

PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kajian Menurut Jenis, Hierarki dan Materi
Muatan Peraturan Perundang-Undangan

Disusun oleh :

Dr. Abdul Aziz Nasihuddin, S.H.,M.M. M.H.

Dr. Tedi Sudrajat, S.H., M.H.

Sri Wahyu Handayani, SH., MH

UNSOED PRESS

2019

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penyusunan buku Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini dapat diselesaikan.

Buku ini disusun untuk menjadi referensi dalam mata kuliah Hukum Perundang-undangan. Di dalam buku ini terkandung aktualisasi materi tentang pentingnya keberadaan asas formil dan materil dalam fungsinya sebagai pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan. Atas dasar itu, maka aspek jenis, hierarki dan materi muatan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam bagian buku ini.

Sasaran pembaca buku ini adalah mahasiswa, namun tidak menutup kemungkinan bagi pembuat kebijakan hukum atau masyarakat umum untuk dapat mempergunakan buku ini sebagai referensi dalam menambah khasanah keilmuan.

Dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih sebesar-besarnya kepada seluruh sivitas akademika di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Purwokerto. Semoga buku ini dapat sebagai pendukung keberhasilan proses belajar mengajar dan dapat mencapai sasaran pembelajaran serta bermanfaat bagi semua pihak.

Purwokerto, Januari 2019

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI.....	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Kerangka Konseptual	3
BAB II ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	
A. Asas Formil dan Materil.....	7
B. Asas Materi Muatan	12
BAB III JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	
A. Jenis dan Hierarki Sebelum Perubahan UUD 1945	20
B. Jenis dan Hierarki Setelah Perubahan UUD 1945	33
BAB IV PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	
A. Pembentukan Undang-Undang Sebelum Perubahan UUD 1945	53
B. Pembentukan Undang-Undang Setelah Perubahan UUD 1945	113
BAB V PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH	
A. Rezim Produk Hukum Daerah	179
B. Definisi dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah	180
C. Asas Pembentukan Peraturan Daerah	182
D. Materi Muatan Peraturan Daerah	184
E. Proses Pembentukan Peraturan Daerah.....	186
DAFTAR PUSTAKA	191

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peraturan perundang-undangan merupakan suatu bagian integral atau sub-sistem dari suatu sistem hukum. Sebagai sub-sistem, peraturan perundang-undangan tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum negara. Dalam pembentukannya, peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma.

Dalam konteks otonomi, pembentukan peraturan di daerah diejawantahkan dalam bentuk produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang merupakan bagian dari kewenangan Pemerintah Daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Seharusnya, Pemerintah Daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tidak terlepas dari tugas untuk membina ketentraman dan ketertiban masyarakat di daerahnya serta dapat membentuk produk hukum daerah yang partisipatif-akomodatif yang sesuai dengan keadaan masyarakat di mana peraturan tersebut diberlakukan. Realitasnya ternyata tidak demikian, pada tahun pertama ditemukan bahwa kewenangan besar yang diberikan dalam ruang otonomi menimbulkan persoalan baru terhadap sub sistem peraturan perundang-undangan. Tidak diaturnya standar dan kriteria yang jelas dalam pembentukan produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah memberikan tambahan persoalan terhadap jenis, hierarki dan materi muatannya. Di Kabupaten Tegal dan Cilacap ditemukan bahwa terdapat materi muatan Peraturan Daerah yang sifatnya teknis menyerupai Peraturan Kepala Daerah. Disisi lain, banyak dari jenis, hierarki dan materi muatan Peraturan Kepala Daerah yang seharusnya diatur dalam Peraturan Daerah, namun untuk mempermudah proses maka dibuat dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah. Beberapa implikasinya adalah **Pertama**, banyak peraturan yang baru saja disahkan dan belum berlaku secara efektif sudah diganti dengan peraturan yang baru; **Kedua**,

banyak dari peraturan yang dibentuk oleh pemerintah daerah, dicabut oleh pemerintah pusat karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi;¹

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Permendagri Nomor 80 tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah hanya diatur berdasarkan 3 (tiga) kriteria yaitu adanya perintah dari peraturan yang lebih tinggi, dibentuk berdasarkan kewenangan dan dibentuk karena keadaan penting yang didasarkan pada kebijakan nasional pemerintah.

Implementasinya, kriteria pembentukan karena perintah peraturan yang lebih tinggi tidak menimbulkan persoalan, namun kriteria dibentuk berdasarkan kewenangan dan dibentuk karena keadaan penting yang didasarkan pada kebijakan nasional pemerintah memberikan ragam tafsir mengenai jenis peraturannya, apakah dalam bentuk Peraturan Daerah atau dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah. Obyek hukum inilah yang perlu ditelaah agar dapat dibentuk produk hukum daerah yang didalamnya terkandung standar dan kriteria yang didasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Perlu ditegaskan bahwa pembentukan produk hukum daerah mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjaga keselarasan dan mencegah tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang dapat mengakibatkan terciptanya kondisi ketidakpastian hukum.

Mencermati hal diatas, maka urgensi asas dalam peraturan perundang-undangan di negara hukum sangat berkaitan dengan pembentukan produk hukum daerah berupa Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah. Hasil identifikasi peneliti pada saat menjadi tenaga ahli dalam penyusunan Naskah Akademik ditemukan beberapa hal yang menunjang obyek penelitian, seperti di kabupaten Cilacap pada saat membuat Peraturan Daerah inisiatif terdapat kecenderungan dari anggota Dewan untuk mengatur hal yang sifatnya teknis ke dalam bentuk Peraturan

¹ Presiden Joko Widodo memerintahkan kepada Mendagri untuk mencabut 3000 Perda bermasalah yang saat ini masih berlaku pada saat pembukaan Konferensi Nasional Forum Rektor Indonesia ke-18 pada tanggal 29 Januari 2016 di Yogyakarta. Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo mengatakan ada sebanyak 3.236 peraturan-peraturan daerah yang dianggap menghambat investasi dan perizinan.

Daerah sehingga tidak ada celah untuk melimpahkan kewenangan ke Peraturan Kepala Daerah. Adapun di Kabupaten Tegal, terdapat beberapa Peraturan Kepala Daerah yang diadopsi menjadi Peraturan Daerah karena dianggap materi muatannya merupakan materi muatan Peraturan Daerah. Atas dasar itu terdapat pola menarik dalam pembentukan produk hukum daerah dan menjadi hipotesis bahwa “ketika Rancangan Peraturan Daerah merupakan inisiatif dari dewan, maka terdapat kecenderungan materi muatannya akan menjelaskan secara teknis sehingga terkesan terdapat Peraturan Daerah dengan “rasa” Peraturan Kepala Daerah.” Disisi lain, “ketika Peraturan Daerah merupakan prakarsa eksekutif, maka kecenderungan dari materi muatan Peraturan Daerah akan didominasi untuk memerintahkan pembentukan Peraturan Kepala Daerah sebagai peraturan pelaksana”. Berdasarkan hipotesis tersebut, maka persoalan ini menjadi menarik ketika dalam pembentukan produk hukum daerah, baik Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah didasarkan pada ragam tafsir yang berbeda dan dikembalikan pada si pembentuk peraturan. Titik tolak persoalannya adalah karena belum jelasnya pengaturan tentang standar dan kriteria terhadap jenis, hierarki dan materi muatan, baik yang diatur dalam bentuk Peraturan Daerah maupun Peraturan Kepala Daerah.

B. Kerangka Konseptual

Menurut Soedjono Dirdjosisworo yang mengutip *Theory of Legislation* Jeremy Bentham menekankan bahwa hukum harus bermanfaat.² Bagir Manan menyatakan agar dalam pembentukan undang-undang dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, undang-undang tersebut harus berlandaskan pada pertama landasan yuridis (*juridische gelding*); kedua landasan sosiologis (*sociologische gelding*); ketiga landasan filosofis (*philosophical gelding*).³

Teori yang melandasi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah *stufenbau theory* (teori hirarki peraturan perundang-undangan). Secara umum

² Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta:Rajagrafindo Persada, 2009, hlm. 13

³ Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Padang:Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994, hlm. 13-21

peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan ke dalam empat tingkat yaitu Pertama adalah ketentuan yang memuat norma dasar (*grundnorm*) yaitu Undang Undang Dasar; kedua adalah ketentuan legislatif yang menjabarkan norma dasar yaitu Undang Undang, ketiga adalah ketentuan yang dibentuk oleh pemerintah sebagai aturan pelaksanaan dari Undang Undang yaitu Peraturan Pemerintah (*implementing legislation*), dan keempat adalah ketentuan organik untuk mengoperasionalkan secara rinci Peraturan Pemerintah yaitu antara lain: Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, dan Peraturan Daerah. Dalam praktek, banyak dijumpai bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan tidak selalu dilakukan seraca runtut, dapat saja misalnya suatu Undang Undang memerintahkan penetapan peraturan pelaksanaan dari salah satu norma yang dimuatnya untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, atau Peraturan Daerah.⁴ Sebagai penguat dari teori Hans Kelsen dapat dipadankan dengan teori *Algemeine Rechtslehre* (Hans Nawiasky). Berdasarkan teori Nawiasky ini norma hukum itu terdiri dari Pertama, *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); Kedua, *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara); Ketiga, *Formell Gesetz* (UU Formal); Keempat, *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).⁵

I.C. Van Der Viles dalam bukunya yang berjudul “*Het Wetsbegrip en Beginselen Van Behoorlijke Regelgeving*”, membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijkeregelgeving*) ke dalam asas-asas yang formal dan yang material. Asas-asas yang formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*).
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*).
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*).
4. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*).

Sedangkan asas-asas yang material meliputi:

⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*, Disertasi, Surabaya:Universitas Airlangga, 2007, hlm. 44-45

⁵ *Loc.cit*

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*).
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*).
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechsgelijkheids beginsel*).
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Dalam kaitannya dengan pembentukan Peraturan Daerah, maka sesuai pendapat Bagir Manan harus memperhatikan beberapa persyaratan yuridis. Persyaratan seperti inilah yang dapat dipergunakan sebagai landasan yuridis, yang dimaksud disini adalah :

1. Dibuat atau dibentuk oleh organ yang berwenang, artinya suatu peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh pejabat atau badan yang mempunyai kewenangan untuk itu. Dengan konsekuensi apabila tidak diindahkan persyaratan ini, maka konsekuensinya undang-undang tersebut batal demi hukum (*van rechtswegenietig*).
2. Adanya kesesuaian bentuk/jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang akan di atur, artinya ketidaksesuaian bentuk/jenis dapat menjadi alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan yang dimaksud.
3. Adanya prosedur dan tata cara pembentukan yang telah ditentukan adalah pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus melalui prosedur dan tata cara yang telah ditentukan.
4. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya adalah sesuai dengan pandangan *stufenbau theory*, peraturan perundang-undangan mengandung norma-norma hukum yang sifatnya hirarkhis. Artinya suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya merupakan *grundnorm* (norma dasar) bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya.⁶

⁶ Bagir Manan. *Op Cit.* hlm. 14-15

Secara hirarki dengan meminjam kerangka pikir dari Hans Kelsen⁷, peraturan perundang-undangan yang posisinya lebih rendah mengandung materi muatan yang secara fungsional menjabarkan atau mengoperasionalkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah pun juga demikian, berfungsi menjabarkan lebih lanjut amanat dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Inilah yang dinamakan hubungan *super* dan *sub-ordinat* dalam hierarki normatif.

⁷ Jimly Assidhiqie dan M.Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, hlm. 109

BAB II

ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Asas Formil dan Materil

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada asas-asas tertentu yang pada awalnya berkembang dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*beginselen van behoorlijk bestuur*). Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik dimaksud adalah:

- 1) Asas tidak menyalahgunakan kekuasaan (*detournement onredelijkheid/pouvoir*);
- 2) Asas tidak bertindak sewenang-wenang (*kennelijke onredelijkheid/willekeur*);
- 3) Asas perlakuan yang sama (*gelijkheidsbeginsel*);
- 4) Asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*);
- 5) Asas memenuhi kepastian harapan yang ditimbulkan (*gewekte verwachtingen honoreren*);
- 6) Asas perlakuan yang jujur (*fair play*);
- 7) Asas kecermatan (*zorgvuldigheid*);
- 8) Asas keharusan adanya motivasi dalam tindakan (*motivering*).⁸

Sejumlah ahli hukum kemudian mengembangkan beberapa asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menurut A. Hamid S. Attamimi asas-asas tersebut dapat dibagi menjadi asas-asas yang bersifat formal dan asas-asas yang bersifat material.⁹ Asas-asas formal berkaitan dengan tata cara pembentukan dan bentuk peraturan perundang-undangan, sedang asas-asas material berkaitan dengan isi atau materi peraturan perundang-undangan.

Koopmans, ahli hukum tata negara Belanda, membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dalam arti formil (*wet formele zin*) yang berhubungan dengan: (a) prosedur; (b) bentuk dan kewenangan; (c) masalah kelembagaan; dan (d) masalah isi peraturan. Termasuk ke dalam prosedur adalah:

⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 321-322.

⁹ *Loc.cit.*

(a) keterbukaan pada proses pengambilan keputusan; dan (b) pengumuman hasil akhirnya.¹⁰

Selanjutnya Van der Vlies membagi asas-asas formal dan material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai berikut:

Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).
6. Asas-asas yang material meliputi:
7. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
8. Asas tentang dapat di kenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
9. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsqelijkheid beginsel*);
10. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
11. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).¹¹

Secara umum asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang patut (baik) menurut pandangan A. Hamid S. Attamimi,¹² meliputi:

- a. Asas Cita Hukum Indonesia;
- b. Asas Negara Berdasarkan Atas Hukum dan Asas Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi;
- c. Asas-asas lainnya.

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

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 327.

¹¹ I.C. van der Vlies. *Handbook Wetgeving* (Zwolle: Tjeenk Willink, 1987) hlm. 186 dalam A. Hamid S. Attamimi, *Ibid.*, hlm. 330-331.

¹² *Ibid.*, hlm. 344-345.

- a. Cita Hukum Indonesia yang tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Cita (*Idee*), yang berlaku sebagai “bintang pemandu”).
- b. Norma Fundamental Negara yang juga tidak lain melainkan Pancasila (Sila-sila dalam hal tersebut berlaku sebagai Norma);

Mencermati hal diatas, maka asas-asas material meliputi :

1. Asas sesuai dengan Cita Hukum Indonesia dan Norma Fundamental Negara;
2. Asas sesuai dengan hukum dasar negara;
3. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara Berdasarkan Atas Hukum; dan
4. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Pemerintahan Berdasar Sistem Konstitusi.¹³

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membedakan antara asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan perundang-undangan. Berkaitan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi¹⁴:

- (1) Asas kejelasan tujuan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- (2) Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- (3) Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan; bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.
- (4) Asas dapat dilaksanakan; bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan

¹³ *Ibid.*, hlm. 345-346.

¹⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 5 dan Penjelasan Pasal 5.

tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

- (5) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (6) Asas kejelasan rumusan; bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah di mengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- (7) Asas keterbukaan, bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Sedang yang berkaitan dengan asas materi muatan peraturan perundang-undangan, Pasal 6 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menentukan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung:¹⁵

- (1) Asas pengayoman; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
- (2) Asas kemanusiaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- (3) Asas kebangsaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹⁵ *Ibid.*, Pasal 6 Ayat (1) dan Penjelasan Pasal 6 Ayat (1)

- (4) Asas kekeluargaan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- (5) Asas kenusantaraan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- (6) Asas Bhinneka Tunggal Ika; bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (7) Asas keadilan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- (8) Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- (9) Asas ketertiban dan kepastian hukum; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- (10) Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan; bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selain beberapa asas di atas Pasal 6 Ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 juga menentukan bahwa peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain

sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.¹⁶ Dalam penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan “asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”, antara lain: (a) dalam Hukum Pidana, misalnya asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah; (b) dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan iktikad baik.¹⁷

B. Asas Materi Muatan

Dilihat dari hierarki norma hukum sebagaimana dikemukakan oleh Hans Nawiasky pada pembahasan sebelumnya, Undang-undang (*formell gesetz*) menempati posisi di tengah-tengah. Di atas Undang-undang ada Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) dan Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorn*). Di bawah Undang-undang ada Aturan Pelaksana dan Aturan Otonomi (*Verordnung & Autonome Satzung*). Dengan posisi di tengah-tengah tersebut, Undang-undang berfungsi menjembatani antara Konstitusi atau Aturan Dasar/Aturan Pokok dengan Aturan Pelaksana. Materi muatan Konstitusi sebagai aturan dasar/pokok pada prinsipnya sangat terbatas pada hal-hal yang pokok dan mendasar, sedang materi muatan Aturan Pelaksana bersifat teknis dan sangat terperinci. Dengan demikian, maka materi muatan Undang-undang meskipun bersifat umum harus cukup jelas dan terperinci namun tidak terlalu teknis.

Posisi di tengah-tengah tersebut telah menjadikan materi muatan yang diatur dalam Undang-undang sangat luas, mencakup berbagai aspek kehidupan. Tidak ada pembatasan yang tegas berkaitan dengan materi muatan Undang-undang, yaitu mengenai apa saja yang perlu diatur dalam Undang-undang dan bagaimana pengaturannya. Menurut A. Hamid S. Attamimi, dalam kepustakaan Eropa Kontinental, terutama Belanda, terdapat keraguan apakah materi muatan Undang-undang (*wet*) dapat ditentukan batas-batas lingkupnya sehingga terlihat dengan

¹⁶ *Ibid.*, Pasal 6 Ayat (2).

¹⁷ *Ibid.*, Penjelasan Pasal 6 Ayat (2).

kelas materi mana yang termasuk bidang Undang-undang (*wet*) dan materi mana yang bukan.¹⁸ Hal ini disebabkan menurut Undang-undang Dasar (*grondwet*) Belanda pembentukan Undang-undang (*wet*) dan Undang-undang Dasar (*grondwet*) dilakukan oleh lembaga-lembaga negara yang sama, hanya dengan cara yang khusus.¹⁹

Namun demikian, A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa dapat atau tidaknya ditentukan materi muatan peraturan perundang-undangan negara serta latar belakang sejarah dan sistem pembagian kekuasaan dari negara yang bersangkutan. Di negara-negara yang tumbuh dengan sejarah kekuasaan negara yang semula absolut di tangan seorang raja atau kepala negara kemudian terjadi pergeseran kekuasaan yang terbagi antara raja atau kepala negara dengan rakyat, maka batas ruang lingkup materi muatan peraturan perundang-undangan negara tidak dapat ditentukan dengan pasti. Karena itu benar apa yang dikemukakan Krabbe bahwa soal-soal politiklah yang menentukan lingkup materi muatan Undang-undang (*wet*).²⁰

Dalam pandangan Hans Kelsen, isi norma umum yang perlu diatur dalam Undang-undang dapat ditentukan dalam Konstitusi, baik secara positif maupun negatif. Konstitusi dapat menentukan secara negatif bahwa hukum tidak boleh memuat suatu isi tertentu, misalnya parlemen tidak boleh menyetujui rancangan Undang-undang yang membatasi kebebasan beragama. Konstitusi juga dapat menentukan secara positif suatu isi tertentu dari undang-undang, seperti Konstitusi Amerika Serikat yang menentukan bahwa “di dalam segenap penuntutan pidana, terdakwa harus menikmati hak atas pemeriksaan pengadilan yang cepat dan terbuka untuk...”.²¹ Selain mengatur hal-hal yang diperintahkan oleh Konstitusi atau Undang-undang Dasar, menurut Juniarto, hal-hal lain yang tidak diperintahkan oleh Undang-undang Dasar boleh saja diatur pula dengan Undang-undang kalau pembentuk Undang-undang menghendakinya.²² Menurut Soehino, materi lain yang

¹⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 205.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 207.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 206.

²¹ Hans Kelsen., *Op. Cit.*, 157.

²² Juniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, Cetakan Kedua, 1980), hlm. 106-107.

dapat diatur dalam Undang-undang meskipun tidak diperintahkan oleh Undang-undang Dasar adalah materi lain yang mengikat umum, seperti: yang membebaskan kewajiban kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.²³

Apa pun yang menjadi materi muatan UU yang pasti harus dapat menyerap berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat yang beraneka ragam. Kekuatan politik yang ada dalam parlemen yang merupakan representasi kepentingan masyarakat akan sangat besar pengaruhnya dalam memberi warna materi muatan UU. Karena itu benar apa yang dikatakan oleh Krabbe, bahwa materi muatan UU adalah endapan-endapan pengalaman politik.²⁴ Apakah muatan materi UU itu akan dapat mencerminkan aspirasi dan kepentingan masyarakat tergantung pula bagaimana UU itu dibuat. Dengan kata lain, kualitas UU sangat dipengaruhi oleh kualitas proses pembentukannya; apakah proses pembentukannya cukup demokratis, melibatkan beberapa lembaga negara yang relevan dengan mekanisme saling mengimbangi dan saling kontrol, ataukah dibentuk oleh satu lembaga atas dasar kekuasaan yang absolut dan otoriter.

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 materi yang harus menjadi muatan UU adalah mengenai:

- (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945;
- (b) perintah suatu UU untuk diatur dengan UU;
- (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- (d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.²⁵

Jika diidentifikasi dalam UUD 1945 dan perubahan-perubahannya, hal-hal yang harus diatur lebih lanjut dengan UU dan diatur lebih lanjut dengan UU ada 40 (empat puluh) hal: 28 (dua puluh delapan) hal yang harus diatur dengan UU dan 12 (dua belas) hal yang diatur dalam UU. Hal-hal yang harus diatur dengan UU adalah yang berkaitan tentang:

²³ Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan* (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 38.

²⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 205.

²⁵ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 10 Ayat (1).

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);²⁶
- 2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden;²⁷
- 3) Perjanjian internasional;²⁸
- 4) Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya;²⁹
- 5) Pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan;³⁰
- 6) Pemerintah Daerah;³¹
- 7) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota;³²
- 8) Satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa;³³
- 9) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);³⁴
- 10) Tata cara pembentukan Undang-undang;³⁵
- 11) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD);³⁶
- 12) Pemilihan umum;³⁷
- 13) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);³⁸
- 14) Pajak dan pungutan lain yang memaksa untuk keperluan negara;³⁹
- 15) Macam dan harga mata uang;⁴⁰
- 16) Hal-hal lain mengenai keuangan negara;⁴¹

²⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 2 Ayat (1).

²⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), Pasal 6 Ayat (2).

²⁸ *Ibid.*, Pasal 11 Ayat (3).

