentu sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas

Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.

4) Perubahan norma terkait kewenangan DPD dalam penyebarluasan Prolegnas, RUU dan UU.

- Pasal 88 ayat (1) diubah sehingga berbunyi *"Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang"*.

- Pasal 89 diubah sehingga berbunyi *"(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi; (2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. (3) **Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.** (4) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa."*

**b. Ketentuan perubahan norma terkait jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan:**

Atas berbagai permasalahan yang ada terkait jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

1. Pandangan yang menghendaki agar ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak perlu ada lagi sehingga tidak masuk dalam jenis peraturan perundang-undangan didasarkan pada: *pertama*, dilakukannya Perubahan terhadap UUD 1945 (1999-2002) membawa akibat yang cukup mendasar tentang kedudukan, tugas dan wewenang MPR untuk membentuk ketetapan-ketetapan MPR yang bersifat mengatur ke luar, seperti membuat Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). *Kedua*, semua aspek ketatanegaraan sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang pelaksananya, maka tampaknya Ketetapan MPR yang bersifat mengatur tidak lagi diperlukan karena sudah kehilangan urgensinya. Meskipun saat ini sesuai Pasal 2 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 terdapat 3 (tiga) ketetapan MPR/S yang dinyatakan masih berlaku dan sesuai Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003 terdapat 11 (sebelas) Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang. Tidak disebutnya Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan tidaklah berarti mencabut keberlakuan Pasal 2 dan Pasal 4 TAP MPR Nomor: I/MPR/2003.

2. Keberadaan Pasal 8 ayat (1) ini menimbulkan permasalahan mengingat tidak semua jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Jenis peraturan yang disebut dalam Pasal 8 ayat (1) dapat dikelompokkan dalam beberapa kategori yaitu:
  - a. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja, yaitu hanya mengikat organisasi pembuat peraturan karena berkaitan dengan peraturan tata tertib lembaga, susunan organisasi dan sejenis. Masuk kategori ini diantaranya adalah Peraturan MPR, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Komisi Yudisial.
  - b. Peraturan lembaga yang pada prinsipnya sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain di luar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut, diantaranya Peraturan Mahkamah Agung dan Peraturan Mahkamah Konstitusi, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara.
  - c. Peraturan lembaga yang masuk kategori peraturan perundang-undangan karena mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas, misalnya Peraturan Menteri, Peraturan Bank Indonesia tentang Mata Uang.

Untuk itu, terhadap Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 maka perlu dilakukan usaha penyempurnaan yaitu:

- (i) Perubahan terhadap Pasal 7 ayat (1) dengan mengeluarkan Ketetapan MPR sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan. Mengenai jenis TAP MPR tetap diakui keberadaannya, namun cukup ditempatkan dalam Bab Ketentuan Penutup.
- (ii) Perubahan terhadap Pasal 7 ayat (1) dengan mengeluarkan UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, seperti yang pernah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 maka yang termasuk jenis peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang ke bawah.
- (iii) Mengeluarkan beberapa jenis peraturan lembaga yang sebenarnya tidak berkategori sebagai peraturan perundang-undangan melainkan berkategori sebagai peraturan internal yang mengikat ke dalam dari jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 8 ayat (1). Beberapa peraturan lembaga yang harus dikeluarkan adalah peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK, Peraturan Komisi Yudisial dan Peraturan BPK.

**c. Ketentuan Perubahan Norma terkait Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang.**

Dalam Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan bahwa “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Lebih lanjut, Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 menentukan bahwa (2) “Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut” dan (3) “Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 52 ayat (5): “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku”. Ayat (6) menentukan bahwa: “Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”. Pertanyaannya adalah mengapa DPR RI diberi wewenang untuk mencabut juga? Padahal kewenangan pembentukan Perpu berada pada Presiden. Untuk penyempurnaan, sebaiknya untuk pencabutan Perpu cukup diserahkan kepada Presiden dengan mempersiapkan terlebih dahulu instrumen hukumnya.

Instrumen hukum apa yang cocok untuk pencabutan Perpu? Mendasarkan pada dasarnya, pencabutan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan produk peraturan perundang-undangan yang sederajat dan atau peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, Perpu dicabut dengan Perpu atau Undang-Undang.