²⁹ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 No. 75), Pasal 12.

³⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999), Pasal 15.

³¹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000), Pasal 18 Ayat (1).

³² *Ibid.*, Pasal 18A Ayat (1).

³³ *Ibid.*, Pasal 18B Ayat (2).

³⁴ *Ibid.*, Pasal 19 Ayat (2).

³⁵ *Ibid.*, Pasal 22A.

³⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Op. Cit., Pasal 22C Ayat (4).

³⁷ *Ibid.*, Pasal 22E Ayat (6)

³⁸ *Ibid.*, Pasal 23 Ayat (1).

³⁹ *Ibid.*, Pasal 23A.

⁴⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Op. Cit., Pasal 23B.

⁴¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Op. Cit., Pasal 23C.

- 17) Bank Sentral;⁴²
- 18) Badan Pemeriksa Keuangan;⁴³
- 19) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya;⁴⁴
- 20) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial;⁴⁵
- 21) Mahkamah Konstitusi;⁴⁶
- 22) Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim;⁴⁷
- 23) Batas-batas wilayah;⁴⁸
- 24) Warga negara dan penduduk;⁴⁹
- 25) Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya;⁵⁰
- 26) Susunan dan kedudukan TNI, Kepolisian Negara RI, hubungan kewenangan TNI dan Kepolisian Negara RI di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan;⁵¹
- 27) Sistem pendidikan nasional;⁵²
- 28) Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan;⁵³

⁴² Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 23D.

⁴³ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 23G Ayat (2).

⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 24A Ayat (5).

⁴⁵ *Ibid.*, Pasal 24B Ayat (4).

⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 24C Ayat (6).

⁴⁷ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 25.

⁴⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 25A.

⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 26 Ayat (3).

⁵⁰ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 28.

⁵¹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 30 Ayat (5).

⁵² Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 31 Ayat (3).

⁵³ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 36C.

Sedang hal-hal yang harus diatur dalam Undang-undang adalah tentang:

- 1) Tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden;⁵⁴
- 2) Dewan Pertimbangan Presiden;⁵⁵
- 3) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara;⁵⁶
- 4) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah;⁵⁷
- 5) Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat;⁵⁸
- 6) Hak DPR dan hak anggota DPR;⁵⁹
- 7) Syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPR;⁶⁰
- 8) Syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota DPD;⁶¹
- 9) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman;⁶²
- 10) Pelaksanaan hak asasi manusia (dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan).⁶³
- 11) Perekonomian nasional;⁶⁴
- 12) Kesejahteraan sosial;⁶⁵

Khusus mengenai pelaksanaan hak asasi manusia, UUD 1945 menggunakan istilah “peraturan perundang-undangan” sebagaimana dapat dilihat pada ketentuan Pasal 28I Ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945:

⁵⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 6A Ayat (5).

⁵⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 16.

⁵⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 17 Ayat (3).

⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 18 Ayat (7).

⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 18B Ayat (2).

⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 20A Ayat (4).

⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 22B.

⁶¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 22D Ayat (4).

⁶² Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 24 Ayat (3).

⁶³ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 28I Ayat (5).

⁶⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 33 Ayat (5).

⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 34 Ayat (4).

“Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.”⁶⁶

Penggunaan istilah peraturan perundang-undangan pada ketentuan tersebut mengandung ketidaktegasan mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan. Namun jika dilihat dari berbagai ketentuan pasal-pasal lainnya yang selalu menyatakan diatur dalam atau diatur dengan Undang-undang, maka istilah peraturan perundang-undangan dalam ketentuan tersebut yang dimaksudkan adalah Undang-undang, bukan peraturan perundang-undangan yang lain. Hal ini juga didasarkan atas pemikiran bahwa jenis peraturan perundang-undangan yang berkedudukan satu tingkat di bawah UUD 1945 adalah Undang-undang. Tidaklah pada tempatnya UUD 1945 memerintahkan pengaturan sesuatu hal langsung dengan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah apalagi peraturan perundang-undangan di bawah Peraturan Pemerintah. Sebab secara hierarkis pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang ada dalam UUD 1945 dilakukan melalui UU, sedang materi muatan Peraturan Pemerintah, sebagaimana ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 adalah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya.⁶⁷

UUD 1945 memang membedakan antara hal-hal yang “diatur dengan undang-undang”. Namun UUD 1945 tidak memberikan ketentuan mengenai perbedaan penggunaan istilah tersebut. Apakah perbedaan penggunaan istilah “diatur dengan undang-undang” dan “diatur dalam undang-undang” mengandung perbedaan pengertian yang membawa konsekuensi tertentu dalam pembentukan Undang-undang atau hanya sekedar perbedaan istilah semata? UU No. 12 Tahun 2011 dan UU sebelumnya (UU No. 10 Tahun 2004) juga tidak memberikan pengaturan

⁶⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. *Op. Cit.*, Pasal 28I Ayat (5).

⁶⁷ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011*. *Op. Cit.*, Pasal 12.

yang bisa memperjelas perbedaan penggunaan istilah “diatur dengan undang-undang” dan “diatur dalam undang-undang” tersebut. Jika dilihat berdasarkan variasi dari muatan materi Undang-undang yang pernah ada dapat ditemukan beberapa variasi.

Ada UU yang mengatur suatu hal yang harus “diatur dengan undang-undang” dan hal yang harus “diatur dalam undang-undang” sekaligus, seperti UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang mengatur mengenai syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden yang harus “diatur dengan undang-undang”⁶⁸ dan tata cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang harus “diatur dalam undang-undang.”⁶⁹ Ada UU yang mengatur satu hal tertentu yang harus “diatur dengan undang-undang”, seperti UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang mengatur mengenai sistem pendidikan nasional yang harus “diatur dengan undang-undang.”⁷⁰ Ada UU yang mengatur satu hal tertentu yang harus “diatur dalam undang-undang”, seperti UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang mengatur mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara yang harus “diatur dalam undang-undang.”⁷¹ Ada UU yang mengatur beberapa hal yang harus “diatur dengan undang-undang”, seperti UU No. 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung yang mengatur mengenai susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya yang harus “diatur dengan undang-undang”,⁷² dan mengenai syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim yang juga harus “diatur dengan undang-undang”.⁷³

⁶⁸ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 6 Ayat (2).

⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 6A Ayat (5).

⁷⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 31 Ayat (3).

⁷¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 17 Ayat (3).

⁷² *Ibid.*, Pasal 24A Ayat (5).

⁷³ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Op. Cit.*, Pasal 25.

BAB III

JENIS DAN HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Jenis dan Hierarki Sebelum Perubahan UUD 1945

Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan hanya mengenal tiga jenis peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang Dasar, yaitu: (a) Undang-Undang;⁷⁴ (b) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;⁷⁵ dan (c) Peraturan Pemerintah.⁷⁶ Tidak ada jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang disebut, dan tidak ada ketentuan yang memerintahkan diaturnya jenis-jenis peraturan perundang-undangan dalam undang-undang oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Karena itu dalam praktik berkembang berbagai jenis peraturan perundang-undangan sesuai dengan dinamika penyelenggaraan pemerintahan negara yang ada.

1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Masa Awal Kemerdekaan 1945-1949

Pada masa awal kemerdekaan, yaitu pada masa berlakunya UUD 1945 pertama kali tahun 1945 sampai dengan 1949 selain tiga jenis peraturan perundang-undangan tersebut juga terdapat berbagai jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang berkembang dalam praktik, yaitu:

- (a) Penetapan Presiden;
- (b) Peraturan Presiden;
- (c) Penetapan Pemerintah;
- (d) Maklumat Pemerintah; dan
- (e) Maklumat Presiden.

Dalam praktik, pemakaian nama dan muatan materi dari masing-masing peraturan perundang-undangan tersebut tidak pasti, mengalami kerancuan, dan tidak konsisten.⁷⁷ Hierarki dari kelima jenis peraturan perundangan tersebut juga

⁷⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 5 Ayat (1) (naskah asli sebelum perubahan).

⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 22 Ayat (1) (naskah asli sebelum perubahan).

⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 5 Ayat (2) (naskah asli sebelum perubahan).

⁷⁷ Lihat A. Hamid S. Attamimi, Op. Cit., hlm.247-257

tidak jelas. Sebagai contoh adalah jenis peraturan perundang-undangan saat itu yang berupa Maklumat. Menurut Moch. Tolchah Mansoer digunakannya istilah atau nama Maklumat karena pada waktu itu memang belum sempat memikirkan apakah nama produk yang dibuat oleh Presiden, Menteri, Komite Nasional dan sebagainya. Tolchah Mansoer sependapat dengan AG Pringgodigdo yang menyatakan Maklumat itu sebagai “Dekrit”.⁷⁸ Memang tidak ada penjelasan yang bisa dijadikan petunjuk mengapa dan bilamana suatu jenis peraturan perundang-undangan disebut dengan Maklumat. Tampaknya Maklumat dipakai sebagai alternatif bagi jenis peraturan perundang-undangan yang tidak dapat dikategorikan dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Karena di samping Maklumat, pemerintah juga sudah mengeluarkan produk-produk hukum lain yang disebut dalam UUD 1945, berupa Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, seperti UU No.1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang ditetapkan tanggal 23 November 1945 dan Peraturan Pemerintah No.1 Tahun 1945 tentang Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang ditetapkan tanggal 10 Oktober 1945, dan Undang-Undang serta Peraturan Pemerintah lainnya.

Penggunaan istilah Maklumat sendiri juga tidak konsisten, ada yang disebut Maklumat Pemerintah, Maklumat Presiden, dan Maklumat Wakil Presiden. Begitu pula tentang muatan materinya, ada yang berisi muatan materi UUD, ada yang berisi muatan materi UU, ada yang berisi materi di bawah UU, ada yang hanya berisi pengumuman dan instruksi pemerintah, seperti Maklumat Pemerintah tanggal 28 Desember 1945 tentang Kewajiban Tentara Inggris. Proses pembentukannya juga tidak seragam, ada Maklumat yang dikeluarkan berdasarkan usul Komite Nasional Pusat, sehingga dapat dikatakan sebagai karya bersama antara Presiden dan Komite Nasional Pusat, ada Maklumat yang hanya merupakan karya atau inisiatif Presiden sendiri tanpa mengikutsertakan Komite Nasional. Seperti Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 berisi muatan setara dengan UUD dikeluarkan atas kesepakatan bersama antara Komite Nasional

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 138-140

Pusat dengan Pemerintah, sedang Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 tentang anjuran pemerintah membentuk partai politik yang mengandung materi muatan undang-undang dan dikeluarkan atas persetujuan bersama antara Komite Nasional Pusat dengan Pemerintah. Sedang Maklumat Pemerintah tanggal 13 November 1945 tentang peristiwa Surabaya yang dikeluarkan atas inisiatif Presiden sendiri. Ada pula Maklumat Presiden tanggal 28 Juni 1946 tentang pengambilalihan Pemerintahan ke tangan Presiden untuk sementara waktu. Menurut Tolchah Mansoer, tampaknya pemerintah saat itu menggunakan nama Maklumat dalam berbagai arti.⁷⁹ Jenis peraturan perundang-undangan berupa Maklumat ini, baik yang berupa Maklumat Presiden maupun Maklumat Pemerintah, tidak pernah lagi digunakan setelah Maklumat Pemerintah No. 3 tanggal 2 Oktober 1945 tentang Susunan Kabinet Syahrir III.⁸⁰

Baru kemudian pada tanggal 2 Februari 1950 Pemerintah RI Yogyakarta menetapkan Undang-Undang yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 1 tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Menurut Undang-Undang tersebut jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

- (a) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- (b) Peraturan Pemerintah;
- (c) Peraturan Menteri.⁸¹

Urutan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat tersebut merupakan urutan tingkat kekuatan.⁸²

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 139.

⁸⁰ *Loc.cit.*,

⁸¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat*. (HPPN Tahun 1950 Hal. 1-8). Pasal 1.

⁸² *Ibid.*, Pasal 2.

2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Masa Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950

Pada masa pemerintahan Republik Indonesia Serikat, menurut Konstitusi RIS 1949 jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari;

- (a) Undang-Undang Federal;⁸³
- (b) Undang-Undang Darurat;⁸⁴
- (c) Peraturan Pemerintah;⁸⁵
- (d) Peraturan-peraturan Pelaksana.⁸⁶

Jenis peraturan perundang-undangan di atas berlaku bagi Pemerintahan Federal, sedang bagi negara-negara bagian juga berlaku jenis peraturan perundang-undangan yang sebelumnya sudah ada, termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku bagi Negara RI Yogyakarta, serta peraturan perundang-undangan zaman pemerintahan Hindia Belanda bagian lain.⁸⁷

Sedang pada masa berlakunya UUDS 1950 jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang ada terdiri dari:

- (a) Undang-Undang;⁸⁸
- (b) Undang-Undang Darurat;⁸⁹
- (c) Peraturan Pemerintah;⁹⁰
- (d) Keputusan Presiden.⁹¹

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 boleh dikatakan sama, perbedaannya hanya terletak pada secara eksplisitnya Keputusan Presiden disebut sebagai jenis peraturan pelaksana pada UUDS 1950, sedang dalam Konstitusi RIS hanya menyebut Peraturan Pelaksana secara umum tanpa menyebut bentuk dari peraturan pelaksana tersebut apa. Namun

⁸³ Republik Indonesia Serikat, *Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Tahun 1949*, (Lembaran Negara RI Tahun 1950 Nomor 3), Pasal 127.

⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 139.

⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 141.

⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 142.

⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 192.

⁸⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950* (Lembaran Negara RI Tahun 1950 Nomor 56), Pasal 89.

⁸⁹ *Ibid.*, Pasal 96

⁹⁰ *Ibid.*, Pasal 98.

⁹¹ *Ibid.*, Pasal 85.

dalam praktik Keputusan Presiden ini merupakan bentuk peraturan pelaksana yang banyak dipakai dalam kurun waktu berlakunya kedua konstitusi tersebut, baik Keputusan Presiden yang bersifat penetapan maupun yang bersifat pengaturan, di samping peraturan-peraturan pelaksana lainnya.⁹²

3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Masa Orde Lama (Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 s.d. 1966)

Setelah berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan juga mengalami perubahan. Karena jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam UUD 1945 sebelum perubahan yang terdiri dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah, dipandang belum dapat memenuhi kebutuhan, maka Presiden Soekarno berkirim surat kepada Ketua DPR-GR⁹³ yang isinya perlunya dikeluarkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang lain di samping ketiga jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebut dalam UUD 1945 (sebelum perubahan). Jenis-jenis peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan adalah:

- 1) Penetapan Presiden, untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959, tentang Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945.
- 2) Peraturan Presiden, yaitu:
 - a. Peraturan Presiden yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945; dan
 - b. Peraturan Presiden yang untuk melaksanakan Penetapan Presiden.
- 3) Peraturan Pemerintah, untuk melaksanakan Peraturan Presiden (bukan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksudkan oleh Pasal 5 Ayat [2] UUD 1945).⁹⁴

⁹² A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.*, hlm. 257-262.

⁹³ Surat Presiden No. 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959 Kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong.

⁹⁴ Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan Peraturan Presiden ini kemudian diralat dan dihapuskan oleh Surat Presiden No. 3639/HK/59 untuk mencegah supaya tidak ada "Peraturan Pemerintah" yang berbeda jenis.

- 4) Keputusan Presiden untuk melaksanakan Peraturan Presiden dalam melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.
- 5) Peraturan Menteri, untuk mengatur sesuatu yang dibuat oleh Departemen-departemen.
- 6) Keputusan Menteri, untuk melaksanakan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.

Surat Presiden tersebut mendapat respon dan persetujuan dari DPR-GR dan juga MPRS melalui Surat Ketua DPR-GR No. 12324/DPR-RI/1959 yang ditujukan kepada Presiden dan Memorandum Pimpinan MPRS No. 1168/U/MPRS/1961 tanggal 12 Mei 1961.

Dikeluarkannya berbagai bentuk peraturan perundangan tersebut ternyata telah menimbulkan eksese terjadinya kekacauan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, terutama tata urutan antara Undang-Undang dan Penetapan Presiden. Berdasarkan Surat Presiden kepada Ketua DPR-GR tersebut. Penetapan Presiden dimaksudkan untuk melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Peraturan Presiden dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) dan untuk melaksanakan Penetapan Presiden, sedang Undang-Undang dikeluarkan untuk melaksanakan UUD 1945 dan Peraturan Pemerintah dikeluarkan sesuai dengan Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan).

Dalam pelaksanaannya ternyata banyak materi yang seharusnya diatur dengan Undang-Undang diatur dengan Penetapan Presiden atau dengan Peraturan Presiden atau dengan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.⁹⁵ Begitu pula banyak Peraturan Presiden yang berisi muatan materi yang seharusnya diatur oleh Peraturan Pemerintah, bahkan ada juga Peraturan Presiden yang mengandung materi muatan yang seharusnya diatur dengan Undang-Undang.⁹⁶

Menurut A. Hamid S. Attamimi landasan teoritis yang digunakan untuk mengeluarkan bentuk peraturan perundang-undangan yang berupa Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagaimana dikemukakan dalam Surat Presiden

⁹⁵ Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan. Op. Cit.*, hlm. 6.

⁹⁶ Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan, Dasar, Jenis, dan Teknik Pembuatannya* (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 49.

kepada Ketua DPR-GR sepiantas lalu tampak kuat, namun jika dianalisis secara seksama akan terlihat kelemahan-kelemahannya.⁹⁷

4. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Masa Orde Baru Menurut Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966

Sebagai upaya untuk menertibkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut maka setelah meletusnya pemberontakan G30S/PKI tahun 1965 dan dikeluarkannya Surat Perintah 11 Maret 1966 dari Presiden Soekarno kepada Letnan Jenderal Soeharto, melalui Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966, MPRS menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama dengan DPR-GR untuk melaksanakan peninjauan kembali terhadap produk legislatif baik yang berbentuk Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, maupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Dalam Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tersebut ditetapkan bahwa:

- 1) Semua Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang dikeluarkan sejak Dekrit 5 Juli 1959, ditinjau kembali.
- 2) Menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama dengan DPR-GR untuk melaksanakan peninjauan kembali terhadap Penetapan Presiden/Peraturan Presiden dengan ketentuan bahwa Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden yang isi dan tujuannya sesuai dengan suara hati nurani rakyat dalam rangka usaha pengamanan revolusi dituangkan dalam Undang-Undang sedang yang tidak sesuai dengan suara hati nurani rakyat dinyatakan tidak berlaku.
- 3) Undang-Undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang memuat materi yang bertentangan dengan UUD 1945 ditinjau kembali.
- 4) Peninjauan kembali Penetapan-penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di atas harus selesai dalam jangka waktu dua tahun.

⁹⁷ Kelemahan landasan teoritis dari dikeluarkannya bentuk peraturan perundangan berupa Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden bisa dilihat pada Disertasi A. Hamid S. Attamimi, *Op. Cit.* hlm. 264-271.

- 5) Selama peninjauan kembali belum selesai, Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Undang-Undang, dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tetap berlaku.
- 6) Sejak ditetapkannya ketetapan ini, tidak dibenarkan lagi dikeluarkan Penetapan-penetapan Presiden dan Peraturan-peraturan Presiden yang baru.⁹⁸

Hasil peninjauan kembali tersebut hasilnya dituangkan dalam beberapa Undang-Undang, yaitu:

- (1) UU No. 25 Tahun 1968 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden Republik Indonesia;
- (2) UU No. 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang;⁹⁹
- (3) UU No. 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- (4) UU No. 7 Tahun 1969 tentang Penetapan Berbagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Menjadi Undang-Undang.¹⁰⁰

Di samping itu sebagai upaya untuk mengatasi kerancuan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut, MPRS juga menetapkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Ketetapan MPRS ini merupakan pengukuhan dari Memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966 yang merupakan hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dari Memorandum MPRS tanggal 12 Mei 1961 No. 1968/U/MPRS/61 mengenai Penentuan Tata Urutan

⁹⁸ Republik Indonesia, *Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di Luar Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang Tidak Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945*, Pasal 1,2,3,4,5,6.

⁹⁹ Bagi Penetapan Presiden atau Peraturan Presiden yang dinyatakan sebagai UU penyebutan nomornya ditambah dengan inisial Pnp dengan nomor dan tahun tetap, misalnya Penetapan Presiden No. 16 Tahun 1963 tentang Pembentukan Mahkamah Militer Luar Biasa disebut dengan Undang-Undang No. 16/Pnp Tahun 1963.

¹⁰⁰ Bagi PERPU yang ditetapkan sebagai UU penyebutan nomornya ditambah dengan inisial Prp dengan nomor dan tahun tetap, misalnya PERPU No. 8 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang dalam Pengawasan disebut dengan Undang-Undang No. 8/Prp Tahun 1962.

Perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut Memorandum DPR-GR yang telah dikukuhkan dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut UUD 1945 ialah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan MPR.
3. Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Peraturan Pemerintah.
5. Keputusan Presiden.
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
 - Peraturan Menteri.
 - Instruksi Menteri.
 - Dan lain-lainnya.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut cukup besar kegunaannya bagi penertiban peraturan perundang-undangan yang berlaku saat itu. Namun terdapat juga beberapa kelemahan. Menurut Maria Farida Indriati S., dimasukkannya UUD 1945 dan Ketetapan MPR sebagai bagian dari bentuk peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat. Karena UUD 1945 terdiri dari dua kelompok norma hukum, yaitu *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945, dan *Staatsgrundgesetz* atau Norma Dasar Negara/Aturan Pokok Negara Yang tertuang dalam Batang Tubuh UUD 1945. Sedang Ketetapan MPR yang meskipun kedudukannya dibawah UUD 1945 juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara juga sebagai *Staatsgrundgesetz* yang mengandung norma yang masih bersifat garis besar dan merupakan norma hukum tunggal yang belum dilekati oleh sanksi. Hal tersebut berbeda dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang lazim disebut dengan *Formell Gesetz* yang berisi peraturan-peraturan untuk mengatur warga negara dan penduduk secara langsung yang di dalamnya

dilekati oleh sanksi pidana dan sanksi pemaksa bagi pelanggarnya. Dengan demikian UUD 1945 dan Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan, tetapi masuk dalam kategori *Staatsgrundgesetz*, sehingga menempatkan UUD 1945 dan Ketetapan MPR ke dalam jenis peraturan perundang-undangan adalah terlalu rendah.¹⁰¹

Masih menurut Maria Farida Indriati S., jika yang dimaksudkan dalam Ketetapan No. XX/MPRS/1966 adalah Keputusan Presiden yang bersifat khusus (*einmahlig*) adalah tidak tepat. Karena Keputusan Presiden yang *einmahlig* sifat normanya individual, konkrit, dan sekali selesai sehingga bersifat penetapan (*beschikking*). Padahal norma dari suatu peraturan perundang-undangan selalu bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian seharusnya Keputusan Presiden yang dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan adalah Keputusan Presiden yang bersifat *dauerhaftig* dan bukan Keputusan Presiden yang bersifat *einmahlig*.¹⁰²

Begitu pula dengan istilah Peraturan Menteri juga dipandang tidak tepat, dan sebaiknya diganti dengan Keputusan Menteri, karena dengan penyebutan Keputusan Menteri akan berarti lebih luas, yaitu baik yang bersifat pengaturan (*regeling*) maupun penetapan (*beschikking*). Selain itu penyebutan Keputusan Menteri dirasa lebih konsisten dengan penyebutan Keputusan Presiden. Menurut Maria Farida, apabila yang dimaksud dengan “keputusan” ialah peraturan perundang-undangan, maka sebaiknya digunakan istilah yang sama bagi peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden dan yang dikeluarkan oleh Menteri, yakni Keputusan Presiden dan

¹⁰¹ Maria Farida Indriati, *Op. Cit.*, hlm. 75-77.

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 78.

Keputusan Menteri atau Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri.¹⁰³

Dimasukkannya Instruksi Menteri dalam peraturan perundang-undangan, meskipun sebagai peraturan pelaksana, menurut Maria Farida juga tidak tepat, sebab suatu instruksi itu bersifat individual dan konkret serta harus ada hubungan atasan bawahan secara organisatoris, sedang sifat dari suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah umum, abstrak, dan berlaku terus menerus.¹⁰⁴ Memang tampak tidak konsisten, jika Instruksi Menteri dimasukkan sebagai peraturan perundang-undangan, meskipun hanya sebagai peraturan pelaksana, mengapa tidak dimasukkan pula Instruksi Presiden? Padahal, meskipun tidak termasuk jenis peraturan perundang-undangan, ternyata dalam praktik penyelenggaraan negara Presiden banyak mengeluarkan Instruksi Presiden, bahkan di antaranya terdapat Instruksi Presiden yang bermuatan pengaturan dan dalam praktik disikapi dan diletakkan sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan.¹⁰⁵

Kelemahan lain menurut Maria Farida dari Ketetapan No. XX/MPRS/1966 adalah tidak dimasukkannya Peraturan Daerah sebagai peraturan perundang-undangan, padahal Peraturan Daerah juga termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksana saja.¹⁰⁶

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 78-79.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 79.

¹⁰⁵ Beberapa contoh Instruksi Presiden yang mengandung muatan pengaturan dan disikapi sebagai peraturan perundang-undangan diantaranya: Inpres No.15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Menyiapkan RUU dan Rancangan PP, Inpres No. 13 Tahun 1973 tentang Larangan Perjudian Bagi Pegawai Negeri/Anggota ABRI, Inpres No. 9 Tahun 1974 tentang Tata Cara Tindakan Kepolisian terhadap Pimpinan/Anggota DPRD I dan II, Inpres No. 54 Tahun 1988 tentang Pengesahan *Agreement on the Establishment of the ASEAN Tourism Information Center*, Inpres No. 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam.

¹⁰⁶ Maria Farida Indriati, *Op. Cit.*, hlm. 80

Kelemahan-kelemahan tersebut sebetulnya disadari oleh MPR, karena itu pada Sidang Umum MPR Tahun 1973¹⁰⁷ ditetapkan bahwa meskipun tetap dinyatakan berlaku agar Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut disempurnakan, bahkan penetapan perlunya penyempurnaan tersebut ditetapkan kembali pada Sidang Umum MPR pada Tahun 1978.¹⁰⁸ Namun sampai dengan berakhirnya Pemerintahan Orde Baru penyempurnaan yang ditetapkan oleh MPR tersebut tidak pernah dilakukan oleh DPR dan Presiden, baik melalui Undang-undang maupun melalui peraturan perundang-undangan lainnya. Penyempurnaan, atau lebih tepatnya perbaikan, baru dilakukan oleh MPR pada Sidang Umum MPR Tahun 2000¹⁰⁹ mengiringi dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945.

Secara singkat perkembangan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebelum Perubahan UUD 1945 dapat diidentifikasi sebagaimana dalam tabel 3.1. berikut:

Tabel 3.1

Perkembangan Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan
Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945

No.	Dasar Hukum/Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan
1	UUD Negara Indonesia Tahun 1945
	1) Undang-undang 2) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 3) Peraturan Pemerintah

¹⁰⁷ Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang berupa Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, Pasal 3 menyatakan bahwa Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tetap berlaku dan perlu disempurnakan.

¹⁰⁸ Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR No. V/MPR/1973*

¹⁰⁹ Perbaikan dilakukan melalui Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 *tentang Sumber Hukum dan Tata Umum Peraturan Perundang-undangan*.

2	Berkembang dalam praktik ketatanegaraan antara tahun 1945-1949
	1) Penetapan Presiden 2) Peraturan Presiden 3) Penetapan Pemerintah 4) Maklumat Presiden
3	UU No. 1 Tahun 1950 (UU RI Yogyakarta)
	1) Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 2) Peraturan Pemerintah 3) Peraturan Menteri
4	Konstitusi RIS 1949
	1) Undang-undang Federal 2) Undang-undang Darurat 3) Peraturan Pemerintah 4) Peraturan-peraturan pelaksana
5	UUDS 1950
	1) Undang-undang 2) Undang-undang Darurat 3) Peraturan Pemerintah 4) Keputusan Presiden
6	Surat Ketua DPR-GR No. 12324/DPR-RI/1959 dan Memorandum Pimpinan MPRS No. 1168/U/MPRS/1961 tanggal 12 Mei 1961
	1) Penetapan Presiden 2) Peraturan Presiden 3) Peraturan Pemerintah (untuk melaksanakan Peraturan Presiden) 4) Keputusan Presiden 5) Peraturan Menteri

	6) Keputusan Menteri
7	Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966
	1) Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945 2) Ketetapan MPR 3) Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 4) Peraturan Pemerintah 5) Keputusan Presiden 6) Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti: - Peraturan Menteri - Instruksi Menteri - Dan lain-lainnya

B. Jenis dan Hierarki Setelah Perubahan UUD 1945

Ada 3 (tiga) peraturan perundang-undangan yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan setelah Perubahan UUD 1945, yaitu Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menggantikan UU No. 10 Tahun 2004.

1. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

Bersamaan dengan Perubahan Kedua UUD 1945, pada Sidang Tahunan MPR yang pertama tanggal 7-18 Agustus 2000, MPR memutuskan Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 sebagai pengganti dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Menurut Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU);

5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah;¹¹⁰

Jika dibandingkan dengan tata urutan peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, maka tata urutan peraturan perundang-undangan yang termaktub dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 tersebut terdapat beberapa perbedaan yang cukup mencolok, yaitu:

- a) Diletakkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dengan urutan di bawah UU;
- b) Tidak dicantumkan Peraturan Pelaksana lainnya; dan
- c) Dimasukkannya Peraturan Daerah.

Diletakkannya PERPU di bawah Undang-undang tidak tepat. Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 yang tidak pernah diubah menyatakan: “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Ketentuan ini mengandung makna karena fungsi PERPU adalah sebagai peraturan pemerintah pengganti undang-undang, maka PERPU mempunyai kedudukan yang setara dengan undang-undang. Dengan demikian menempatkan PERPU dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah bertentangan dengan UUD 1945.¹¹¹

Mengenai tidak dicantumkan Peraturan Pelaksana lainnya dalam tata urutan peraturan perundang-undangan secara sepintas tampaknya tidak menimbulkan masalah. Namun jika dicermati akan menimbulkan beberapa permasalahan.

Dengan tidak dicantumkan Peraturan Pelaksana lainnya yang ada di bawah Keputusan Presiden, seperti Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut bisa menimbulkan persepsi bahwa Peraturan Pelaksana lainnya

¹¹⁰ Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan*, Pasal 2.

¹¹¹ Lihat Maria Farida Indrati., *Op. Cit.*, hlm. 91-93.

itu tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga dalam penetapan Peraturan Daerah ada banyak kekeliruan karena tidak mendasarkan pada Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri. Jika Peraturan Daerah yang secara substansi mengandung muatan materi peraturan pelaksana dimasukkan dalam tata urutan perundang-undangan, mengapa Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri yang sering kali hanya dijadikan pedoman dalam penetapan Peraturan Daerah tidak dimasukkan dalam tata urutan perundang-undangan? Padahal dalam praktik penyelenggaraan negara banyak Keputusan Menteri atau Peraturan Menteri yang bersifat mengatur. Justru dalam Pasal 4 Ayat (2) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dinyatakan bahwa Peraturan atau Keputusan MA, BPK, Menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.¹¹² Padahal MA dan BPK tidak dapat membentuk suatu keputusan yang bersifat mengatur, yaitu yang bersifat umum, abstrak, dan terus menerus.¹¹³ Mungkinkah ketentuan mengenai keberadaan Peraturan Pelaksana lainnya, seperti Keputusan atau Peraturan Menteri diperintahkan diatur dalam undang-undang? Ternyata Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tidak menyatakan demikian dan hanya memerintahkan bahwa yang diatur dengan undang-undang itu adalah tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah, dan pengujian peraturan perundang-undangan oleh MA serta pengaturan ruang lingkup Keputusan Presiden, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6, sebagai berikut:

Tata cara pembuatan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan pengujian peraturan perundang-undangan

¹¹² Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000*, Op. Cit., Pasal 4 Ayat (2).

¹¹³ Maria Farida Indrati S. *Op. Cit.*, hlm. 93.

oleh Mahkamah Agung serta pengaturan ruang lingkup keputusan presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.¹¹⁴

Sehubungan dengan hal di atas, maka Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia mengeluarkan Surat Edaran No. M.UM.01.06-27 tertanggal 23 Februari 2001 yang menyatakan bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan secara hierarkis terletak di antara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.¹¹⁵

Begitulah kerancuan yang terdapat dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Padahal penetapan Ketetapan MPR tersebut dimaksudkan untuk menghilangkan kerancuan pengertian yang ditimbulkan oleh Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, sebagaimana dikemukakan dalam konsideran “Menimbang” huruf e dari Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 yang menyatakan:

e. bahwa Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 menimbulkan kerancuan pengertian, sehingga tidak dapat lagi dijadikan landasan penyusunan peraturan perundang-undangan.¹¹⁶

Selain hal di atas, dimasukkannya Peraturan Daerah sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dimaksudkan adalah untuk memantapkan pelaksanaan otonomi daerah¹¹⁷ dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan.¹¹⁸ Termasuk Peraturan Daerah sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Ayat (7) Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 adalah:

¹¹⁴ Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000*, Op. Cit., Pasal 6.

¹¹⁵ Lihat Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 94.

¹¹⁶ Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000*, Op. Cit., Konsideran Menimbang huruf e.

¹¹⁷ *Ibid.*, Konsideran Menimbang huruf d.

¹¹⁸ *Ibid.*, Pasal 3 Ayat (7)

- a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur.
- b. Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/wali kota.
- c. Peraturan Desa atau yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.¹¹⁹

Ketentuan dalam Pasal 3 Ayat (7) di atas hanya menjelaskan tentang macam-macam Peraturan Daerah, tetapi tidak menjelaskan tentang susunan hierarki atau tata urutan dari Peraturan Daerah yang dimaksud.¹²⁰ Di samping itu juga tidak menyinggung sama sekali tentang kedudukan Keputusan Kepala Daerah, yaitu Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Wali kota, dan Keputusan Kepala Desa, bagaimana kedudukannya dalam Peraturan Daerah. Hal ini menimbulkan pertanyaan, jika Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan (tingkat pusat) mengapa Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Wali kota, Keputusan Kepala Desa, yang juga bersifat mengatur tidak dimasukkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan (tingkat daerah)?

Dari beberapa permasalahan di atas ternyata Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 yang dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah kerancuan pengertian yang ditimbulkan dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, justru menimbulkan beberapa kerancuan baru dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Dalam perkembangan selanjutnya, ditetapkan tata urutan peraturan perundang-undangan baru yang diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 yang kemudian disempurnakan lagi dalam UU No. 12 Tahun 2011.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 95.

2. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011

Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- c) Peraturan Pemerintah;
- d) Peraturan Presiden;
- e) Peraturan Daerah.¹²¹

Sedang menurut UU Nomor 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹²²

Ada 2 (dua) perbedaan pokok dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan antara yang ada dalam UU No. 10 Tahun 2004 dengan yang ada dalam UU No. 12 Tahun 2011, yaitu yang berkaitan dengan Ketetapan MPR dan Peraturan Daerah. Perbedaan tersebut adalah:

- (1) Dalam UU No. 10 Tahun 2004, Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan namun dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR termasuk jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dan Ketetapan MPRS No.

¹²¹ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Lembaran Negara RI Tahun 2004 Nomor 53 Tambahan Lembaran Negara RI No. 4389), Pasal 7 Ayat (1).

¹²² Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Op. Cit.*, Pasal 7 Ayat (1).

XX/MPRS/1966. Dasar pemikiran dari adanya perbedaan tersebut akan dibahas dalam pembahasan selanjutnya.

- (2) Dalam UU No. 10 Tahun 2004, Peraturan Daerah yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri dari Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Desa yang berada dalam satu hierarki,¹²³ sedang dalam UU No. 12 Tahun 2011, secara tegas disebutkan Peraturan Daerah Provinsi baru kemudian Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan hierarki yang jelas dan tidak memasukkan Peraturan Desa.

Baik UU No. 12 Tahun 2011 maupun UU No. 10 Tahun 2004 sama-sama menempatkan UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan,¹²⁴ dan menempatkan pada hierarki paling tinggi sebagaimana Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Namun demikian, menurut Maria Farida Indrati S.,¹²⁵ menempatkan UUD 1945 sebagai bagian dari peraturan perundang-undangan adalah tidak tepat dan terlalu rendah. Menurutnya UUD 1945 tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan karena dalam UUD 1945 itu mengandung dua kelompok norma yaitu Norma Fundamental Negara (*Staatsfundamentalnorm*) yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 dan Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*) yang terdapat dalam Batang Tubuh UUD 1945 yang norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok dan merupakan norma hukum tunggal yang belum dilekati oleh sanksi.

¹²³ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. Op. Cit.*, Pasal 7 Ayat (2).

¹²⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Op. Cit.*, Pasal 3 Ayat (1).
Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Op. Cit., Pasal 3 Ayat (1).

¹²⁵ Maria Indrati S., *Op. Cit.*, 99-100.

Berbeda dengan jenis dan tata urutan perundang-undangan yang ada dalam Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 dan UU No. 12 Tahun 2011, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tidak lagi mencantumkan Ketetapan MPR. Dihapuskannya Ketetapan MPR dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tersebut adalah sebagai implikasi dari adanya perubahan Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 3 dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Sebelum diubah, Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 menentukan: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”¹²⁶ Ketentuan ini merupakan perwujudan dari gagasan untuk mendudukkan MPR sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, sebagaimana dikemukakan oleh Mohammad Yamin pada Sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945.¹²⁷ Berdasarkan ketentuan dan gagasan tersebut, A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat dan organ yang “menggantikan” kedudukan rakyat dalam menyatakan kehendaknya (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Kata “*vertretung*” di sini berarti “penggantian” bukan “perwakilan”. Dengan demikian MPR merupakan penjelmaan rakyat yang berkedaulatan, *citoyen, citizen, burger*.¹²⁸

Namun dengan perubahan Pasal 1 Ayat (2) menjadi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut

¹²⁶ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Op. Cit.*, Pasal 1 Ayat (2) (naskah asli sebelum perubahan).

¹²⁷ Safroedin Bahar, *et. al.*, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998), hlm. 202.

¹²⁸ A. Hamid S. Attamimi, “Hubungan Pemerintahan Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut UD 1945: Beberapa Permasalahan Yang Memerlukan Penjernihan”, *Makalah*, Disampaikan dalam Seminar Hukum Kenegaraan RI (Depok, 5-6 Desember 1991), hlm. 3.

Undang-undang Dasar”¹²⁹, maka tidak ada lagi institusionalisasi kedaulatan rakyat dalam suatu lembaga, sehingga MPR tidak lagi dapat menyandang predikat sebagai penjelmaan rakyat. Perubahan ketentuan pada Pasal 1 Ayat (2) tersebut juga berimplikasi pada hilangnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang merupakan konsekuensi dari predikatnya sebagai penjelmaan rakyat yang melaksanakan secara penuh kedaulatan rakyat. Dengan hilangnya predikat penjelmaan rakyat dan tidak lagi sebagai pelaksana secara penuh kedaulatan rakyat, maka hilang pula kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara, dan tentunya tidak lagi dapat disebut sebagai lembaga tertinggi negara yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Meskipun dalam sistem presidensial biasanya Majelis mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan lembaga negara lainnya, sebagaimana dikemukakan oleh Douglas V. Verney¹³⁰, tetapi masing-masing lembaga negara yang ada termasuk Presiden sama-sama independen. Dengan demikian, meskipun MPR mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding lembaga-lembaga negara lainnya, tetapi sebutan lembaga tertinggi tidak lagi tepat. Sebab hubungan antara lembaga-lembaga negara yang ada adalah hubungan fungsional yang independen, bukan hubungan struktural yang bersifat hierarkis.

Perubahan kedudukan MPR tersebut ternyata juga disertai dengan perubahan kekuasaan yang dimilikinya. Ada dua kekuasaan MPR yang dihilangkan, yaitu kekuasaan untuk menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara dan

¹²⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 1 Ayat (2).

¹³⁰ Douglas V. Verney. *Pemerintahan Parlemen dan Presidensial dalam Arend Lijphart. Sistem Pemerintahan Parlemen dan Presidensial (Parliamentary versus Presidential Government)*. Disadur oleh Ibrahim R. Dkk. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, Cetakan I, 1995), hlm. 35-50.

kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Kekuasaan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diubah menjadi melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun MPR masih mempunyai kekuasaan untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan oleh Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden. Sedang kekuasaan MPR untuk menetapkan dan mengubah UUD 1945 tidak mengalami perubahan. Di samping itu juga ada penambahan penegasan kekuasaan untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden atas usul DPR setelah mendapat putusan dari Mahkamah Konstitusi.

Beberapa kekuasaan dari MPR setelah Perubahan Ketiga dan Perubahan Keempat Undang-undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:

- 1) Menetapkan dan mengubah Undang-undang Dasar.¹³¹
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.¹³²
- 3) Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya atas usul Dewan Perwakilan Rakyat setelah ada putusan dari Mahkamah Konstitusi.¹³³
- 4) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan Presiden jika terjadi kekosongan Wakil Presiden.¹³⁴
- 5) Memilih Presiden dan Wakil Presiden jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.¹³⁵

¹³¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 37 Ayat (1).

¹³² *Ibid.*, Pasal 3 Ayat (2).

¹³³ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 3 Ayat (4), Pasal 7A dan Pasal 7B.

¹³⁴ *Ibid.*, Pasal 8 Ayat (2).

¹³⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 8 Ayat (3).

Dengan kewenangan sebagaimana di atas, MPR tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk menetapkan putusan-putusan yang bersifat pengaturan dalam bentuk Ketetapan MPR, seperti yang pernah terjadi sebelumnya. Keberadaan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh MPR selain UUD 1945 sebelum adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 masih dapat dipahami sebagai konsekuensi logis dari kedudukan MPR sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara yang dapat saja bertindak sebagai lembaga “supra parlementer”.¹³⁶ Namun setelah Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak ada lagi Ketetapan MPR yang bersifat pengaturan, sehingga untuk selanjutnya Ketetapan MPR tidak dimasukkan sebagai jenis dan hierarki dari peraturan perundang-undangan dalam UU No. 10 Tahun 2004.

Sehubungan dengan hal di atas, maka dalam Aturan Tambahan Pasal I Perubahan Keempat UUD 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada Sidang MPR Tahun 2003.¹³⁷ Hasil peninjauan tersebut kemudian dituangkan dalam Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Dalam Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tersebut keberadaan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002 dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

¹³⁶ Istilah “supra parlementer” dikutip dari Bivitri Susanti *et. al.*, *Semua Harus Terwakili Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000), hlm. 31.

¹³⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Aturan Tambahan I

1. Ketetapan MPRS dan MPR yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku ada 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 7 (tujuh) Ketetapan MPR.
2. Ketetapan MPRS dan MPR yang dinyatakan masih berlaku dengan ketentuan tertentu ada 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 2 (dua) Ketetapan MPR.
3. Ketetapan MPR yang dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum tahun 2004 ada 8 (delapan) Ketetapan MPR. Berarti saat sekarang Ketetapan MPR dimaksud sudah tidak berlaku.
4. Ketetapan MPRS dan MPR yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang yang mengatur materi muatan yang terdapat dalam Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang bersangkutan ada 1 (satu) Ketetapan MPRS dan 10 (sepuluh) Ketetapan MPR.
5. Ketetapan MPR yang dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib MPR yang baru oleh MPR hasil pemilihan umum tahun 2004, ada 5 (lima) Ketetapan MPR (Ketetapan MPR tentang Peraturan Tata Tertib MPR RI).
6. Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmahlig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan, ada 41 (empat puluh satu) Ketetapan MPRS dan 63 (enam puluh tiga) Ketetapan MPR.

Namun karena masih terdapat beberapa Ketetapan MPR yang masih berlaku, maka dalam UU No. 12 Tahun 2011, Ketetapan MPR dimasukkan kembali sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. Dalam Penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah

Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR dan Ketetapan MPRS Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.¹³⁸ Dengan demikian dimasukkannya Ketetapan MPR sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU No. 12 Tahun 2011, bukan berarti MPR dapat mengeluarkan Ketetapan MPR lagi sebagaimana sebelum Perubahan Keempat UUD 1945. Ketetapan MPR yang dimaksudkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah Ketetapan MPR yang dahulu dan masih dinyatakan berlaku. Jika Ketetapan MPR yang pernah ada dan sekarang masih berlaku tidak dimasukkan dalam jenis peraturan perundang-undangan maka keberlakuan Ketetapan MPR yang masih berlaku tersebut tidak mempunyai dasar hukum.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan selanjutnya adalah Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. Yang dimaksud dengan Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.¹³⁹ Sedang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa¹⁴⁰ dengan materi muatan sama dengan materi Undang-undang.¹⁴¹

¹³⁸ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Penjelasan Pasal 7 Ayat (1) huruf b.