Untuk mencabutnya, harus dibatasi waktunya, yakni sehari setelah tidak disetujui, Presiden harus mencabut Perpu tersebut dengan Perpu atau Undang-Undang.

Kebijakan alternatif dari pengaturan ini yaitu Perpu yang belum disetujui pada dasarnya masih berjenis Peraturan Pemerintah (PP). Perpu yang tidak disetujui oleh DPR RI sudah tentu tidak lagi sebagai pengganti UU sehingga kembali “berbaju hukum” PP. Jika hal ini disepakati, mendasarkan pada dasarnya, siapa yang membuat, dialah yang mencabut maka yang mencabut adalah Presiden. Untuk lebih menyederhanakan prosedur, sebaiknya pencabutannya dilakukan melalui instrumen hukum PP.

*(catatan terhadap alternatif : perlu dipertimbangkan Pasal 22 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, pada saat Perpu diterbitkan langsung berlaku sebagai undang-undang. Dengan demikian Perpu yang ditolak oleh DPR RI dengan sendirinya tidak berlaku dan harus dicabut, bukan kembali berbaju PP).*

**d. Ketentuan Perubahan Norma terkait materi muatan Undang-Undang:**

Materi muatan yang dituangkan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu diatur secara rinci dan jelas. Untuk lebih mempertegas mengenai materi muatan apa saja yang dapat diatur dengan UU diusulkan rumusan alternatif mengenai kriteria materi muatan yang harus diatur dengan UU, yakni:

Penyempurnaan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a) tegas-tegas diperintahkan oleh UUD;
- b) tegas-tegas diperintahkan oleh Ketetapan MPR;
- c) mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
- d) dinyatakan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- e) mengatur hak-hak (asasi) manusia;
- f) mengatur hak dan kewajiban warga negara;
- g) mengatur pembagian kekuasaan negara;
- h) mengatur organisasi pokok lembaga-lembagatertinggi/tinggi Negara;
- i) mengatur pembagian wilayah/daerah negara;
- j) mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
- k) pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara; dan
- l) Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara/Keuangan negara.

**e. Permasalahan Tahap Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

1) Pada tahap perencanaan diatur mengenai Program Legislasi Nasional dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah, dan terpadu. Untuk lebih mempertegas mengenai landasan penyusunan prolegnas diusulkan rumusan alternatif perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa dalam penyusunan Prolegnas Jangka Menengah, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas :

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- c. rencana pembangunan jangka menengah;
- d. rencana kerja jangka menengah DPR;
- e. rencana kerja jangka menengah DPD; dan
- f. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Alternatif rumusan Pasal 18 tersebut diatas didasarkan:

- perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945, MPR tidak lagi memiliki kewenangan untuk mengeluarkan PUU yang bersifat mengatur oleh karena itu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak perlu dicantumkan sebagai dasar penyusunan Prolegnas.

- Sistem perencanaan pembangunan nasional tidak diperlukan lagi sebagai dasar penyusunan prolegnas dikarenakan arah kebijakan pembangunan dicantumkan dalam rencana pembangunan jangka panjang nasional dan rencana pembangunan jangka menengah nasional.
- rencana kerja jangka menengah (lima tahunan) DPR dan DPD dijadikan dasar penyusunan Prolegnas dikarenakan DPR dan DPD dapat menyusun rencana kebutuhan UU.

Judul Rancangan Undang-Undang dalam Penyusunan Prolegnas Jangka menengah telah memenuhi syarat substantif dan didasarkan pada hasil pengkajian dan penelitian.