¹³⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka 3.

¹⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka 4.

¹⁴¹ *Ibid.*, Pasal 11.

Mengenai ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 dan UU No. 10 Tahun 2004 yang menempatkan PERPU sederajat dengan UU sebagaimana Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, hal ini merupakan koreksi terhadap Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000 yang menempatkan PERPU berada di bawah UU. Sebagai pengganti undang-undang, muatan materi PERPU sama dengan materi muatan undang-undang,¹⁴² meskipun bentuk peraturan perundang-undangannya dan proses penetapannya sama dengan Peraturan Pemerintah sehingga kedudukannya pun disamakan dengan UU.

Mengenai penggantian jenis peraturan perundang-undangan berupa Keputusan Presiden yang diganti dengan Peraturan Presiden baik dalam UU No. 10 Tahun 2004 maupun UU No. 12 Tahun 2011, hal ini dimaksudkan untuk menyederhanakan penyebutan dan menghindari peran ganda jenis peraturan perundang-undangan yang berupa Keputusan Presiden, baik yang bersifat mengatur (*regeling*) maupun yang bersifat penetapan (*beschikking*).¹⁴³ Keputusan Presiden adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang terdapat baik dalam Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 maupun dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Dalam lampiran Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dijelaskan bahwa Keputusan Presiden yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan adalah yang bersifat khusus (*einmahlig*).¹⁴⁴ Menurut Maria Farida Indrati

¹⁴² *Ibid.*,

¹⁴³ Abdul Gani Abdullah, "Pengantar Memahami Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Legislasi Indonesia Volume 1 Nomor 2* (Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, September 2004), hlm. 7.

¹⁴⁴ Republik Indonesia, *Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urusan Peraturan Perundangan*

penyebutan Keputusan Presiden yang bersifat khusus (*einmahlig*) ini tidak tepat, seharusnya Keputusan Presiden yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah Keputusan Presiden yang bersifat terus-menerus (*dauerhaftig*)¹⁴⁵ atau yang bersifat pengaturan (*regeling*). Namun demikian, menurut Maria Farida Indrati S., penggunaan istilah Peraturan Presiden sebagai pengganti Keputusan Presiden juga tidak tepat, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan sering kali dibentuk Keputusan Presiden yang di dalamnya terdiri atas ketentuan yang mengatur dan sekaligus ketentuan yang bersifat menetapkan. Apakah hal yang demikian itu tidak lebih tepat disebut Keputusan Presiden?¹⁴⁶ Menurut pendapat penulis, penggunaan istilah Peraturan Presiden sebagai ganti Keputusan Presiden sudah tepat dan harus diikuti secara konsisten oleh Presiden untuk tidak mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dan hanya mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersifat menetapkan (*beschikking*), sehingga tidak ada lagi jenis peraturan perundangan yang menggunakan istilah Keputusan Presiden. Hal ini tentu harus diikuti pula secara konsisten dengan peraturan perundangan pelaksana di bawahnya yang berupa Peraturan Menteri bagi putusan yang bersifat pengaturan dan Keputusan Menteri atau Penetapan Menteri yang bersifat menetapkan.

Istilah Peraturan Presiden dan juga Penetapan Presiden memang pernah dipakai pada masa Orde Lama

Republik Indonesia, Lampiran: Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Perundangan RI dan Skema Susunan Kekuasaan di Dalam Negara Republik Indonesia.

¹⁴⁵ Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 78.

¹⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 101.

(1959-1966) sebelum ditetapkannya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dengan muatan materi yang rancu. Pada waktu itu Penetapan Presiden dimaksudkan untuk melaksanakan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedang Peraturan Presiden dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) dan Peraturan Presiden yang dimaksudkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden.¹⁴⁷ Sedang Peraturan Presiden yang dimaksudkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 adalah Peraturan Presiden yang berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.¹⁴⁸ Dengan demikian, meskipun istilah yang dipakai sama, namun Peraturan Presiden yang dimaksudkan dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 tidak sama dengan Peraturan Presiden pada masa Orde Lama.

Sama dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 juga tidak mencantumkan peraturan-peraturan pelaksana lainnya dan tidak menyinggung tentang hierarki Perda dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hal ini bukan berarti jenis peraturan perundangan lainnya tidak diakui, sebab dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain yang disebutkan di atas diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan

¹⁴⁷ Surat Presiden No. 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959 Kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong yang direspon dengan Surat Ketua DPR-GR kepada Presiden No. 12324/DPR-GR/1959 dan Memorandum Pimpinan MPRS No. 1168/U/MPRS/1961 tanggal 12 Mei 1961.

¹⁴⁸ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 10 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 13.

kewenangan.¹⁴⁹ Jenis peraturan perundang-undangan lainnya yang juga diakui tersebut adalah peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, Bank Indonesia, Menteri, Kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Wali Kota, Kepala Desa atau yang setingkat.¹⁵⁰

Dengan demikian, selain UUD, UU/PERPU, PP, Peraturan Presiden, dan Perda, terdapat banyak jenis peraturan perundang-undangan yang lain dengan kualifikasi: (a) diakui keberadaannya; (b) mempunyai kekuatan hukum mengikat; (c) dibentuk atas perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan (d) dibentuk oleh badan yang diberi kewenangan.¹⁵¹ Termasuk jenis peraturan perundang-undangan yang lain tersebut adalah beberapa jenis peraturan pelaksana.

Namun pengakuan keberadaan jenis peraturan perundangan yang lain di atas masih mengandung kerancuan. Menurut Maria Farida Indrati S.,¹⁵² tidak semua lembaga negara dan pejabat yang disebut di atas mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan yang bersifat umum dan berlaku keluar sebagai peraturan perundang-undangan. Menurut Maria Farida, MPR, berdasarkan fungsi dan wewenangnya, tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (selain UUD – pen.). DPR, berdasarkan fungsi dan wewenangnya, juga tidak mempunyai kewenangan dalam pembentukan

¹⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 7 Ayat (4) dan *Ibid.*, Pasal 8 Ayat (2).

¹⁵⁰ *Ibid.*, dan *Ibid.*, Pasal 8 Ayat (1).

¹⁵¹ Abdul Gani Abdullah, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹⁵² Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 103-108.

perundang-undangan tanpa persetujuan Presiden. DPD yang hanya mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang tertentu, juga tidak mempunyai kewenangan dalam bidang pembentukan undang-undang. DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota juga tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan tanpa persetujuan Gubernur atau Bupati/Wali Kota. Dari pendapat Maria Farida tersebut tersirat pula pendapat bahwa Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, seperti Peraturan Tata tertib, yang merupakan peraturan yang bersifat khusus dan berlaku ke dalam tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Demikian juga MA, MK, dan BPK, berdasarkan fungsi dan wewenangnya, juga tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, sehingga segala bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh MA, MK, dan BPK hanya berlaku secara internal dan tidak berlaku umum dan bukan merupakan peraturan perundang-undangan. Tidak semua Menteri dan Kepala Badan/Lembaga/Komisi mempunyai kewenangan membentuk peraturan yang berlaku dan mengikat umum.

Berdasarkan uraian di atas, maka perkembangan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebelum dan setelah perubahan UUD 1945 secara singkat dapat disajikan dalam tabel 3.1 sebagai berikut:

Tabel 3.1
Perkembangan Jenis dan Hierarki
Peraturan Perundang-undangan Setelah Perubahan UUD
1945

No.	Dasar Hukum/Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan
1	Ketetapan MPR RI No. III/MPR/2000
	1) Undang-undang Dasar 1945 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 3) Undang-undang 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 5) Peraturan Pemerintah 6) Keputusan Presiden 7) Peraturan Daerah
2	UU No. 10 Tahun 2004
	1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 3) Peraturan Pemerintah 4) Peraturan Presiden 5) Peraturan Daerah
3	UU No. 12 Tahun 2011
	1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat 3) Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang 4) Peraturan Pemerintah

	5) Peraturan Presiden
	6) Peraturan Daerah Provinsi
	7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

BAB IV

PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Pembentukan Undang-Undang Sebelum Perubahan UUD 1945

1. Pembentukan Undang-undang Masa Awal Kemerdekaan

Pada saat ditetapkan UUD 1945 sebagai UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, substansi pengaturan yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang yang terdapat dalam Rancangan Undang-undang Dasar yang disiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) tidak mengalami perubahan.¹⁵³

Beberapa ketentuan UUD 1945 sebelum perubahan yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang terdapat pada Pasal 5, Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan ditentukan, bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR.¹⁵⁴ Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Jika suatu RUU tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.¹⁵⁵ Anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU. Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.¹⁵⁶ Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan PERPU. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.¹⁵⁷

Ketentuan yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR di atas sebagai konsekuensi

¹⁵³ Lihat R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Badan Penerbit FH UI, 2004), hlm. 468-532.

¹⁵⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 5 Ayat (1) (naskah asli sebelum perubahan).

¹⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 20 Ayat (1,2) (naskah asli sebelum perubahan).

¹⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 21 Ayat (1,2) (naskah asli sebelum perubahan).

¹⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 22 Ayat (1,2) (naskah asli sebelum perubahan).

dari konstruksi ketatanegaraan yang disusun berdasarkan sistem kekeluargaan dengan menempatkan MPR sebagai pemegang kedaulatan negara dan Presiden sebagai mandataris yang melaksanakan garis-garis besar haluan negara yang ditetapkan oleh MPR.¹⁵⁸ Ketentuan tersebut membawa implikasi bahwa pada prinsipnya inisiatif untuk mengusulkan RUU ada pada Presiden, sedang Anggota-anggota DPR hanya mempunyai hak inisiatif. Namun demikian untuk menghindari pemusatan kekuasaan di tangan Presiden yang menjadi pemegang kekuasaan membentuk UU, maka dalam membentuk UU Presiden harus mendapat persetujuan DPR, tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Menurut Soepomo, sebagaimana dikemukakan dalam Rapat Besar BPUPKI pada tanggal 15 Juli 1945, bahwa persetujuan DPR dalam pembentukan UU ini merupakan wujud dari semangat kebersamaan yang didasari oleh sistem kekeluargaan yang menjadi dasar dalam penyusunan sistem pemerintahan.¹⁵⁹

Kebersamaan dalam membentuk UU antara Presiden dan DPR ini oleh Soepomo dipandang sebagai sistem tersendiri yang berbeda dengan sistem pembentukan UU di Amerika Serikat yang menerapkan ajaran pemisahan kekuasaan dari Trias Politika yang tidak memberikan kekuasaan kepada Presiden membentuk UU melainkan hanya mempunyai hak veto. Berbeda pula dengan sistem di Inggris dan Perancis yang tidak ada pemisahan kekuasaan yang begitu prinsipil antara badan penyelenggara pemerintahan, sehingga pemerintahan bisa bertindak semaunya dengan tidak terbatas, tetapi pemerintah harus tunduk pada *votum* dari parlemen, jika parlemen tidak lagi percaya kepada pemerintah maka pemerintah akan jatuh.¹⁶⁰

Meskipun para perancang UUD 1945 yang tergabung dalam BPUPK menolak sistem pembentukan UU seperti di Amerika Serikat yang merupakan sistem pemisahan kekuasaan dengan sistem presidensial dan juga menolak sistem pembentukan UU seperti di Inggris yang tidak terdapat pemisahan kekuasaan dengan sistem pemerintahan parlementer karena dinilai sebagai sistem demokrasi

¹⁵⁸ R.M. A.B. Kusuma, *Op. Cit.*, hlm. 365.

¹⁵⁹ *Ibid.*,

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 388-389.

liberal yang merupakan penjelmaan dari paham individualisme.¹⁶¹ Namun menurut Saldi Isra¹⁶² kentalnya semangat kebersamaan dan adanya frasa “bersama-sama” antara Presiden dan DPR dalam membentuk UU itu menunjukkan lebih dekat dengan legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer, tetapi tidak persis sama karena pemerintah yang terlibat bersama-sama dengan DPR dalam pembentukan UU bukan merupakan anggota legislatif.

Terlepas dari sistem presidensial dan sistem parlementer atau sistem tersendiri, ketentuan mengenai perlunya persetujuan bersama dalam pembentukan UU antara Presiden dan DPR menurut UUD 1945 sebelum perubahan menunjukkan adanya upaya untuk menciptakan mekanisme saling mengimbangi dan saling kontrol antara Presiden dan DPR. Saling mengimbangi dan saling kontrol dalam pembentukan UU tersebut tidak hanya diciptakan melalui mekanisme persetujuan bersama, namun juga dalam pengusulan RUU, meskipun pada prinsipnya kekuasaan untuk membentuk UU ada pada Presiden, namun sebagai perimbangan dan kontrol para Anggota DPR mempunyai hak untuk mengajukan usul RUU. Pengajuan usul RUU ini pun juga disertai dengan ketentuan yang berimbang, jika suatu RUU yang diajukan Presiden tidak mendapat persetujuan DPR, maka RUU itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu, begitu pula sebaliknya jika RUU yang diajukan oleh Anggota DPR, meskipun disetujui oleh DPR, tapi tidak disahkan oleh Presiden, maka RUU tadi juga tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Berdasarkan ketentuan di atas, dalam hal memberikan persetujuan antara Presiden dan DPR mempunyai kekuatan yang berimbang. Tidaklah dapat suatu RUU menjadi UU tanpa ada persetujuan bersama. Hal ini mendorong antara Presiden dan DPR untuk mencari solusi dengan bermusyawarah mencari kesepakatan jika terdapat perbedaan pendapat dengan semangat kebersamaan agar suatu RUU dapat menjadi UU. Inilah mungkin yang dimaksud dengan semangat kebersamaan yang digagas oleh para perancang UUD 1945 dalam BPUPK. Jika

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 365. Lihat juga Saafoedin Bahar. *Op. Cit.*, hlm. 298.

¹⁶² Saldi Isra. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial*. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 105.

Presiden dan DPR tetap bersikukuh pada pendapat masing-masing yang berbeda, maka akan terjadi *deadlock* yang berarti RUU akan gagal menjadi UU. UUD 1945 sebelum perubahan memang tidak memberikan jalan keluar jika hal ini terjadi. Karena itulah untuk dapat mencapai persetujuan bersama dibutuhkan kearifan dari kedua belah pihak, baik Presiden maupun DPR.

Namun jika tidak lagi dapat tercapai persetujuan bersama maka RUU itu bisa diajukan lagi pada persidangan DPR masa berikutnya. Atau jika dipandang perlu, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 UUD 1945, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk diterbitkan UU, maka Pemerintah berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU. PERPU tersebut harus mendapatkan persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. Ketentuan pada Pasal 22 tersebut tampaknya juga mengandung perimbangan dan kontrol antara Presiden dan DPR.

Lain halnya dalam hal penetapan UU tentang APBN, Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan menentukan: “Anggaran pendapatan dan belanja negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.”¹⁶³ Ketentuan tersebut tidak memberikan peluang kepada Pemerintah untuk mengajukan usul RUU RAPBN yang telah ditolak DPR pada persidangan yang berikut. Apakah hal ini bisa dijadikan indikasi bahwa dalam hal penetapan UU tentang APBN kedudukan DPR lebih kuat daripada Pemerintah. Sedang ketentuan yang mengharuskan menjalankan anggaran tahun yang lalu merupakan jalan keluar agar roda pemerintahan bisa tetap berjalan. Ketentuan ini juga tidak mengandung kejelasan, apakah dalam menjalankan APBN tahun lalu

¹⁶³ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara, Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 23 Ayat (1) (naskah asli sebelum perubahan), kalimat kedua yang berbunyi: “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu” dalam Rancangan UUD 1945 hasil BPUPKI tidak tercantum, baru kemudian ditambahkan pada Sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 oleh Soepomo setelah mendapatkan usul dari Anggota PPKI Ratulangi. Lihat R.M. A.B Kusumo, *Op. Cit.*, hlm 479-480. Lihat pula Saafroedin Bahar, *Op. Cit.*, hlm. 545-546.

tersebut dalam hal jumlah APBN ataukah juga berkaitan dengan item-item pendapatan dan pengeluarannya.

Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan hanya mengatur hal-hal pokok atau prinsip-prinsip dasar dalam hal pembentukan undang-undang. Bagaimana proses dan mekanisme pembentukan suatu undang-undang tidak diatur di dalamnya. Bahkan UUD 1945 sebelum perubahan juga tidak memberikan perintah untuk mengatur proses dan mekanisme pembentukan undang-undang tersebut dengan undang-undang sebagai pelaksanaan dari ketentuan-ketentuan yang ada dalam UUD 1945. Karena itu, dalam praktiknya, pelaksanaan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mengenai pembentukan undang-undang mengalami perkembangan seiring dengan dinamika dari sejak Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai dilakukannya perubahan UUD 1945.

Beberapa ketentuan pembentukan undang-undang di atas pada periode berlakunya UUD 1945 pada awal kemerdekaan tahun 1945 sampai dengan tahun 1950 belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, karena sebagai negara yang baru merdeka, alat perlengkapan negara, termasuk DPR, sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945 belum dapat dibentuk. Karena itu, agar tidak menghambat jalannya pemerintahan negara maka dalam Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan ditentukan bahwa Presiden menjalankan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA dengan bantuan sebuah komite nasional.¹⁶⁴

Berdasarkan ketentuan dalam Aturan Peralihan tersebut, Presiden mempunyai kekuasaan yang amat besar¹⁶⁵, sebab di samping memegang kekuasaan eksekutif untuk sementara waktu juga memegang kekuasaan legislatif. Meskipun menurut ketentuan Aturan Peralihan tersebut dalam melaksanakan tugasnya

¹⁶⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara, Republik Indonesia Tahun 1945, Op. Cit.*, Aturan Peralihan Pasal IV (naskah asli sebelum perubahan) menentukan bahwa sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk menurut Undang-undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

¹⁶⁵ Moch. Tolchah Mansoer dalam disertasinya yang dibukukan: *Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia* (Jakarta: Pradnyaparamita, 1983, hlm. 113) menyebut kekuasaan Presiden pada masa transisi itu luar biasa sekali. Ia Presiden. Ia MPR. Ia DPA, dan iapun DPR. Sedang Abdullah Zaini dalam bukunya *Pengantar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991, hlm. 127) menyebut kekuasaan Presiden yang demikian itu sebagai “*constitutional dictatorship*”.

Presiden dibantu Komite Nasional, tetapi karena Komite Nasional sifatnya hanya membantu maka dikhawatirkan hal itu bisa menjadikan negara Indonesia yang baru berdiri menjadi negara yang tidak demokratis. Karena itu, pada sidangnya yang pertama tanggal 16 Oktober 1945 di Jakarta, Komite Nasional mengusulkan kepada Pemerintah agar Komite Nasional tidak hanya difungsikan sebagai pembantu Presiden, melainkan difungsikan sebagai lembaga legislatif dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Untuk itu diusulkan pula dibentuk Badan Pekerja yang bertugas menjalankan fungsi Komite Nasional sehari-hari. Badan Pekerja tersebut bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat. Usulan itu mendapat dukungan dari Wakil Presiden Mohammad Hatta yang menghadiri sidang tersebut, yang selanjutnya mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945.¹⁶⁶ Dalam Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945 tersebut dinyatakan: Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusjawaratan Rakjat dan Dewan Perwakilan Rakjat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara, serta menjetudjui bahwa pekerdjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnja keadaan didjalankan oleh sebuah Badan Pekerja jang dipilih diantara mereka dan jang bertanggung djawab kepada Komite Nasional Pusat.”¹⁶⁷

Isi Maklumat No. X Tanggal 16 Oktober 1945 tersebut telah mengubah ketentuan yang ada dalam pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan. Persoalannya adalah apakah bisa perubahan UUD 1945 hanya dilakukan melalui sebuah Maklumat Wakil Presiden? Sementara itu bentuk produk hukum atau peraturan perundang-undangan yang berupa “Maklumat” itu sendiri tidak dikenal dalam UUD 1945. Memang menurut UUD 1945 (sebelum perubahan) itu sendiri, perubahan terhadap UUD harus dilakukan oleh MPR dalam sidang yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR dan disetujui oleh

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 128-129.

¹⁶⁷ Republik Indonesia, *Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945* (Berita Republik Indonesia Tahun I No. 2), hlm. 10 kolom 3.

sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.¹⁶⁸ Namun karena saat itu MPR belum terbentuk dan sesuai Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan kekuasaan MPR dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional, maka sebetulnya Presiden dengan bantuan Komite Nasional dapat melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Dengan demikian, jika Maklumat Wakil Presiden itu dianggap mewakili Presiden sehingga mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan Maklumat Presiden, maka perubahan UUD 1945 melalui Maklumat Wakil Presiden tersebut dapat dibenarkan.¹⁶⁹ Karena, ternyata Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945 tersebut tidak mendapatkan tentangan atau keberatan dari Presiden, karena memang kehadiran Wakil Presiden dalam Sidang Komite Nasional tersebut mewakili Presiden, yang berarti Presiden dapat menerima atau menyetujui sehingga Maklumat Wakil Presiden tersebut bisa dianggap sebagai Maklumat Presiden.

Dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945 tersebut memang terdapat pergeseran fungsi Komite Nasional Pusat dari lembaga pembantu Presiden menjadi lembaga legislatif yang berkedudukan sejajar dengan Presiden. Karena itu berdasarkan Penjelasan dari Maklumat tersebut yang dikeluarkan oleh Ketua BP KNP tanggal 20 Oktober 1945, BP KNP tidak lagi berhak ikut campur atau mengurus hal-hal yang berkenaan dengan tindakan Pemerintahan (*uitvoering*).¹⁷⁰ Sejak dikeluarkannya Maklumat tersebut mulailah dibentuk undang-undang melalui persetujuan bersama antara Presiden dan Komite Nasional Pusat.

Proses pembentukan undang-undang antara BP-KNP dengan Presiden pada waktu itu tidak diketahui secara jelas. Karena saat itu memang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya. Bahkan dalam BP-KNP secara internal

¹⁶⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 37 (naskah asli sebelum perubahan).

¹⁶⁹ Mengenai keabsahan perubahan UUD 1945 melalui Maklumat Wakil Presiden No. X 16 Oktober 1945 dikemukakan oleh Moch. Tolchah Mansoer, Op. Cit. hlm. 136-138 dengan mengutip pidato Mr. Assa'at Ketua BPKNIP dan Mr. A.G. Pringgodigdo yang pada saat Maklumat No. X itu dikeluarkan berkedudukan sebagai Sekretaris Negara.

¹⁷⁰ Republik Indonesia, *Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945*, Loc. Cit., Penjelasan.

tata tertib untuk itu juga belum ada. Menurut Saldi Isra, dari catatan Sekretariat DPRGR, dari tanggal 17 Oktober 1945 sampai dengan awal Maret 1946, rapat-rapat BP-KNP baik internal maupun bersama-sama dengan pemerintah dilakukan dalam suasana ramah tamah/sederhana, tanpa formalitas, tanpa tata tertib, dan dilakukan secara tertutup. Dalam pelaksanaannya BP-KNP dibantu sebuah panitia yang bertugas mengadakan pemeriksaan persiapan terhadap suatu RUU sebelum rancangan itu dibahas dalam rapat pleno antara BP-KNP dengan menteri-menteri terkait untuk diputuskan.¹⁷¹

Pembahasan RUU yang dilakukan antara BP-KNP dengan menteri-menteri yang terkait tersebut sesuai dengan Penjelasan Maklumat Pemerintah Tanggal 14 Nopember 1945 yang menyatakan bahwa dalam pembentukan undang-undang bersama dengan DPR menteri negara yang bersangkutanlah yang sesungguhnya harus berhadapan dengan Dewan.¹⁷² Maklumat Pemerintah tersebut sebetulnya tidak berkaitan dengan proses pembentukan undang-undang, melainkan berisi tentang pengumuman Susunan Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Syahrir (Kabinet Syahrir I) dan pernyataan bahwa tanggung jawab pemerintahan ada di tangan Menteri, sehingga telah terjadi perubahan sistem pemerintahan presidensial ke sistem pemerintahan parlementer. Hanya saja penjelasan Maklumat tersebut menjelaskan mengenai keharusan menteri negara yang bersangkutan berhadapan dengan DPR dalam menjalankan tugas legislatif dari Presiden. Karena itu menurut Saldi Isra, dengan adanya Maklumat Tanggal 14 Nopember 1945 itu selain terjadi pergeseran sistem pemerintahan presidensial ke parlementer juga terjadi pergeseran proses legislasi ke arah pola legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer.¹⁷³

Meskipun terdapat perubahan dari sistem pemerintahan presidensial ke parlementer, proses pembentukan undang-undang tetap dilakukan secara bersama-sama antara Presiden atau Pemerintah dengan BP-KNP. Meskipun yang berhadapan langsung dengan BP-KNP dalam pembentukan undang-undang adalah

¹⁷¹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 110.

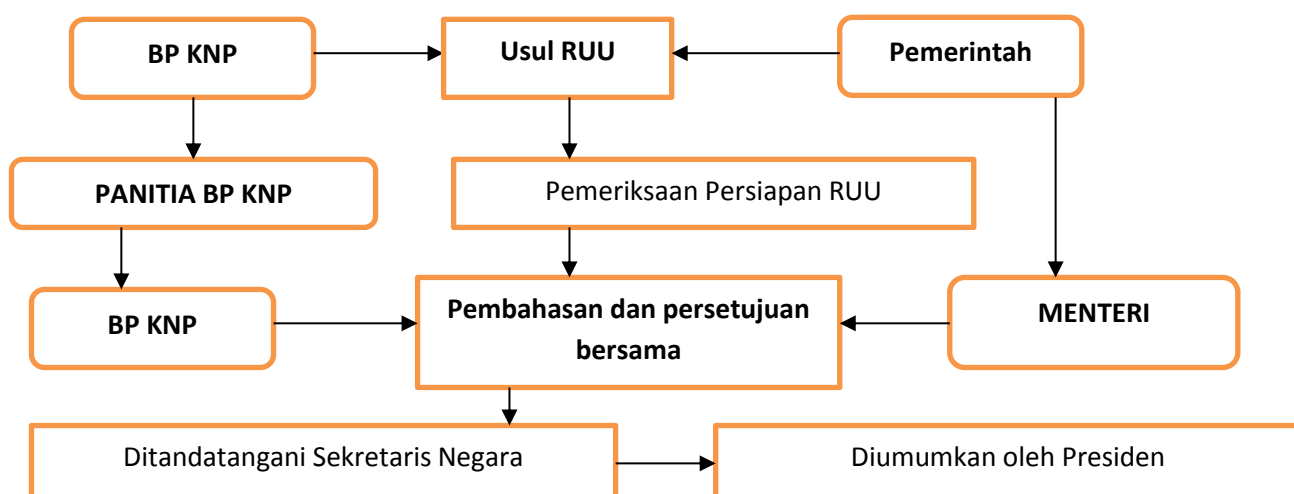
¹⁷² *Ibid.*, hlm. 109.

¹⁷³ *Ibid.*

menteri yang terkait, dan menteri tidak lagi bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi pemberlakuan undang-undang tetap di tangan Presiden. Hal ini ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1945 tentang Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan oleh Presiden Tanggal 10 Oktober 1945. Dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1945 tersebut ditentukan bahwa UU dan Peraturan Presiden diumumkan oleh Presiden dan ditandatangani oleh Sekretaris Negara,¹⁷⁴ serta mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jika dalam UU atau Peraturan Presiden itu ditetapkan lain.¹⁷⁵ Dengan demikian terdapat saling kontrol antara BP-KNP, Menteri, dan Presiden dalam pembentukan undang-undang. Secara garis besar alur proses pembentukan UU pada awal kemerdekaan antara tahun 1945-1946 dapat digambarkan dalam bagan 4.1 sebagai berikut:

Bagan 4.1

Alur Proses Pembentukan UU dalam BP KNP 1945-1946



Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

Pengaturan mengenai proses pembahasan RUU dalam BP-KNP baru ditetapkan dalam Tata Tertib BP-KNP tanggal 10 Juni 1947. Aturan mengenai proses pembahasan RUU dalam Tata Tertib BP-KNP tersebut ternyata cukup sederhana. Pada awalnya pembahasan RUU dilakukan oleh Panitia Tetap BP-KNP

¹⁷⁴ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah* (HPPN 1945 Hal. 33), Pasal 1.

¹⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 4.

secara tertutup,¹⁷⁶ kecuali jika Panitia memutuskan lain.¹⁷⁷ Hasil pembahasan Panitia Tetap itu kemudian diperbanyak dan disampaikan kepada para Anggota BP-KNP dan disampaikan pula kepada Pemerintah untuk mendapatkan jawaban secara tertulis, dan jawaban tertulis Pemerintah itu diperbanyak dan disampaikan kepada Anggota BP-KNP.¹⁷⁸ Selanjutnya pembahasan diadakan dalam rapat terbuka.¹⁷⁹

Berdasarkan ketentuan di atas ternyata proses pembahasan RUU secara bersama-sama antara Pemerintah dan BP-KNP hanya dilakukan dalam rapat terbuka (rapat pleno) untuk mengambil keputusan berdasarkan hasil pembahasan Panitia tetap BP-KNP dan jawaban dari pemerintah secara tertulis atas hasil pembahasan Panitia Tetap BP-KNP. Tidak terdapat forum pembahasan bersama antara Panitia Tetap BP-KNP dengan Pemerintah. Meskipun dengan proses yang menurut Saldi Isra kurang menggambarkan pola pembahasan bersama-sama karena tidak mengatur bagaimana pola pembahasan bersama dalam rapat terbuka,¹⁸⁰ namun tampaknya kesempatan untuk saling kontrol antara BP-KNP dan pemerintah cukup berimbang. Mengenai bagaimana pola pembahasan bersama antara BP-KNP dengan Pemerintah dalam rapat terbuka mungkin sudah terdapat pola yang sudah menjadi tradisi atau kebiasaan (konvensi) yang dilakukan antara Pemerintah dan BP-KNP sehingga tidak perlu diatur.

Dalam perkembangan selanjutnya BP-KNP menetapkan Tata Tertib lagi pada tanggal 1 Desember 1949 itu tidak menyinggung proses pembentukan undang-undang sebagaimana Tata Tertib BP-KNP tanggal 10 Juni 1947. Juga tidak ditegaskan apakah Tata Tertib BP-KNP tanggal 1 Desember 1949 itu sebagai pengganti atau revisi atas Tata Tertib BP-KNP tanggal 10 Juni 1947.¹⁸¹ Dengan demikian maka mekanisme dalam proses pembentukan undang-undang secara

¹⁷⁶ Republik Indonesia, *Tata Tertib BP-KNP 10 Juni 1947*, dalam Sekretariat Jenderal DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR-GR, 1983), Pasal 17.

¹⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 16.

¹⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 18 Ayat (1,2,3).

¹⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 19.

¹⁸⁰ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 113.

¹⁸¹ *Ibid.*,

internal dalam BP-KNP tetap dilaksanakan berdasarkan Tata Tertib BP-KNP tanggal 10 Juni 1947.

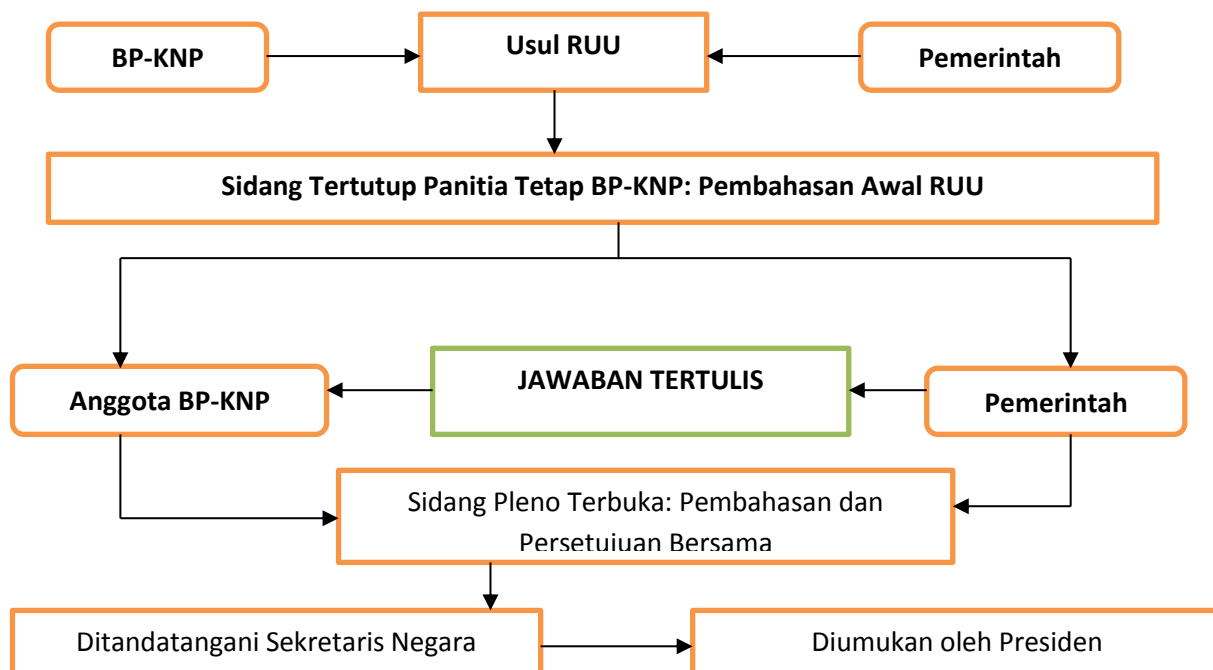
Keberadaan KNP sebagai lembaga legislatif dan proses pembentukan UU yang dilakukan bersama-sama antara KNP dan Pemerintah berlandaskan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945, dan Maklumat Pemerintah Tanggal 14 November 1945 dengan mekanisme sebagaimana diatur dalam Tata Tertib BP-KNP 10 Juni 1947 sebagaimana diuraikan di atas tetap berjalan pada saat RI menjadi bagian dari negara RIS. Namun hanya berlaku untuk negara bagian RI yang beribukota di Yogyakarta.

Proses pembentukan undang-undang sebagaimana diuraikan di atas dilakukan jika kondisi negara dalam keadaan normal. Jika dalam keadaan memaksa, sebagai pelaksanaan dari Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan, maka Presiden mempunyai kekuasaan penuh untuk tindakan-tindakan dan mengadakan peraturan-peraturan dengan menyimpang dari Undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada. Namun kekuasaan penuh Presiden ini hanya dalam rentang waktu selama 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal 15 September 1948. Ketentuan di atas tertuang dalam UU No. 30 Tahun 1948 yang menentukan bahwa selama tiga bulan terhitung mulai tanggal 15 September '948, kepada Presiden diberikan kekuasaan penuh (*pleinpouvoir*) untuk menjalankan tindakan-tindakan dan mengadakan peraturan-peraturan dengan menyimpang dari Undang-undang dan peraturan yang ada, guna menjamin keselamatan Negara dalam menghadapi keadaan bahaya yang memuncak.¹⁸²

Alur proses pembentukan UU dalam BP-KNP pada tahun 1947-1949 dapat digambarkan dalam bagan 4.2 sebagai berikut:

¹⁸² Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 30 Tahun 1948 tentang Pemberian Kekuasaan Penuh kepada Presiden dalam Keadaan Bahaya*, (HPPN 1948, hal. 167). Satu-satunya pasal yang termuat di dalamnya.

Bagan 4.2
Alur Proses Pembentukan UU dalam BP-KNP Tahun 1947-1949
(Tata Tertib BP-KNP 10 Juni 1947)



Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

Pada saat negara Republik Indonesia menjadi bagian dari negara Republik Indonesia Serikat (RIS), negara bagian RI yang beribukota di Yogyakarta menetapkan UU No. 1 Tahun 1950 tentang *Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat*.¹⁸³ Dalam UU Negara Bagian RI Yogyakarta No. 1 Tahun 1950 tersebut diantaranya diatur mengenai jenis peraturan-peraturan pemerintah pusat dan proses pembentukan undang-undang. Mengenai jenis peraturan-peraturan pemerintah pusat ditentukan terdiri dari: (a) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (b) Peraturan Pemerintah, dan (c) Peraturan Menteri.¹⁸⁴

¹⁸³ UU No. 1 Tahun 1950 yang dimaksud adalah UU dari negara bagian RI Yogyakarta. Ada juga UU No. 1 Tahun 1950 tentang Susunan, Kekuasaan dan Jalan Pengadilan Mahkamah Agung Indonesia yang merupakan UU Negara Federal RIS.

¹⁸⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat*, Op. Cit., Pasal 1.

Sedang mengenai proses pembentukan undang-undang dalam UU RI Yogyakarta No. 1 Tahun 1950 tersebut ditentukan bahwa Presiden dan DPR dapat mengajukan RUU. RUU yang diusulkan oleh Presiden disertai surat pengantar yang ditandatangani Presiden atau atas perintah Presiden yang ditandatangani Sekretaris Negara. Meskipun surat pengantar ditandatangani Presiden atau Sekretaris Negara, RUU ditandatangani oleh menteri yang bersangkutan.¹⁸⁵ Jika diajukan oleh DPR, RUU disampaikan kepada Presiden dengan ditandatangani oleh Ketua DPR.¹⁸⁶ Dalam hal RUU berasal dari Presiden, kemungkinan DPR bisa menyetujui keseluruhan, menyetujui dengan perubahan, atau menolak. Pilihan kemungkinan sikap DPR terhadap RUU yang diajukan Presiden itu disampaikan kepada Presiden dengan surat pengantar yang ditandatangani oleh Ketua DPR.¹⁸⁷ Dalam hal RUU berasal dari DPR, kemungkinan Presiden bisa menyetujui keseluruhan, menyetujui dengan perubahan, atau menolak. Pilihan kemungkinan sikap Presiden terhadap RUU yang diajukan DPR itu disampaikan kepada DPR dengan surat pengantar yang ditandatangani oleh Presiden.¹⁸⁸ Pembahasan RUU, baik yang diusulkan oleh Presiden maupun DPR, dilakukan oleh DPR bersama dengan menteri yang bertanggung jawab.¹⁸⁹ RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden menjadi undang-undang dengan menggunakan pernyataan “Dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.¹⁹⁰

Dari beberapa ketentuan di atas saling kontrol antara DPR dalam hal ini dilaksanakan oleh BP-KNP dengan Presiden dilakukan dengan saling memberikan tanggapan secara tertulis tentang kemungkinan pilihan menerima keseluruhan, menerima dengan perubahan, atau menolak secara tertulis terhadap RUU yang dibahas. Kesempatan untuk memberikan tanggapan tertulis tersebut dilakukan secara berimbang antara keduanya. Untuk dapat mencapai kesepakatan bersama pembahasan RUU dilaksanakan antara DPR dengan menteri yang terkait. Dalam hal ini tampaknya juga terjadi saling kontrol dari internal pemerintah antara

¹⁸⁵ *Ibid*, Pasal 3 Ayat (1,2,3).

¹⁸⁶ *Ibid*, Pasal 6 Ayat (1).

¹⁸⁷ *Ibid*, Pasal 5.

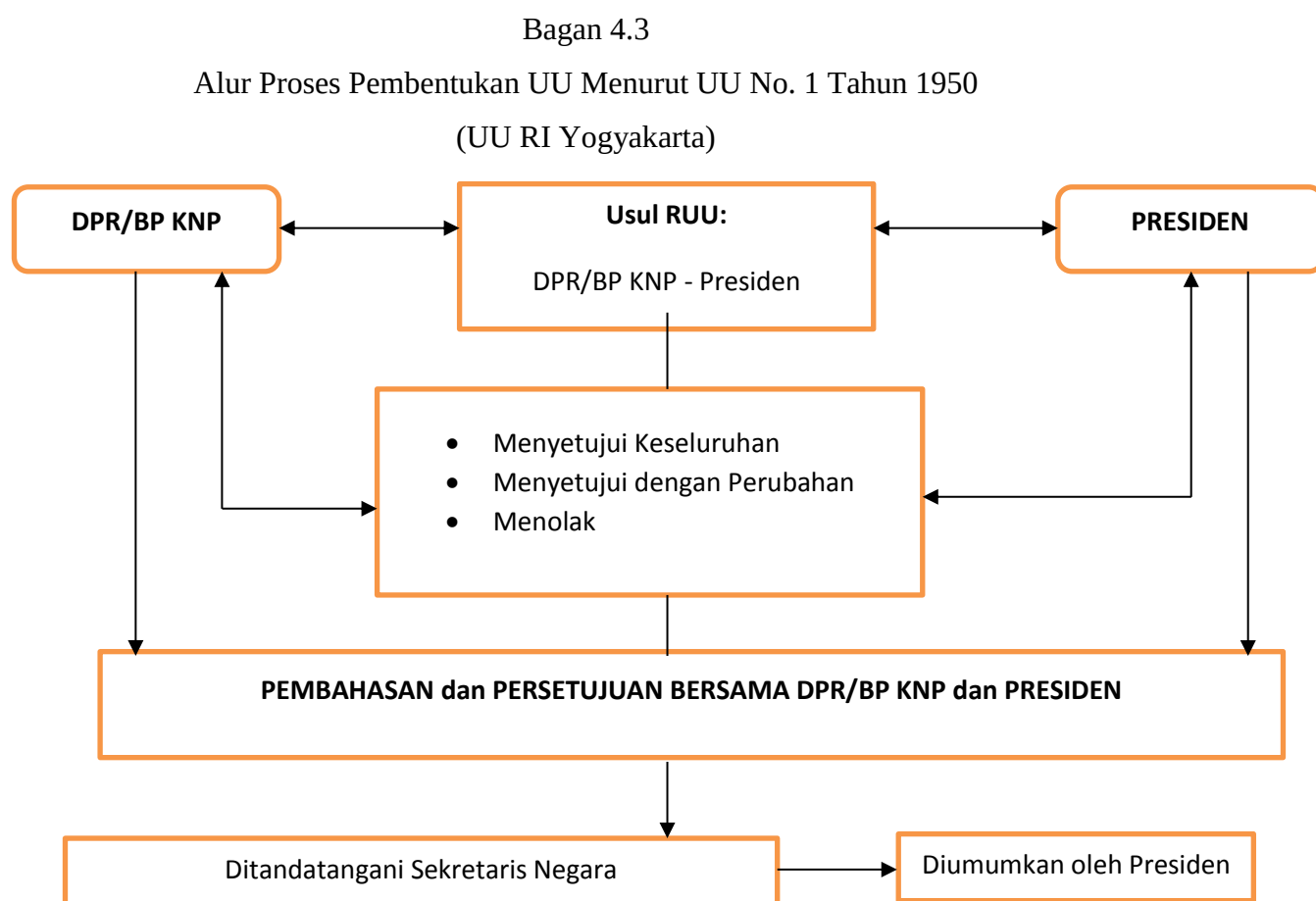
¹⁸⁸ *Ibid*, Pasal 7.

¹⁸⁹ *Ibid*, Pasal 4 Ayat (1).

¹⁹⁰ *Ibid*, Pasal 8.

Presiden dan menteri. Meskipun pengantar usul RUU yang disampaikan oleh Presiden harus ditandatangani oleh Presiden atau Sekretaris Negara atas perintah Presiden, tetapi RUU yang diusulkan itu harus ditandatangani oleh menteri yang bersangkutan. Demikian juga halnya, meskipun pembahasan RUU dengan DPR/BP-KNP Pemerintah diwakili oleh menteri yang bersangkutan, tetapi pengumuman atau pengesahan berlakunya RUU yang sudah disepakati bersama antara DPR/BP-KNP dengan Menteri untuk menjadi UU tetap dilakukan oleh Presiden dengan ditandatangani oleh Sekretaris Negara.¹⁹¹

Secara garis besar alur proses pembentukan UU menurut UU No. 1 Tahun 1950 sebagaimana diuraikan di atas dapat digambarkan dalam bagan 4.3 sebagai berikut:



Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

¹⁹¹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945, Loc. Cit.*

Meskipun dalam rentang waktu yang cukup singkat dan dalam keadaan masa transisi yang serba terbatas, serta sering terganggu oleh dinamika perkembangan kondisi politik yang kurang kondusif ternyata dalam kurun waktu setelah dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah Tanggal 14 November 1945 sampai dengan 17 Agustus 1950, Presiden bersama-sama BP-KNP telah menghasilkan 133 UU.¹⁹² Hal ini bisa jadi karena pembahasan RUU antara BP-KNP dengan Pemerintah dilakukan melalui proses yang sederhana, sehingga untuk menyelesaikan dan mencapai kesepakatan bersama terhadap suatu RUU menjadi UU dapat berjalan cukup cepat dan tidak memerlukan waktu yang lama. Di samping juga karena materi muatan yang diatur dalam UU belum begitu kompleks seperti sekarang.