- 2) Alternatif rumusan dalam penyusunan Prolegnas Prioritas Tahunan, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas :
  - a. Prolegnas Jangka Menengah;
  - b. Rencana strategis kerja pemerintah, DPR, dan DPD; dan
  - c. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Rancangan Undang-Undang dalam penyusunan Prolegnas Prioritas Tahunan telah memenuhi syarat substantif dan teknis (sudah ada Draf RUU dan Naskah Akademik)

- 3) Pengambilan keputusan mengenai Prolegnas yang telah dikoordinasikan antara DPR, DPD dan Pemerintah ditetapkan dalam Rapat Paripurna oleh DPR. Prolegnas yang telah ditetapkan dalam Rapat

Pariipurna tidak dapat serta merta diubah dalam Rapat Pariipurna oleh DPR, terlebih apabila keputusan perubahan dalam Rapat Pariipurna tersebut tidak disertai pendapat (kesepakatan ulang) dengan Pemerintah dan DPD. Oleh karena itu perlu diusulkan rumusan ketentuan perubahan Prolegnas bahwa perubahan Prolegnas dapat dilakukan setelah rapat kerja atau panitia kerja Baleg DPR, DPD dan Pemerintah untuk melakukan perubahan dimaksud.

- d. Dalam Pasal 23 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
  - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Ketentuan Pasal 23 ayat (2) perlu diperbaiki karena pengajuan RUU untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam akan redundan bila disandingkan dengan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).

Untuk lebih mempertegas mengenai landasan penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar

Prolegnas diusulkan rumusan alternatif perubahan dalam Pasal 23 ayat (2), yaitu:

Dalam keadaan tertentu, DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, DPD dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum

**f. Permasalahan Tahap Pembahasan Undang Undang**

- 1) Alternatif rumusan pengaturan kedudukan DPD dalam pembahasan dan pengambilan putusan terkait dengan pengajuan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Hal yang perlu dipertimbangkan mengenai kedudukan DPD adalah seharusnya kalau mau konsisten, Pimpinan Pansus atau Pimpinan AKD yang membahas RUU dengan Pemerintah juga ada unsur dari DPD.

- 2) Untuk pengaturan mekanisme pembicaraan tingkat I, perlu ditambahkan ketentuan mekanisme pembicaraan tingkat I jika RUU diajukan oleh DPD, serta keterlibatan/keikutsertaan DPD pada seluruh rangkaian pembicaraan tingkat I. Pada pasal ini juga perlu ada pengaturan yang menentukan bahwa DIM hanya terdiri dari tiga macam saja, yaitu DIM Pemerintah, DIM DPR dan DIM DPD. DIM fraksi harus

diintegrasikan terlebih dahulu agar menjadi 1 DIM DPR, untuk alasan efektifitas dan efisiensi waktu.

- 3) Tata cara penarikan suatu RUU yang sudah disampaikan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu disempurnakan dengan mengakomodir keterlibatan pertimbangan DPD dalam penarikan suatu RUU sebelum dibahas bersama.
- 4) Mengenai pembahasan pencabutan Perpu pada Pasal 71 ayat (3) huruf a, telah diuji materi oleh MK, yang memutuskan bahwa ketentuan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum sepanjang tidak dimaknai “...pencabutan Perpu diajukan oleh DPR, Presiden *atau DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.*”

Sehingga pengaturan masalah pencabutan Perpu ini perlu perubahan dengan melakukan penyesuaian keterlibatan DPD. Namun demikian, perlu diperhatikan Pasal 22 (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. Perhatikan, bahwa Pasal 22 (2) UUD NRI Tahun 1945 memang tidak memberi kewenangan DPD untuk menyetujui atau menolak Perpu sekalipun Perpu tersebut terkait dengan kewenangan DPD.

**g. Ketentuan Perubahan Norma terkait Perda:**

- 1) Ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu dibahas secara lebih mendalam dikaitkan dengan pembentukan Perda. Hal yang paling mendasar adalah apakah pengaturan mengenai pembentukan Perda itu diletakkan pada UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan atau diletakkan pada UU sektornya yakni UU tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Perlu dibahas mengenai materi muatan Perda Provinsi dan materi muatan Perda Kabupaten/Kota karena dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum mengatur secara rinci sehingga tidak terlihat perbedaannya antara materi muatan Perda Provinsi dan materi muatan Perda Kabupaten/Kota, termasuk pengaturan mengenai hak uji materi masing-masing.
- 3) Mengenai penetapan Rancangan Perda pada Pasal 78 dan 80 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu disesuaikan dan diharmoniskan dengan ketentuan Pasal 242 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemdayaitu terkait aturan mengenai mekanisme penyampaian Ranperda yang telah disepakati bersama oleh kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri (untuk Perda Provinsi) atau kepada Gubernur (untuk Perda Kab/Kota) untuk

memperoleh register Perda, yang ditetapkan dalam kurun waktu tertentu.