2. Pembentukan Undang-undang Masa Konstitusi RIS Tahun 1949

Konstitusi RIS¹⁹³ adalah UUD dari Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang lahir tanggal 27 Desember 1949 sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB) yang diselenggarakan di S'Gravenhage. Negara Republik Indonesia (RI) yang beribukota di Yogyakarta berstatus sebagai negara bagian dari negara RIS. Konstitusi RIS menganut sistem perwakilan dua kamar dengan sistem pemerintahan parlementer. Karena itu proses pembentukan UU menurut Konstitusi RIS juga mempunyai ciri karakteristik tersendiri sebagaimana di negara-negara federal dengan model parlemen dua kamar dan sistem pemerintahan parlementer.

Dalam hal pembentukan undang-undang menurut Konstitusi RIS kekuasaan perundang-undangan federal dibedakan menjadi dua, yaitu:

- a. UU mengenai daerah bagian ataupun hubungan antara RIS dengan seluruh daerah bagian dilakukan oleh Pemerintah, bersama-sama dengan DPR dan senat;

¹⁹² B.N. Marbun. *DPR-RI, Pertumbuhan dan Cara Kerjanya* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992), hlm. 81.

¹⁹³ Disepakati oleh delegasi RI dan delegasi BFO (*Bijeenkomst Federaal Overleg*) tanggal 29 Oktober 1949 dan kemudian diberlakukan berdasarkan Keputusan Pres. RIS No. 48 tanggal 31 Djan. 1950. LN 50-3 (du. 6 Feb. '50).

b. UU mengenai hal di luar daerah bagian dan hubungan antara RIS dan daerah bagian dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR.¹⁹⁴

Beberapa ketentuan dalam Konstitusi RIS Tahun 1949 yang berkaitan dengan pembentukan UU adalah sebagai berikut:

- 1) Pengajuan usul pembentukan undang-undang dapat dilakukan oleh Pemerintah, DPR, dan Senat dengan ketentuan:
 - a) Usul Pemerintah tentang UU disampaikan kepada DPR dengan amanat Presiden dan dikirimkan serentak kepada Senat untuk diketahui;
 - b) Senat berhak memajukan usul UU kepada DPR tentang daerah bagian ataupun hubungan antara RIS dengan seluruh daerah bagian. Usul tersebut diberitahukan serentak kepada Presiden disertai dengan salinan usul itu;
 - c) DPR berhak memajukan usul UU kepada Pemerintah.¹⁹⁵
- 2) DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul UU yang diajukan oleh Pemerintah atau Senat.¹⁹⁶
- 3) Usul UU yang telah diterima oleh DPR dan telah dirundingkan oleh Senat jika mengenai hal kedaerahan dan hubungan RIS dengan seluruh daerah bagian, memperoleh kekuatan UU, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah.¹⁹⁷
- 4) Meskipun apabila Senat menolak usul yang sebelumnya sudah diterima oleh DPR, usul itu dapat juga disahkan oleh Pemerintah jika DPR menerimanya dengan tidak mengubahnya lagi dan dengan sekurang-kurangnya diterima oleh 2/3 dari jumlah suara anggota-anggota yang hadir dan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota sidang.¹⁹⁸
- 5) Apabila DPR menerima usul UU dari Pemerintah dengan mengubahnya ataupun tidak, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu:

¹⁹⁴ Republik Indonesia Serikat, *Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Tahun 1949*. LN 50-3 (du. 6 Peb.'50)., Pasal 127 huruf a,b.

¹⁹⁵ *Ibid*, Pasal 128 Ayat (1,2,3).

¹⁹⁶ *Ibid*, Pasal 129.

¹⁹⁷ *Ibid*, Pasal 130 Ayat (1).

¹⁹⁸ *Ibid*, Pasal 132 Ayat (1 dan 2).

- a) kepada Senat dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden, jika usul itu mengenai urusan yang menjadi wewenang Senat;
 - b) kepada Presiden, jika usul itu mengenai pengaturan urusan yang lain.¹⁹⁹
- 6) Apabila DPR menerima usul yang diajukan oleh Senat, maka usul itu dikirimkan:
- a) kepada Senat untuk dirundingkan lebih jauh jika DPR mengubahnya, dan diberitahukan kepada Presiden;
 - b) kepada Pemerintah untuk disahkan jika DPR tidak mengubahnya, dan diberitahukan kepada Senat.²⁰⁰
- 7) Apabila DPR menolak usul UU dari Pemerintah, maka hal itu diberitahukan kepada Presiden dan juga kepada Senat, jika usul itu mengenai urusan yang juga menjadi wewenang Senat.²⁰¹
- 8) Pengajuan usul UU oleh DPR disampaikan kepada:
- a) Senat, jika berkaitan dengan urusan yang menjadi wewenang Senat dengan pemberitahuan serentak kepada Presiden;
 - b) Presiden, jika berkaitan dengan urusan di luar wewenang Senat dengan pemberitahuan serentak kepada Senat.²⁰²
- 9) Apabila Senat menerima pula usul yang telah diterima oleh DPR, maka usul itu dikirimkan dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden, untuk disahkan oleh Pemerintah dan diberitahukan serentak kepada DPR.²⁰³
- 10) Apabila Senat menolak usul yang sebelum itu sudah diterima oleh DPR, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden, dengan pemberitaan serentak kepada DPR.²⁰⁴
- 11) Pemerintah dapat menyampaikan sekali lagi usul yang telah ditolak oleh Senat, kepada DPR untuk diulang dirundingkan.²⁰⁵

¹⁹⁹ *Ibid*, Pasal 133 Ayat (1).

²⁰⁰ *Ibid*, Pasal 133 Ayat (2).

²⁰¹ *Ibid*, Pasal 134.

²⁰² *Ibid*, Pasal 135 Ayat (1 dan 2).

²⁰³ *Ibid*, Pasal 136 Ayat (1).

²⁰⁴ *Ibid*, Pasal 136 Ayat (2).

²⁰⁵ *Ibid*, Pasal 136 Ayat (3).

- 12) Apabila DPR pada pengulangan perundingan menerima usul UU, maka usul itu dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan oleh Pemerintah dan keputusannya diberitahukannya serentak kepada Senat.²⁰⁶
- 13) Apabila DPR pada pengulangan perundingan menolak usul UU maka hal itu diberitahukannya kepada Presiden dan kepada Senat.²⁰⁷
- 14) Selama suatu usul UU belum diterima oleh DPR, dan dirundingkan oleh Senat, jika usul itu mengenai urusan yang menjadi wewenang Senat, maka usul itu dapat ditarik kembali oleh alat perlengkapan yang memajukannya.²⁰⁸
- 15) Pemerintah harus mensahkan usul UU yang sudah diterima, kecuali jika ia dalam satu bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanya untuk disahkan, Pemerintah menyatakan keberatannya yang tak dapat dihindarkan.²⁰⁹
- 16) Pengesahan oleh Pemerintah, ataupun keberatan Pemerintah diberitahukan kepada DPR dan kepada Senat dengan amanat Presiden.²¹⁰

Secara garis besar alur besar proses pembentukan UU menurut Konstitusi RIS 1949, baik jika RUU berasal dari usul Pemerintah, Senat, maupun DPR dapat digambarkan dalam bagan 4.4, bagan 4.5, bagan 4.6 sebagai berikut:

²⁰⁶*Ibid*, Pasal 137 Ayat (1).

²⁰⁷*Ibid*, Pasal 137 Ayat (2).

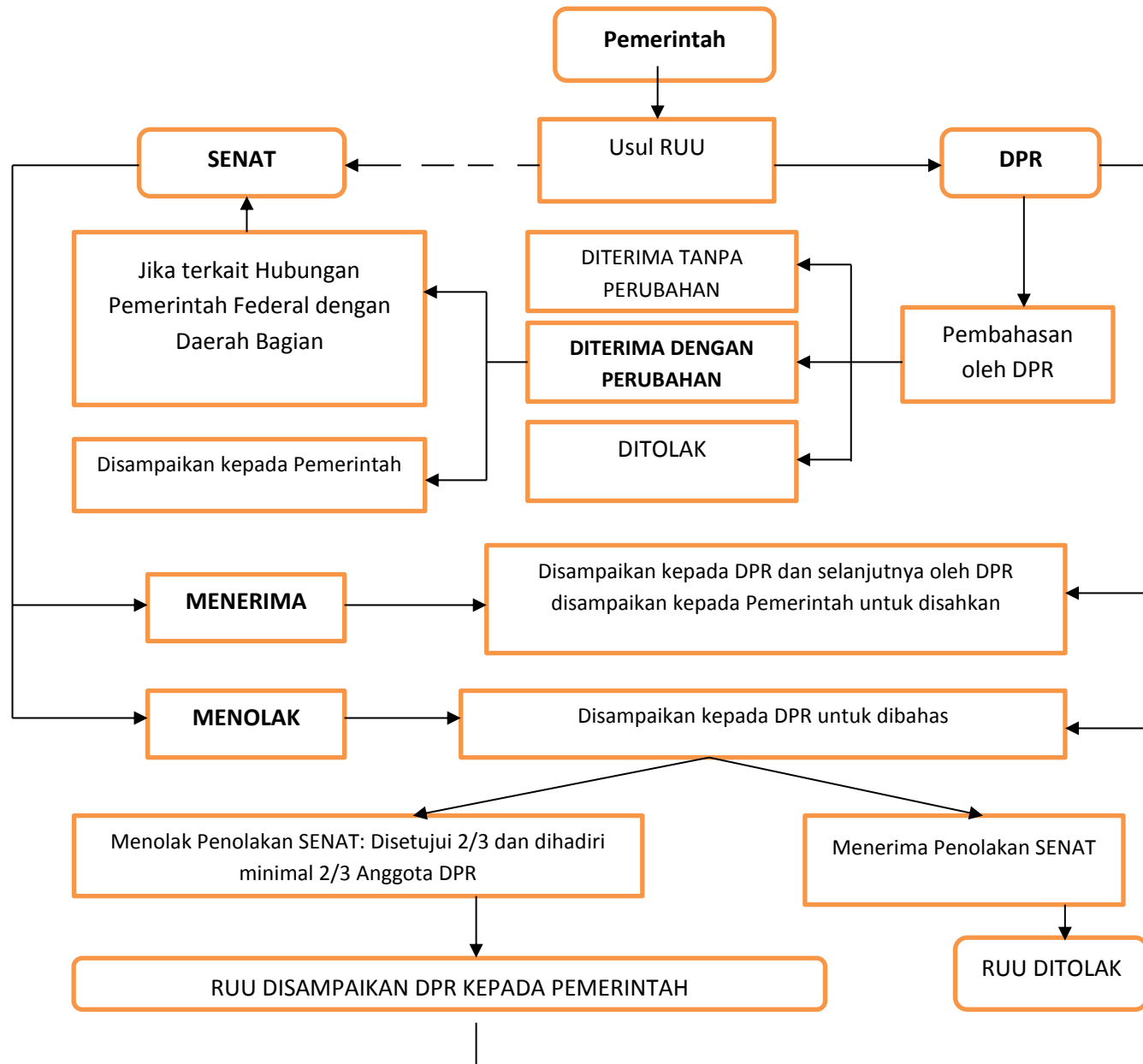
²⁰⁸*Ibid*, Pasal 138 Ayat (1).

²⁰⁹*Ibid*, Pasal 138 Ayat (2).

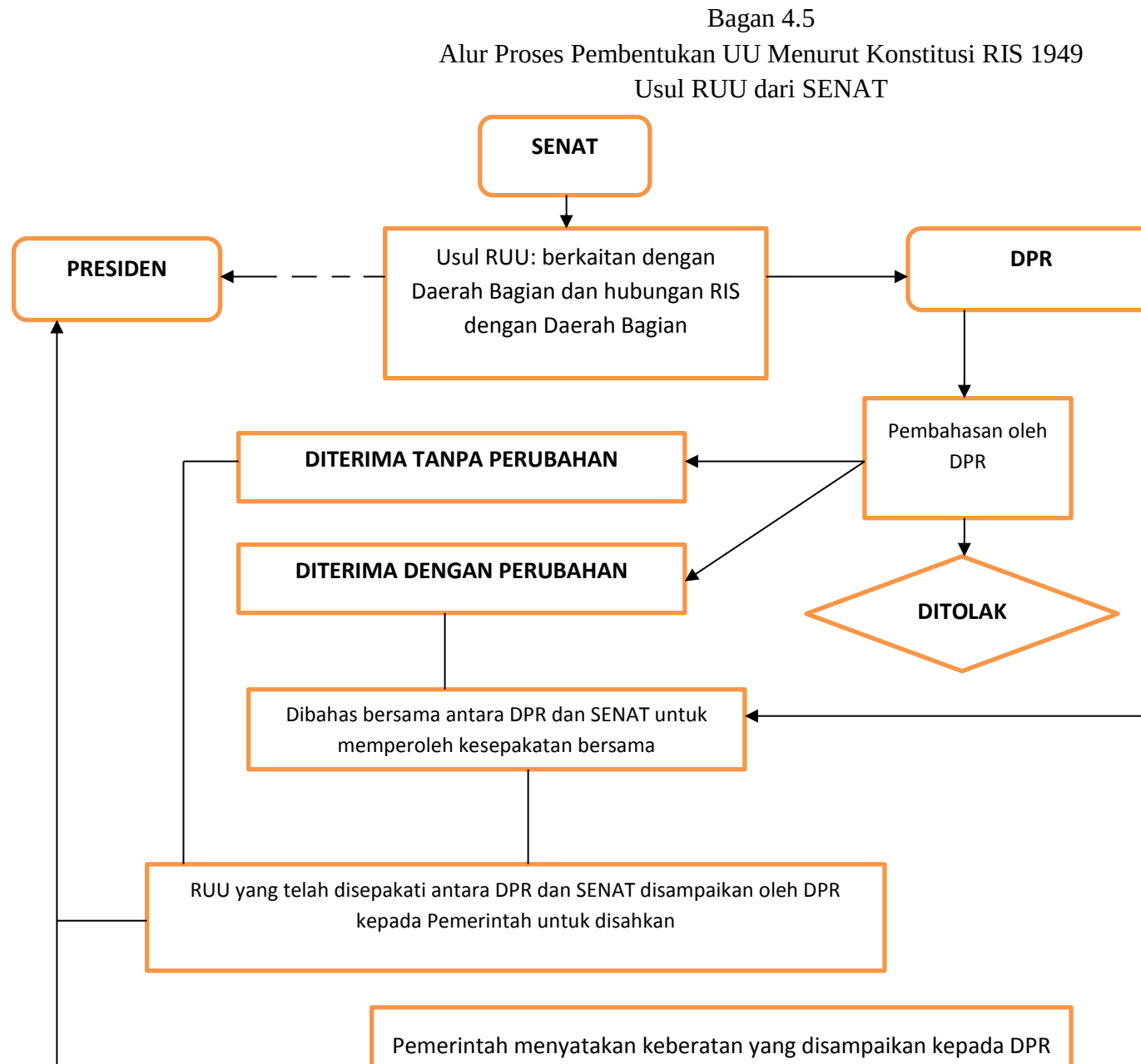
²¹⁰*Ibid*, Pasal 138 Ayat (3).

Bagan 4.4

Alur Proses Pembentukan UU Menurut Konstitusi RIS 1949 Usul RUU dari Pemerintah

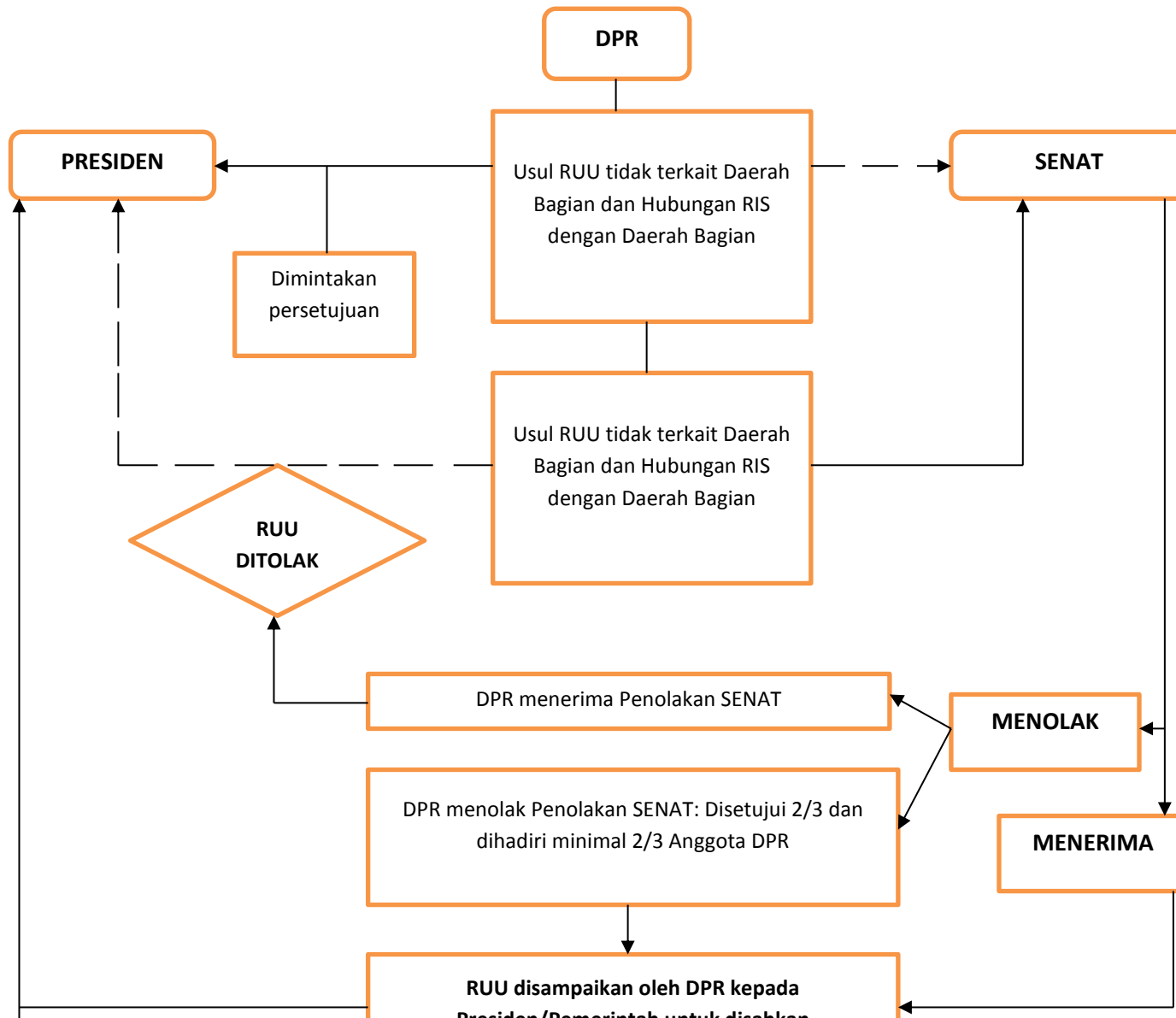


Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer



Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

Bagan 4.6
Alur Proses Pembentukan UU Menurut Konstitusi RIS 1949
Usul RUU dari DPR



Dalam keadaan yang mendesak yang perlu pengaturan dengan segera, Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan UU Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan federal,²¹¹ dengan ketentuan:

- a) UU Darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa UU Federal;²¹²
- b) Dalam menetapkan UU Darurat, Pemerintah terlebih dahulu harus mendengarkan pertimbangan Senat, kecuali jika Senat tidak dalam keadaan sidang sedang keadaan mendesak untuk perlu diambil tindakan segera;²¹³
- c) Peraturan-peraturan yang termaktub dalam UU Darurat, segera sesudah ditetapkan, disampaikan kepada DPR untuk dirundingkan sebagaimana merundingkan usul UU Pemerintah;²¹⁴
- d) Jika peraturan yang termaktub dalam UU Darurat itu, waktu dirundingkan ditolak oleh DPR, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum;²¹⁵
- e) Jika UU Darurat yang tidak berlaku lagi tidak mengatur segala akibat yang timbul dari peraturannya, baik yang dapat dibetulkan maupun yang tidak, maka UU Federal mengadakan tindakan-tindakan yang perlu tentang itu;²¹⁶
- f) Jika peraturan yang termaktub dalam UU Darurat itu diubah dan ditetapkan sebagai UU Federal, maka akibat-akibat perubahannya diatur pula sesuai dengan yang ditetapkan dalam ayat sebelumnya.²¹⁷

Untuk menjalankan Undang-Undang ditetapkan Peraturan-peraturan Pemerintah dengan ketentuan:

- a) Peraturan Pemerintah ditetapkan oleh Pemerintah;²¹⁸
- b) Peraturan Pemerintah dapat mengancam hukuman-hukuman atas pelanggaran aturan-aturannya. Batas-batas hukuman yang akan ditetapkan diatur dengan UU Federal;²¹⁹

²¹¹ *Ibid*, Pasal 139 Ayat (1).

²¹² *Ibid*, Pasal 139 Ayat (2).

²¹³ *Ibid*, Pasal 123 Ayat (3 dan 4).

²¹⁴ *Ibid*, Pasal 140 Ayat (1).

²¹⁵ *Ibid*, Pasal 140 Ayat (2).

²¹⁶ *Ibid*, Pasal 140 Ayat (3).

²¹⁷ *Ibid*, Pasal 140 Ayat (4).

²¹⁸ *Ibid*, Pasal 141 Ayat (1).

²¹⁹ *Ibid*, Pasal 141 Ayat (2).

- c) UU Federal dan Peraturan Pemerintah dapat memerintahkan kepada alat-alat perlengkapan lain dalam RIS mengatur lebih lanjut pokok-pokok yang tertentu yang diterangkan dalam ketentuan-ketentuan UU dan peraturan itu.²²⁰

Dari beberapa ketentuan di atas diketahui bahwa terdapat perbedaan pengaturan dalam proses pembentukan undang-undang berdasarkan pihak yang mengusulkan RUU dan isi materi yang diaturnya. Jika usulan RUU berasal dari Pemerintah, maka Pemerintah menyampaikan usulan itu kepada DPR dan sekaligus memberitahukannya kepada Senat untuk diketahui. Usulan itu selanjutnya dibahas oleh DPR untuk menentukan ditolak atau diterima (dengan perubahan atau tanpa perubahan). Jika usul RUU yang diterima DPR itu terkait dengan hubungan pemerintah federal dan daerah bagian, maka penerimaan DPR itu disampaikan kepada Senat dan pemberitahuan kepada Presiden. Selanjutnya Senat bisa menolak atau menerima RUU tersebut. Jika Senat menolak, DPR dapat menolak penolakan Senat itu dalam sidang yang dihadiri oleh minimal 2/3 jumlah anggota DPR dan disetujui (setuju menolak penolakan Senat). Oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Jika usulan RUU berasal dari Senat, yaitu RUU yang berkaitan dengan daerah bagian dan hubungan antara RIS dan daerah bagian, maka usulan itu disampaikan oleh Senat kepada DPR dengan memberitahukan kepada Presiden. Selanjutnya DPR akan membahas untuk menentukan apakah usulan itu ditolak atau diterima, baik dengan perubahan atau tanpa perubahan. Jika DPR menerima dengan perubahan, maka akan dilakukan pembahasan bersama antara DPR dan Senat. Setelah disepakati kemudian RUU itu akan disahkan oleh Pemerintah.