**h. Ketentuan Perubahan Norma Terkait Mekanisme Analisis (ex-ante) dan Evaluasi (ex-post) PUU :**

- 1) Perlu diperkuat pengaturan perencanaan dimana perencanaan pembentukan UU tentu didahului dengan kajian dan penelitian serta analisis dampak regulasi (ex-ante analisis) untuk dijadikan dasar penyusunan Naskah Akademik.
- 2) ada bagian akhir perlu ditambahkan pengaturan mengenai tahap evaluasi pada peraturan perundang-undangan (setelah UU diundangkan atau diimplementasikan). Tahap evaluasi ini dilakukan terhadap PUU yang sudah berlaku. Hal ini adalah yang dikenal dengan *ex-post evaluation*. Untuk melaksanakan evaluasi ini maka perlu pengaturan evaluasi yang dilakukan secara berkala agar sistem peraturan perundang-undangan tetap berkualitas, tertib, dan sederhana. Diusulkan, agar evaluasi terhadap UU dan Peraturan Perundang-undangan di bawahnya diberlakukan setiap 5 (lima) tahun atau 10 (sepuluh) tahun sekali. Di luar waktu yang telah ditentukan, evaluasi PUU dapat dilakukan berdasarkan kebutuhan hukum yang ada.

Evaluasi undang-undang menjadi tanggung jawab Menteri berkoordinasi dengan menteri dan atau kepala lembaga pemerintah nonkementerian yang wewenang dan tugasnya terkait dengan UU yang

dievaluasi. Sedangkan untuk PP dan Perpres serta Permen dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga pemerintah nonkementerian dengan melibatkan Menteri.

Hasil evaluasi peraturan perundang-undangan disampaikan oleh Menteri kepada Presiden untuk dapat ditindaklanjuti. Hasil evaluasi peraturan perundang-undangan yang disampaikan kepada Presiden wajib untuk disampaikan kepada masyarakat dengan cara memuatnya di website.

3) Perlu dipertimbangkan mengenai *bestpractice* di banyak negara terkait kelembagaan yang khusus menangani peraturan perundang-undangan agar dapat mendorong perbaikan kualitas peraturan perundang-undangan. Contoh *Benchmarking* di negara lain di antaranya:

- Vietnam (*Vietnam National Assembly and RIA*)
- Malaysia (*Malaysia Productivity Cooperation/MPC*, yang mengawasi regulasi)
- Korsel (*regulatory Reform Committee*, yang sifatnya oversight body)
- Jerman (*the federal chancellery Better Regulation Unit*);
- US (*office of Information and regulatory affairs/OIRA*);
- Australia (*office of Best Practice Regulation/OBPR*);
- Mexico (*Federal Commission for Regulatory Improvement/Cofemer*, yang sifatnya oversight body);
- Inggris (*Better Regulation Delivery Office/BRDO*);

- 4) Perlu pengaturan terhadap sistem administrasi terhadap pembukuan peraturan perundang-undangan, terutama yang mengalami banyak perubahan, termasuk perubahan akibat putusan MK. Hal ini akan memudahkan semua pihak yang akan membaca/memahami/mempelajari suatu produk peraturan perundang-undangan secara komprehensif, tidak tersebar dalam satu atau beberapa perubahannya dan dalam putusan MK. Dengan demikian proses evaluasi suatu PUU juga akan mudah dilaksanakan.

## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. SIMPULAN**

- a. Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, termasuk hasil kajian dan hasil sosialisasi yang telah dilaksanakan oleh Tim, maka penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meliputi:
  - 1) Mahkamah Konstitusi melalui Putusannya No. 92/PUU-XX/2012, telah menguatkan eksistensi DPD dalam menjalankan fungsi pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - 2) Materi muatan Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; dan Peraturan Presiden.
  - 3) Hierarkhie dan kedudukan jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang tercantum dalam hierarkhi peraturan perundang-undangan.
  - 4) Penyempurnaan pasal-pasal dalam tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.
  - 5) Pembentukan Peraturan Daerah.
  - 6) Evaluasi Peraturan Perundang-undangan
- b. Urgensi atau perlunya dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk mewujudkan tata kelola pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib dan lebih berkualitas.
- c. Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada Landasan filosofis Pancasila sebagai dasar

dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Landasan sosiologis adalah membenarkan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik segi kualitas maupun kuantitasnya, serta memperhatikan pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat, negara, dan perkembangan global. Dan landasan yuridis perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasarkan pada adanya kebutuhan peraturan perundang-undangan yang efektif dan efisien, dan prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan yang disesuaikan dengan administrasi pemerintahan dan UUD NRI Tahun 1945 serta kehidupan masyarakat global.

- d. Sasaran yang akan diwujudkan perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 dimaksudkan untuk:
- 1) Penyempurnaan materi muatan masing-masing jenis dalam hierarki peraturan perundang-undangan.
  - 2) Pembentuk peraturan perundang memperhatikan - hak asasi manusia, asas-asas umum pemerintahan yang baik, hukum adat yang hidup dalam masyarakat, dan kehidupan masyarakat internasional yang telah diakui atau diratifikasi oleh Indonesia;
  - 3) memberikan pedoman prosedur penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan yang baik, akuntabel, dan transparan, baik di tingkat pemerintah/lembaga maupun di DPR maupun DPD RI, serta pemerintah daerah dan DPRD.
  - 4) menentukan arah prioritas penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-

undangan berdasarkan kriteria dan patokan yang terukur dan jelas.

- 5) memberikan pedoman pengevaluasian peraturan perundang-undangan.

Jangkauan pengaturan RUU Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah penyempurnaan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah serta teknis penyusunan peraturan perundang-undangan dan Naskah Akademik.

Arah pengaturan RUU Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah penyempurnaan pengaturan *stakeholder* pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya kewenangan DPD RI dalam pembentukan Undang-Undang, dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tertib dan sederhana.

Ruang Lingkup Materi Muatan UU adalah sebagai berikut:

- 1) Ketentuan Perubahan Norma terkait Kewenangan DPD Akibat Putusan MK:
- 2) Ketentuan Perubahan Norma terkait Asas, Jenis, Hierarki dan Materi Muatan PUU:
- 3) Ketentuan Perubahan Norma terkait Penguatan Fungsi Perencanaan Pembentukan PUU:
- 4) Ketentuan Perubahan Norma terkait Perda:
- 5) Ketentuan Perubahan Norma terkait Lampiran UU No.12 Tahun 2011
- 6) Ketentuan Perubahan Norma Terkait Mekanisme Analisis (*ex-ante*) dan Evaluasi (*ex-post*) PUU

## **B. SARAN**

- Memperhatikan kebutuhan perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka perlu segera disusun RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- Perlu dilakukan sosialisasi terhadap ketentuan baru yang termuat dalam RUU ini dalam rangka memperoleh masukan dari masyarakat.
- Penyusunan draf RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 segera diselesaikan dan dimasukkan dalam Prolegnas 2017.

## DAFTAR PUSTAKA:

### **Buku:**

- Anggono, Bayu Dwi. *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly. Laporan Penelitian “Tinjauan Terhadap Materidan Status Hukum Ketetapan MPR/S RI 1960-2002”, Kerjasama dengan Sekretaris Jenderal MPR RI, Jakarta, Mei 2003.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Jakarta: Press, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja GrafindoPersada, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly dan Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Assiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Assiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: SinarGrafika, 2011
- Bentham, Jeremy, Dalam Pataniari Siahaan, *Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, UniversitasTrisakti, 2010.*
- Chand, Hari.*Modern Jurisprudence*.Kuala Lumpur: International Law Book Services, 1994.
- Crabbe, VCRAC. *Legislative Drafting*. London: Cavendish Publishing Limited, 1994.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta; Kanisius, 1982.