Jika usul RUU berasal dari DPR, untuk RUU yang berkaitan dengan daerah bagian dan hubungan RIS dengan daerah bagian, DPR menyampaikan kepada Senat dan pemberitahuan kepada Presiden, sedang untuk RUU selain hal di atas DPR langsung menyampaikan kepada Pemerintah untuk

²²⁰*Ibid*, Pasal 142 Ayat (1).

mendapatkan persetujuan. RUU yang disampaikan DPR kepada Senat, dapat diterima atau ditolak oleh Senat. Jika Senat menolak, DPR dapat menolak penolakan Senat itu dalam sidang yang dihadiri oleh minimal 2/3 jumlah anggota DPR dan disetujui (setuju menolak penolakan Senat) oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa DPR mempunyai porsi yang lebih besar dalam pembentukan undang-undang, baik dalam hal pengusulan RUU maupun dalam hal penentuan ditolak atau diterimanya suatu usulan RUU. Namun dalam hal pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan masalah kedaerahan dan hubungan RIS dan daerah-daerah bagian, antara DPR dan Senat mempunyai porsi peran yang relatif berimbang. Ada saling mengimbangi dan saling kontrol antara DPR dan Senat melalui penolakan Senat dan penolakan DPR atas penolakan Senat. Jika usul RUU itu berasal dari Senat dan DPR menerima dengan perubahan, maka dilakukan pembahasan bersama antara DPR dan Senat.

Tidak demikian halnya antara DPR dan Pemerintah. Tidak terdapat forum pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR. Jika usulan RUU dari Pemerintah diterima dengan perubahan oleh DPR. Begitu pula jika DPR menolak RUU yang diusulkan Pemerintah, tidak ada kesempatan bagi Pemerintah untuk menolak balik penolakan DPR itu. Bahkan jika RUU itu usulan dari DPR dan tidak terkait dengan kewenangan Senat, maka DPR langsung menyampaikan kepada Pemerintah untuk dimintakan persetujuan. Di sini tidak ada pengaturan bagaimana jika Pemerintah tidak menyetujui. Meskipun DPR tampak lebih dominan dalam pembentukan undang-undang dibanding Pemerintah, tetapi Pemerintah masih mempunyai sarana perimbangan dan kontrol dengan mengajukan keberatan untuk mensahkan suatu RUU sebelum satu bulan sejak usulan itu diterima Pemerintah. Pengajuan keberatan itu disampaikan kepada DPR dan Senat. Hanya sampai di sini juga tidak terdapat jalan keluar bagaimana jika Pemerintah berkeberatan untuk mensahkannya.

Proses pembentukan undang-undang tersebut berlaku dalam keadaan normal. Jika dalam hal keadaan yang mendesak perlu pengaturan segera, maka Pemerintah berhak menetapkan UU Darurat setelah terlebih dahulu mendengarkan pertimbangan Senat, kecuali jika Senat sedang tidak bersidang dan keadaan yang mendesak perlu pengaturan segera. UU Darurat itu selanjutnya akan dibahas oleh DPR sebagai RUU usulan Pemerintah. Jika DPR menolak, maka UU Darurat itu batal demi hukum.

Karena saat itu masih dalam keadaan “perjuangan” sehingga Pemerintah sering menghadapi keadaan darurat, maka dalam praktik ternyata Pemerintah lebih banyak menggunakan haknya untuk menetapkan UU Darurat ini. Sebagai perbandingan, sampai dengan tanggal 15 Agustus 1950 DPR dapat menyelesaikan tujuh UU dari 15 RUU, tetapi Pemerintah telah menetapkan 30 UU Darurat.²²¹

Masa berlakunya Konstitusi RIS ini berakhir bersamaan dengan dibubarkannya bentuk negara serikat yang kemudian kembali ke bentuk negara kesatuan pada tanggal 17 Agustus 1950 dengan UUD Sementara Tahun 1950 yang merupakan perubahan dari Konstitusi RIS.

3. Pembentukan Undang-Undang Masa UUDS RI Tahun 1950

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950 diberlakukan melalui UU No. 7 Tahun 1950²²² tentang Perubahan Konstitusi Sementara RIS Menjadi UUDS Republik Indonesia. Karena sifatnya perubahan dan bukan penggantian, beberapa hal yang ada dalam Konstitusi RIS tetap dipertahankan, seperti sistem pemerintahan parlementer, di samping ada beberapa hal yang diubah seperti sistem parlemen yang tidak lagi dua kamar melainkan satu kamar sesuai dengan bentuk negara kesatuan yang dianut oleh UUDS 1950. Perubahan sistem parlemen ini tentu berimplikasi pada perubahan proses pembentukan undang-undang.

²²¹ Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm.122,124.

²²² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 56).

Menurut UUDS 1950 kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, kecuali dalam hal UU yang menyatakan perubahan UUD.²²³ Beberapa ketentuan dalam UUDS 1950 mengenai perundang-undangan diatur dalam pasal 89 sampai dengan pasal 100 dengan uraian sebagai berikut:

- a) Usul Pemerintah tentang UU disampaikan kepada DPR dengan amanat Presiden.²²⁴
- b) DPR berhak memajukan usul UU kepada Pemerintah.²²⁵
- c) DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan dalam usul UU yang dimajukan oleh Pemerintah kepadanya.²²⁶
- d) Apabila DPR menerima usul UU Pemerintah dengan mengubahnya ataupun tidak, maka usul itu dikirimkannya dengan memberitahukan hal itu kepada Presiden.²²⁷
- e) Apabila DPR menolak usul UU Pemerintah, maka hal itu diberitahukannya kepada Presiden.²²⁸
- f) Apabila DPR memutuskan akan memajukan usul UU, mengirimkan usul itu untuk disahkan oleh Pemerintah kepada Presiden.²²⁹
- g) Selama suatu usul UU belum diterima oleh DPR, maka usul itu dapat ditarik kembali oleh Pemerintah.²³⁰
- h) Pemerintah harus mengesahkan usul UU yang sudah diterima, kecuali jika dalam satu bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanya untuk disahkan, Pemerintah menyatakan keberatannya yang tak dapat dihindarkan.²³¹
- i) Pengesahan oleh Pemerintah, ataupun keberatan Pemerintah diberitahukan kepada DPR dengan amanat Presiden.²³²

²²³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950* (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 56), Pasal 89.

²²⁴ *Ibid*, Pasal 90 Ayat (1).

²²⁵ *Ibid*, Pasal 90 Ayat (2).

²²⁶ *Ibid*, Pasal 91.

²²⁷ *Ibid*, Pasal 92 Ayat (1).

²²⁸ *Ibid*, Pasal 92 Ayat (2).

²²⁹ *Ibid*, Pasal 93.

²³⁰ *Ibid*, Pasal 94 Ayat (1).

²³¹ *Ibid*, Pasal 94 Ayat (2).

²³² *Ibid*, Pasal 94 Ayat (3).

- j) Usul UU yang telah diterima oleh DPR memperoleh kekuatan UU, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah.²³³

Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan UU Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera.²³⁴ UU Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat UU.²³⁵ Peraturan-peraturan yang termaktub dalam UU Darurat, sesudah ditetapkan, disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada sidang yang berikut yang merundingkan peraturan ini menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul UU Pemerintah. Jika suatu peraturan yang termaktub dalam UU Darurat ditolak oleh DPR, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum.²³⁶

Peraturan-peraturan penyelenggara UU ialah Peraturan Pemerintah yang ditetapkan oleh Pemerintah. Peraturan Pemerintah dapat mengancam hukuman-hukuman atas pelanggaran aturan-aturannya. Batas-batas hukuman yang akan ditetapkan diatur dengan UU.²³⁷ UU dan Peraturan Pemerintah dapat memerintahkan kepada alat-alat perlengkapan lain dalam Republik Indonesia mengatur selanjutnya pokok-pokok yang tertentu yang diterangkan dalam ketentuan-ketentuan UU dan peraturan itu.²³⁸ UU mengadakan aturan-aturan tentang membentuk, mengundang dan mulai berlakunya UU dan Peraturan-peraturan Pemerintah.²³⁹ Pengundangan adalah syarat tunggal untuk kekuatan mengikat.²⁴⁰

Berdasarkan ketentuan di atas, sebetulnya tidak ada perbedaan yang mencolok dalam proses pembentukan undang-undang antara menurut UUDS RI 1950 dengan Konstitusi Sementara RIS 1949 kecuali hilangnya kamar kedua yaitu Senat dalam UUDS RI 1950. Sehingga alur pembentukan undang-

²³³ *Ibid*, Pasal 95 Ayat (1).

²³⁴ *Ibid*, Pasal 96 Ayat (1).

²³⁵ *Ibid*, Pasal 96 Ayat (2).

²³⁶ *Ibid*, Pasal 97 Ayat (1,2).

²³⁷ *Ibid*, Pasal 98 Ayat (1,2).

²³⁸ *Ibid*, Pasal 99 Ayat (1).

²³⁹ *Ibid*, Pasal 100 Ayat (1).

²⁴⁰ *Ibid*, Pasal 100 Ayat (2).

undang hanya terjadi antara Pemerintah dan DPR. Usul RUU dari Pemerintah disampaikan kepada DPR dan DPR berhak untuk menolak atau menerimanya tanpa atau dengan perubahan. Penolakan atau penerimaan DPR itu disampaikan oleh DPR kepada Pemerintah. Di sini tidak terdapat pengaturan bagaimana kalau Pemerintah tidak sepakat dengan penolakan atau perubahan yang dilakukan oleh DPR? Namun ternyata terdapat ruang untuk melakukan pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR pada saat RUU itu dibahas dalam rapat-rapat DPR dengan mengundang menteri yang terkait, sehingga dapat dicapai kesepakatan dan tidak terjadi penolakan balik dari Pemerintah.

Begitu pula halnya dengan RUU usul DPR yang disampaikan kepada Pemerintah untuk disahkan. Tidak terdapat pengaturan yang memberikan pilihan bagi Pemerintah untuk menolak atau mengusulkan perubahan. Ketentuan demikian jelas tidak menciptakan kontrol dari pemerintah terhadap RUU usul DPR dan tidak terdapat perimbangan kewenangan antara DPR dan Presiden. Karena itu dalam Tata Tertib DPR Sementara²⁴¹ Pasal 42 diatur lebih lanjut bahwa Panitia Khusus atau Seksi akan mengundang menteri untuk mengikuti rapat-rapat pembahasan RUU. Sebelumnya, untuk keperluan pembahasan Panitia Khusus atau seksi dapat bertukar pikiran secara tertulis dengan menteri. Hasil pembahasan dari Panitia Khusus atau Seksi itu kemudian dibahas bersama dengan menteri-menteri terkait. Dengan demikian maka terjadi proses saling kontrol antara DPRS dan Pemerintah. Mekanisme yang demikian ini tentu dilakukan sampai terbentuknya DPR hasil Pemilihan Umum Tahun 1955.

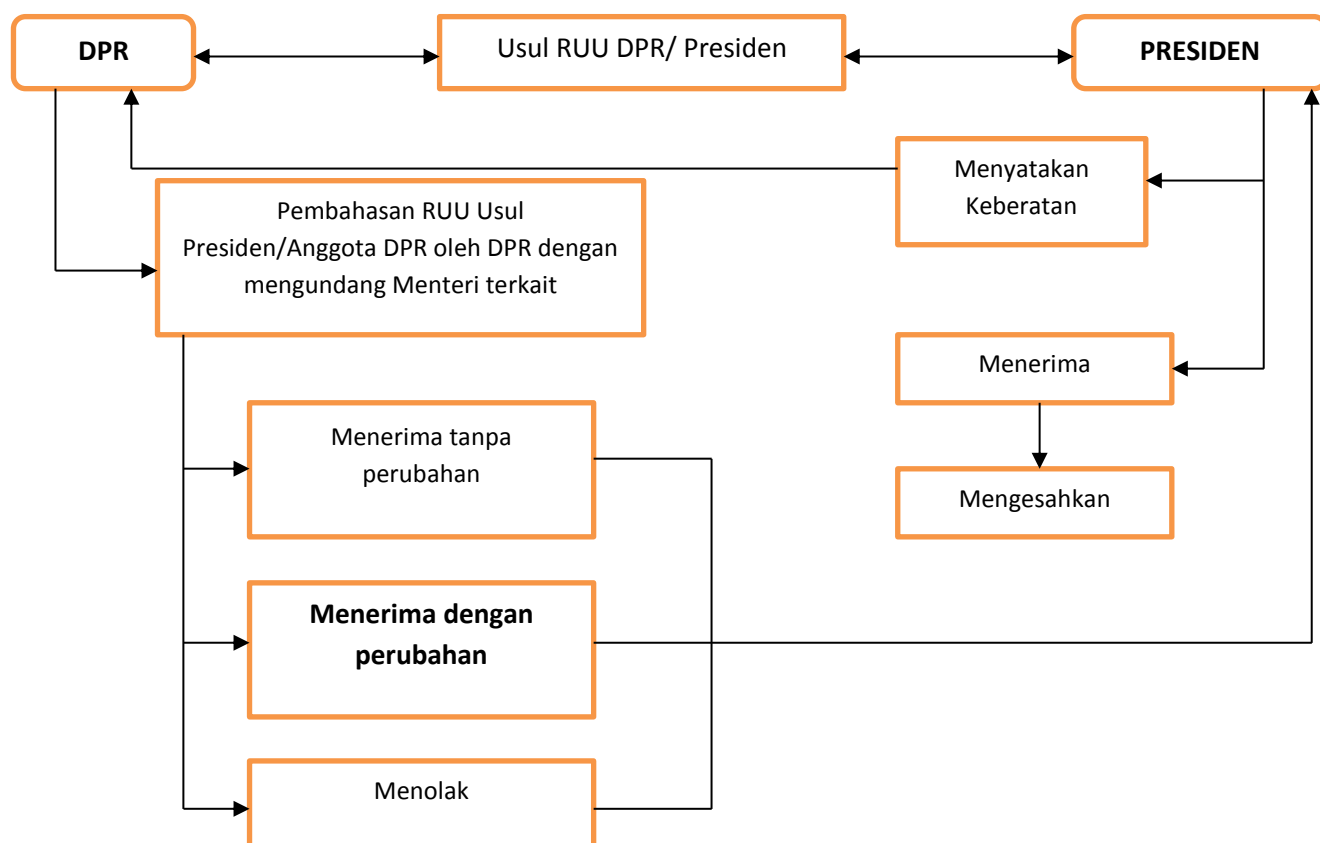
Sama dengan ketentuan yang terdapat dalam Konstitusi Sementara RIS, Pemerintah bisa mengajukan keberatan untuk mensahkan suatu RUU sebelum satu bulan sejak usulan itu diterima Pemerintah. Pengajuan keberatan itu disampaikan kepada DPR. Hanya sampai di sini juga tidak terdapat jalan keluar bagaimana jika Pemerintah berkeberatan untuk mensahkannya. Apa yang harus diperbuat oleh DPR, apakah DPR harus menerima keberatan itu

²⁴¹ Republik Indonesia, *Surat Keputusan DPRS No. 30/K/150 tentang Peraturan Tata Tertib DPRS*, disahkan pada tanggal 27 Desember 1950.

atau dapat menolaknya. Dengan demikian maka sebetulnya Pemerintah mempunyai hak yang tak dikontrol dan diimbangi dengan hak serupa oleh DPR. Secara garis besar alur proses pembentukan UU menurut UUDS 1950 dapat digambarkan dalam bagan 4.7 sebagai berikut:

Bagan 4.7

Alur Proses Pembentukan UU Menurut UUDS 1950



Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

Sama dengan ketentuan dalam Konstitusi Sementara RIS 1949, UUDS 1950 juga menentukan jika dalam hal keadaan yang mendesak perlu pengaturan segera, maka Pemerintah berhak menetapkan UU Darurat. UU Darurat itu selanjutnya akan dibahas oleh DPR sebagai RUU usulan Pemerintah. Jika DPR menolak, maka UU Darurat itu batal demi hukum. Namun selama berada di bawah UUDS 1950 Pemerintah tidak pernah

menggunakan hak tersebut sehingga Pemerintah tidak pernah mengeluarkan UU Darurat.²⁴²

Selama periode tahun 1950-1955 DPRS 1950 telah membahas 237 usul RUU yang 9 (sembilan) diantaranya merupakan usul inisiatif DPRS. Dari sejumlah itu, 167 RUU disetujui menjadi UU (termasuk 5 RUU usul inisiatif DPRS), 64 RUU ditarik kembali dan yang lainnya belum/tidak ada penyelesaian lebih lanjut.²⁴³ Selanjutnya DPR hasil Pemilu 1955 telah membahas 145 RUU dengan perincian; 113 RUU disetujui menjadi UU, 16 RUU ditarik kembali, dan 16 RUU belum selesai dibahas. Dari 145 RUU itu hanya 8 RUU yang merupakan inisiatif usul DPR. Dari 8 RUU usul inisiatif DPR tersebut, 3 RUU disetujui menjadi UU, 4 RUU ditarik kembali, 1 RUU belum selesai dibahas.²⁴⁴ Dengan demikian sepanjang periode 1950-1959 telah dibahas sebanyak 382 RUU dengan perincian; 280 RUU disetujui menjadi UU, 80 RUU ditarik kembali, dan 22 RUU belum selesai dibahas. Dari 382 RUU tersebut hanya 17 RUU merupakan inisiatif usul DPRS/DPR yang 8 RUU diantaranya berhasil ditetapkan menjadi UU.²⁴⁵

4. Pembentukan Undang-Undang Setelah Dekrit Presiden Tahun 1959 Sampai Lahirnya Orde Baru Tahun 1966

Masa UUDS RI 1950 berakhir dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yang salah satu isinya memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ini selanjutnya diikuti dengan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959 yang mempertahankan keberadaan DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 sampai terbentuknya DPR baru hasil pemilihan umum baru. Namun dalam perjalanannya ternyata melalui Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 Presiden membubarkan

²⁴² Saldi Isra, *Op. Cit.* hlm. 131.

²⁴³ Sekretariat Jenderal DPRGR, *Op. Cit.* hlm. 174.

²⁴⁴ *Ibid*, hlm. 213.

²⁴⁵ Saldi Isra, *Op. Cit.* hlm. 130.

DPR hasil pemilu 1955²⁴⁶ disusul dengan Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 tentang Pembentukan DPR Gotong Royong (DPR-GR).²⁴⁷

Pembubaran DPR hasil pemilu 1955 dan pengangkatan Anggota DPR-GR oleh Presiden ini ternyata menjadi titik awal dominasi Presiden terhadap DPR, termasuk dalam hal pembentukan undang-undang. Meskipun pada awalnya dalam pembentukan undang-undang masih dipertahankan pola saling mengimbangi dan saling kontrol sebagaimana pola yang diatur dalam UUDS RI 1950, namun hal itu ternyata tidak bertahan lama. Hal ini bisa dilihat dari kuatnya kedudukan Presiden dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Tata Tertib DPR-GR yang ada dalam Penpres No. 14 Tahun 1960 dan Penpres No. 28 Tahun 1960.

Berbeda dengan Konstitusi Sementara RIS dan UUD RI 1950 yang mengatur ketentuan pembentukan undang-undang dalam aturan yang cukup jelas dan agak rinci, dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak terdapat ketentuan serupa.²⁴⁸ UUD 1945 sebelum perubahan tidak mengatur bagaimana proses pencapaian persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang harus dicapai. Karena itu pola pembahasan bersama terhadap RUU baik yang diusulkan oleh pemerintah maupun usul inisiatif DPR sebagaimana ketentuan dalam UUDS RI 1950 tetap dipertahankan dengan dituangkan dalam Tata Tertib DPR²⁴⁹ maupun Tata Tertib DPR-GR Tahun 1960.²⁵⁰

Namun Tata Tertib DPR-GR yang tertuang dalam Penpres No. 14 Tahun 1960 ternyata memberikan kekuasaan yang lebih kepada Presiden untuk

²⁴⁶ Pembubaran DPR hasil pemilu 1955 dilakukan oleh Presiden sebagai akibat adanya perbedaan pendapat yang tidak dapat dicapai mufakat antara Presiden dan DPR dalam penetapan APBN.

²⁴⁷ Republik Indonesia, *Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960 tentang Susunan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong*, (Lembaran Negara RI Tahun 1960 Nomor 78 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 2015), Pasal 3 menentukan bahwa Anggota-anggota DPR-GR diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

²⁴⁸ Dalam naskah asli UUD 1945 sebelum perubahan perihal yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 5 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (1 dan 2), Pasal 21 Ayat (1 dan 2) dan Pasal 23 Ayat (1,2, dan 3).

²⁴⁹ Republik Indonesia, *Surat Keputusan Nomor 8/DPR-45/59 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat*, Pasal 83 sd 89 mengatur tentang pola pembahasan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang.