- Indrati S, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007
- Jowett, Benjamin. *Politics*, dalam Justin D. Kaplan (ed), *The Pocket Aristotle*, New York: Washington Square Press Publishing, 1958.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*, Translated By Anders Wedberg. New York: Russel&Russel, 1973.
- Kelsen, Hans. *Introduction to the Problems of Legal Theory; A Translation of the First edition of the ReineRechtslehre or Pure Theory of Law*. Translated by: Bonnie litschewski Paulson and Stanley L Paulson. Oxford: Clarendon Press.
- Krems, Burkhardt. Seperti dikutip A Hamid S *Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Disertasi*. Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.
- Martosoewigjo, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, CV Rajawali Jakarta, 1981.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV Rajawali Jakarta, 1981.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi I Jakarta: Kencana, 2005.
- Mason, Anthony. *The Interpretation of a Constitution in a Modern Liberal Democracy*, dalam Charles Sampford (Ed.)
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum; Sebuah Pengantar*. Jakarta: Liberty, 2004.
- Pasaribu, Saut. *Aristoteles Politik* (terjemahan), cetakan Pertama, 2004. New York: Oxford University Press, 1995

- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Rasjidi, Lilidan I.B Wyasa Putra. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung; Remaja Rosdakarya, 1993.
- Richard W. Bauman AndTsviKahana (ed), *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Saifudin. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Siahaan, Pataniari. *Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Trisakti, 2010.
- Soejito, Irawan. *Teknik Membuat Undang-Undang*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1988.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. cet.10. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Waldron, Jeremy. *The Dignity of Legislation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Yuliandari. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

**Makalah, Jurnal dan Laporan:**

- Assidiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum Dalam Pembangunan

- Berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003.
- Atmasasmita, Romli. *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali, 14-18 Juli 2003.
- Attamimi, A. Hamid S. *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Dies Natalis PTIK Ke - 46, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992.
- Biro Hukum Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), "Laporan Akhir Evaluasi Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Tahun 2008".
- Flores, Imer B. "Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators -Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice", *Mexican Law Review*, New Series Volume 1, Number 2, 2009
- Krishnakumar, Anita S. "Representation Reinforcement: A Legislative Solution To A Legislative Process Problem", *Harvard Journal on Legislation*, Vol.46, 2009.
- Merriam, Jesse. *Where Do Constitutional Modalities Come From? Complexity Theory And The Emergence Of Intradotrialism*, *The Journal Jurisprudence*, Vol. 193, 2009.
- Natabaya, HAS. "Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-undangan (Suatu Pendekatan Input dan Output)", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.4 No.2-Juni 2007.
- Rytter, Jens Elo. *Constitutional Interpretation-Between Legalism and Law-Making*, *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 52, 2007.

**website:**

Bahri, Saiful “*Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*”,

<http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>.

diakses 28 Februari 2011

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran->

[Konstitusi.pdf](#), diunduh 25 Juli 2015

PusatStudiHukumdanKebijakan (PSHK), “Urgensi Monitoring dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan”,

<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=adf51e610f>

[57825b22df6b181f45a5af&docid=pantauan](#),30 Januari 2010.

<http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran->

[Konstitusi.pdf](#), diunduh 30 Agustus 2015.

European Commission, *Legislative Drafting, a Commison Manual*.

[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/document](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/document)

[s/legis\\_draft\\_comm\\_en.pdf](#), diakses 26 Juni 2012.

Robinson, William. “*How the European Commission drafts legislation in 20 languages*”. Clarity (Journal of the international association promoting plain legal language),

N0.53, May 2005.

Robinson, William. *Drafting of EU: a view from European commission*,

<http://www.federalismi.it/federalismi/document/080120080>

[32419.pdf](#), diakses 26 Juni 2012.

PSHK, “Urgensi Monitoring danEvaluasiUndang-Undang”,

<http://www.parlemen.net/privdocs/ab94fa44bfce52d2a4f8b1>

[c954d43951.pdf](#),hlm. 3, diakses 4 april 2013

DRAFT