²⁵⁰ Sebagaimana terdapat dalam Tata Tertib DPR-GR yang tertuang dalam Perpres No. 14 Tahun 1960 dan Perpres No. 28 Tahun 1960.

mengambil keputusan dalam pembentukan undang-undang jika tidak dapat tercapai kesepakatan antara DPR-GR dan Pemerintah. Penpres No. 14 Tahun 1960 tentang Tatib DPR-GR menentukan bahwa pengambilan keputusan dalam pembentukan UU sedapat mungkin diambil secara mufakat, jika tidak dapat tercapai mufakat, maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Presiden, dan selanjutnya Presiden mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat tersebut.²⁵¹

Model pengambilan keputusan yang demikian ini tetap dipertahankan dalam Tatib DPR-GR berikutnya yang tertuang dalam Penpres No. 28 Tahun 1960. Ketentuan yang demikian ini merupakan bentuk dominasi kontrol Presiden dalam pembentukan undang-undang, sehingga kedudukan DPR-GR menjadi di bawah dan tidak seimbang dengan Presiden. Hal ini tidak lepas dari penetapan Peraturan Tata Tertib DPR-GR yang dilakukan oleh Presiden dan bukan oleh DPR-GR sendiri.²⁵² Bahkan Keanggotaan, Ketua, dan Wakil Ketua DPR-GR diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.²⁵³ Begitu pula kedudukan dan kedudukan keuangan Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota DPR-GR juga diatur dengan Peraturan Presiden.²⁵⁴ Secara garis besar alur proses pembentukan undang-undang menurut Penpres No. 14 Tahun 1960 dan Penpres No. 28 Tahun 1960 tersebut dapat digambarkan dalam bagan 4.8 sebagai berikut:

²⁵¹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 1960 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong* (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 80), Pasal 103 Ayat (1,2, dan 3).

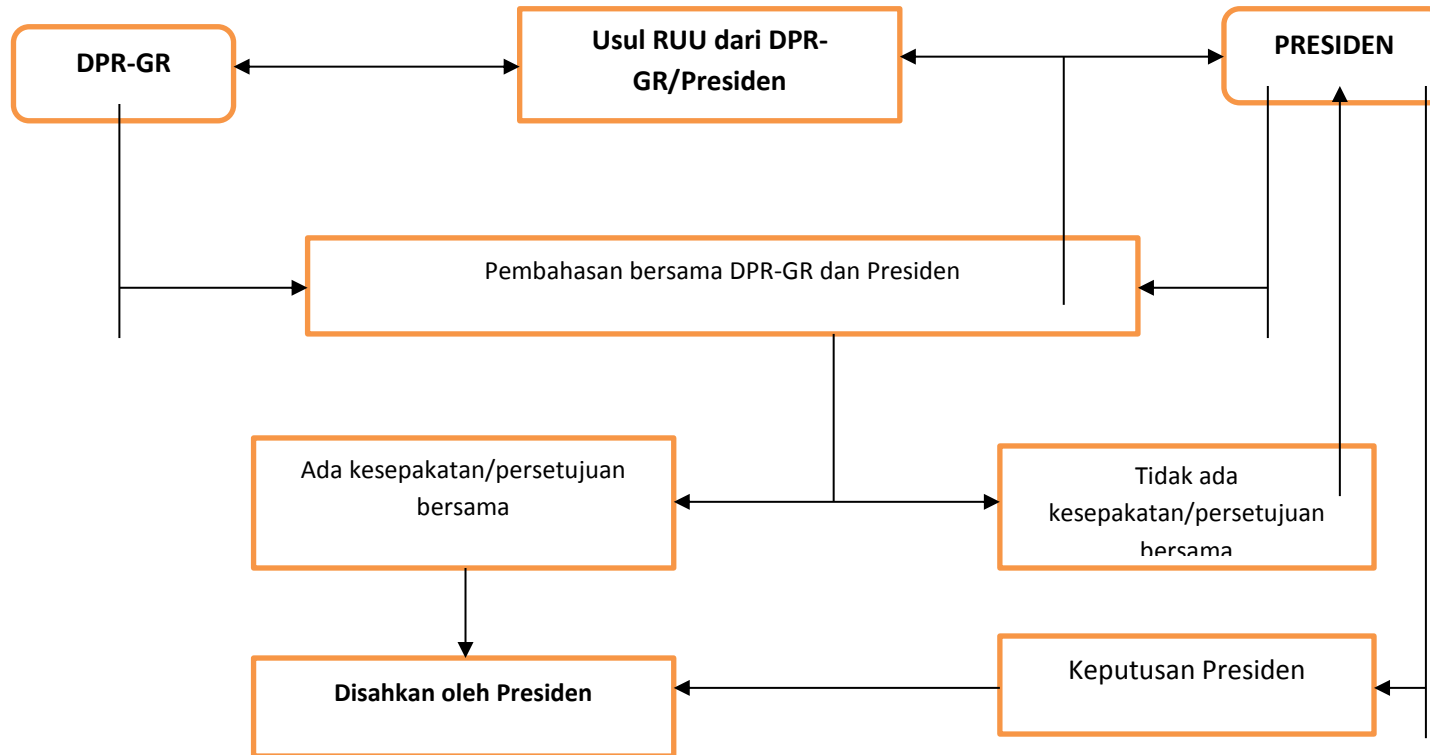
²⁵² Republik Indonesia, *Penetapan Presiden Nomor 4 Tahun 1960, Op. Cit.*, Pasal 6 menentukan bahwa Peraturan Tata Tertib DPR-GR ditetapkan dengan Peraturan Presiden.

²⁵³ *Ibid*, Pasal 3 dan Pasal 5.

²⁵⁴ *Ibid*, Pasal 7.

Bagan 4.8

Alur Proses Pembentukan UU Menurut Penpres No. 14/1960
dan Penpres No. 28/1960



Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

Dominasi Presiden dalam pengambilan keputusan terkait pembentukan undang-undang jika tak bisa dicapai kesepakatan antara DPR-GR dan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Penpres No. 14 Tahun 1960 dan Penpres No. 28 Tahun 1960 tersebut mengalami perubahan dan tidak lagi ditemukan dalam Tata Tertib DPR-GR yang tertuang dalam Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964. Dalam Perpres No. 32 Tahun 1964 ini proses pembahasan undang-undang dalam DPR-GR dilakukan melalui 5 (lima) tingkat pembahasan.²⁵⁵

Dalam Perpres No. 32 Tahun 1964, ketentuan mengenai pembentukan undang-undang diatur dalam Bab IV Pasal 32 sampai dengan Pasal 55 dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Presiden dapat menguasai kepada Menteri-Menteri untuk menghadiri musyawarah yang diadakan oleh DPR-GR dan Badan-badan Perlengkapannya.²⁵⁶
- 2) Semua usul Presiden, berupa RUU yang disampaikan dengan Amanat Presiden kepada DPR-GR, untuk selanjutnya dilakukan pembicaraan secara berturut-turut dalam Rapat-rapat Golongan (tingkat I), Rapat Pleno Terbuka (tingkat II), Rapat-rapat Golongan (tingkat III), Rapat Komisi (tingkat IV), Rapat Pleno Terbuka (tingkat V), kecuali jika Pimpinan DPR-GR, setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah, menetapkan lain. Pembicaraan tingkat IV di atas dapat pula diadakan dalam komisi-komisi/gabungan segenap Komisi atau dalam suatu Panitia Khusus, apabila dianggap perlu oleh Pimpinan DPR-GR setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah.²⁵⁷
- 3) Pada pembicaraan tingkat I dilakukan Rapat-rapat Golongan²⁵⁸ guna melakukan pemeriksaan persiapan.²⁵⁹

²⁵⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 1964 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong* (Lembaran Negara Tahun 1964 Nomor 91 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2684), Pasal 33.

²⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 32 Ayat (1 dan 2).

²⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 33 Ayat (1, 2, dan 3).

²⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 24 menentukan bahwa Golongan-golongan di DPR-GR terdiri dari: Golongan Nasionalis, Golongan Islam, Golongan Kristen dan Katolik, Golongan Komunis, dan Golongan Karya.

²⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 34.

- 4) Pada pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat pleno terbuka dengan memberikan kesempatan kepada Pemerintah untuk memberikan penjelasan mengenai RUU yang diusulkan dilanjutkan dengan tanya jawab antara para Anggota Wakil Golongan DPR-GR dengan Pemerintah.²⁶⁰
- 5) Pada pembicaraan tingkat III dilakukan Rapat-rapat Golongan untuk mempelajari serta menyimpulkan hasil pembicaraan tingkat II guna dijadikan bahan oleh para Anggota Golongan dalam permusyawaratan atau pembicaraan selanjutnya.²⁶¹
- 6) Pada pembicaraan tingkat IV dilakukan Rapat Komisi/Komisi-komisi yang bersangkutan atau Gabungan segenap Komisi dengan Pemerintah untuk membahas perubahan-perubahan terhadap RUU yang diusulkan.
 - a) Anggota-anggota DPR-GR dari komisi-komisi lain dapat mengajukan usul-usul perubahan secara tertulis melalui Pimpinan DPR-GR.
 - b) Usul-usul itu harus ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 5 anggota.
 - c) Usul-usul perubahan itu disampaikan oleh Pimpinan DPR-GR kepada anggota-anggota Komisi/Komisi-komisi yang bersangkutan dan Pemerintah untuk di musyawarahkan.
 - d) Dalam rapat ini Pimpinan Komisi harus secara aktif mengusahakan tercapainya kata mufakat. Jika tidak dapat tercapai kata mufakat, maka Pimpinan DPR-GR membawa persoalannya ke dalam rapat Panitia Musyawarah atau menjalankan kebijaksanaan lain untuk mencapai kata mufakat.²⁶²
- 7) Pada pembicaraan Tingkat V dilakukan rapat pleno terbuka untuk mengambil keputusan berdasarkan hasil kesepakatan pada pembicaraan tingkat IV dengan terlebih dahulu para juru bicara Golongan mengucapkan kata-kata terakhir.²⁶³

²⁶⁰ *Ibid.*, Pasal 35 Ayat (1, 2, dan 3).

²⁶¹ *Ibid.*, Pasal 36.

²⁶² *Ibid.*, Pasal 37 Ayat (1,2,3,4,5, dan 6).

²⁶³ *Ibid.*, Pasal 38.

- 8) Jika pembicaraan atas suatu RUU menurut pendapat Pimpinan DPR-GR, setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah perlu diserahkan kepada suatu Panitia Khusus, maka Pemimpin DPR-GR membentuk suatu Panitia Khusus. Pembicaraan pada rapat Panitia Khusus dilakukan sebagaimana ketentuan dalam Pembicaraan Tingkat IV dan V.²⁶⁴

Sementara itu dalam penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) diatur sebagai berikut:

- a) Pemerintah sekurang-kurangnya memberitahukan dan mendengar terlebih dahulu pertimbangan Pimpinan DPR-GR tentang isi dan maksud PERPU yang akan ditetapkan itu.²⁶⁵
- b) Setelah disampaikan dengan Amanat Presiden dalam bentuk RUU tentang Penetapan PERPU, PERPU tersebut dibicarakan di dalam DPR-GR untuk ditetapkan menjadi UU.²⁶⁶
- c) Pembahasan dan penyelesaian RUU tentang Penetapan PERPU dilakukan dalam tingkat-tingkat pembicaraan sebagaimana pembahasan usul RUU dari Pemerintah.²⁶⁷

Khusus mengenai RUU yang diajukan oleh Anggota DPR-GR diatur sebagai berikut:

- a) Usul RUU yang diajukan oleh para Anggota DPR-GR harus disertai memori penjelasan dan ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang Anggota DPR-GR.
- b) Rancangan usul inisiatif itu disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR-GR untuk selanjutnya dibagikan kepada para Anggota DPR-GR dan dikirim kepada Pemerintah.
- c) Para pengusul diberikan kesempatan untuk memberikan penjelasan mengenai rancangan usul inisiatifnya dalam rapat Panitia Musyawarah.²⁶⁸

²⁶⁴ *Ibid*, Pasal 39 Ayat (1 dan 2).

²⁶⁵ *Ibid*, Pasal 46.

²⁶⁶ *Ibid*, Pasal 47

²⁶⁷ *Ibid*, Pasal 48 Ayat (1 dan 2).

²⁶⁸ *Ibid*, Pasal 49 Ayat (1,2, dan 3).

- d) Pembahasan terhadap RUU usul inisiatif Anggota DPR-GR dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam pembicaraan tingkat I sampai dengan pembicaraan tingkat V dengan pengertian bahwa penjelasan-penjelasan diberikan oleh para pengusul inisiatif dan pembicaraan dilakukan secara musyawarah dengan para pengusul inisiatif dan Pemerintah.²⁶⁹
- e) Selama suatu RUU usul inisiatif belum diputuskan oleh DPR-GR, para pengusul berhak menariknya kembali atau mengajukan perubahan yang disampaikan dengan tertulis kepada Pimpinan DPR-GR dan Pemerintah, dan harus ditandatangani oleh semua yang menandatangani rancangan usul inisiatif itu.²⁷⁰
- f) Apabila DPR-GR menyetujui rancangan usul inisiatif, maka rancangan itu menjadi usul inisiatif RUU dari DPR-GR dan dikirimkan kepada Pemerintah untuk disahkan oleh Presiden. Jika Presiden tidak mengesahkan RUU tersebut, pemerintah memberitahukannya kepada DPR-GR disertai alasannya. Selama sesuatu usul inisiatif RUU dari DPR-GR belum disahkan oleh Presiden, DPR-GR berhak menariknya kembali.²⁷¹

Dalam hal penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) diatur sebagai berikut:

- a) Setiap tahun Pemerintah dengan Amanat Presiden mengajukan Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Belanja kepada DPR-GR dalam tahun yang mendahului tahun dinas Anggaran Belanja tersebut.²⁷²
- b) Selanjutnya Pimpinan DPR-GR menyerahkan Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Belanja kepada Panitia Anggaran, agar Panitia Anggaran memberikan pendapatnya.²⁷³
- c) Di samping itu Rancangan Anggaran Belanja dan pendapat Panitia Anggaran tersebut disampaikan kepada Golongan-golongan dan Komisi-

²⁶⁹ *Ibid*, Pasal 49 Ayat (4 dan 5).

²⁷⁰ *Ibid*, Pasal 50 Ayat (1 dan 2).

²⁷¹ *Ibid*, Pasal 51 Ayat (1,2, dan 3).

²⁷² *Ibid*, Pasal 52.

²⁷³ *Ibid*, Pasal 53.

komisi untuk dibicarakan, dengan ketentuan, bahwa masing-masing Komisi membicarakan bagian-bagian Anggaran Belanja yang bersangkutan.

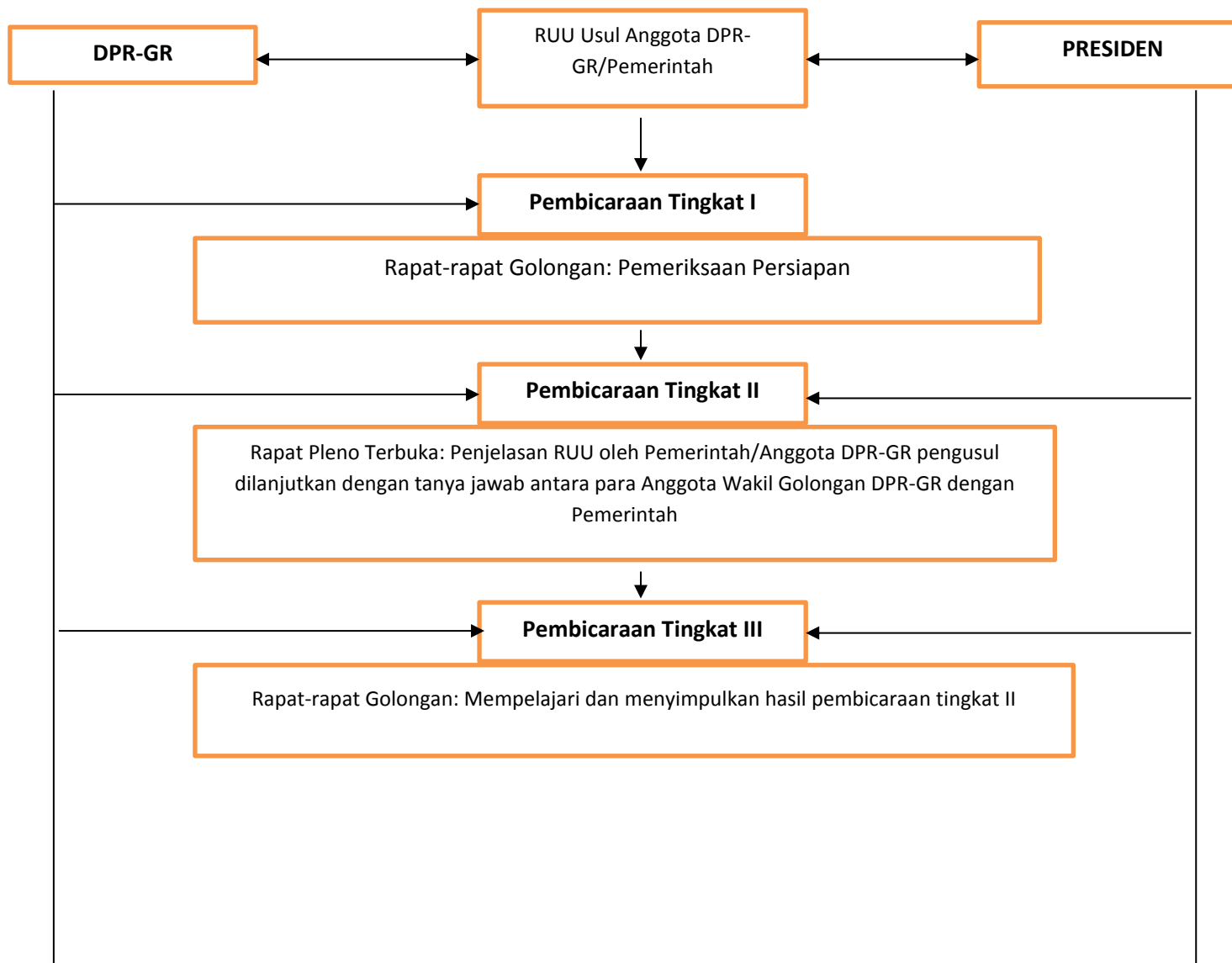
- d) Pembahasan Rancangan Anggaran Belanja dilakukan dalam rapat-rapat pembicaraan tingkat I sampai pembicaraan tingkat V.²⁷⁴
- e) Pembahasan terhadap Rancangan Perubahan Anggaran Belanja dilakukan oleh DPR-GR sebagaimana proses pembahasan Rancangan Anggaran Belanja.²⁷⁵

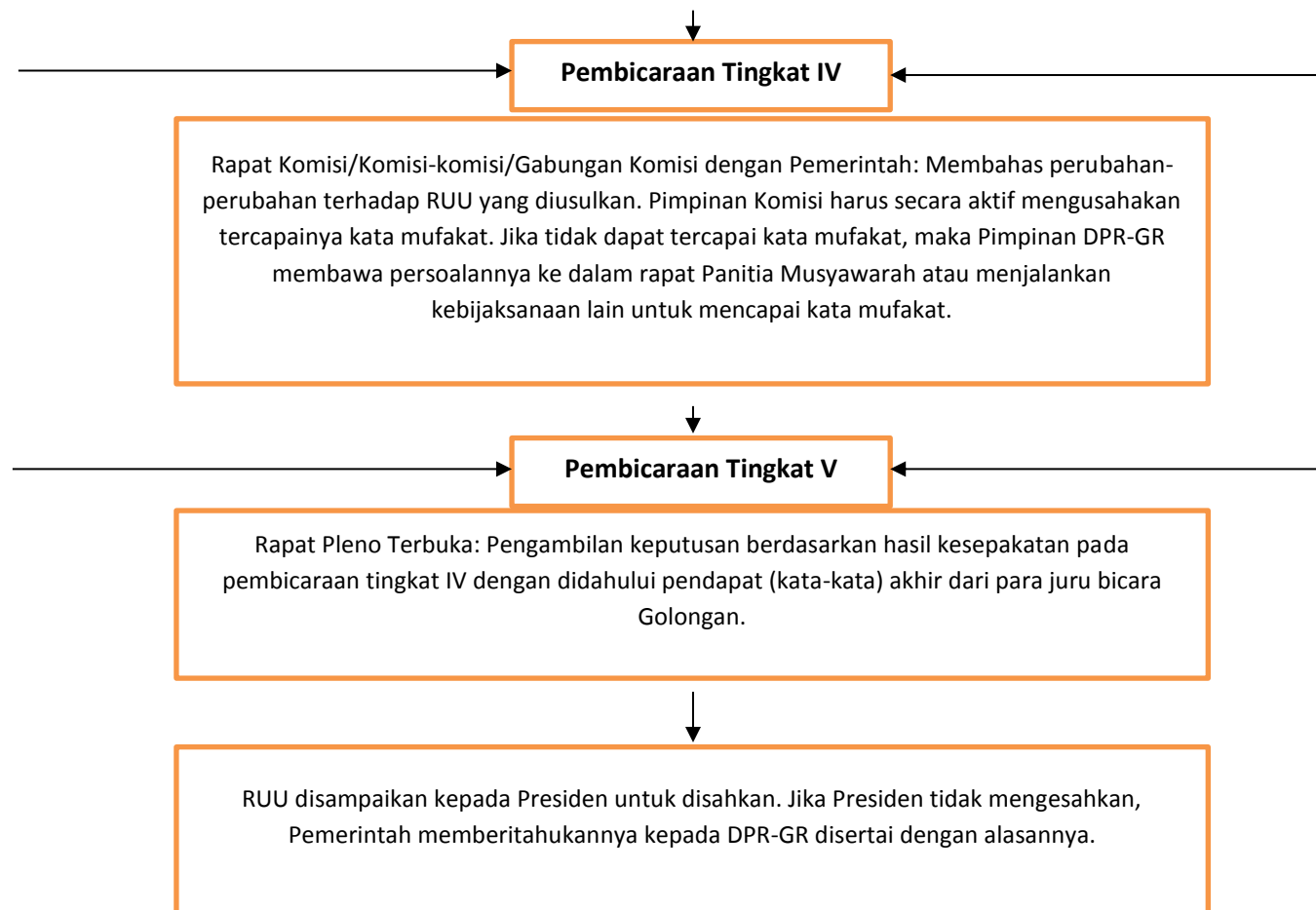
Dari beberapa ketentuan di atas menunjukkan bahwa terdapat pergeseran peran dari Presiden kepada DPR-GR dalam pembentukan undang-undang manakala tidak dapat dicapai kata sepakat antar Anggota DPR-GR atau antara DPR-GR dan Pemerintah. Jika sebelumnya pengambilan keputusan ada di tangan Presiden jika tidak dapat dicapai kata sepakat antara DPR-GR dan Pemerintah, maka dalam Tata Tertib yang baru jika tidak dicapai kata sepakat pengambilan kebijakan ada di tangan Pimpinan DPR-GR dengan membawanya ke Panitia Musyawarah atau dengan mengambil kebijakan khusus. Di samping itu diberikan tugas kepada Pimpinan Komisi yang bersangkutan untuk bersikap aktif untuk mendorong tercapainya kesepakatan dalam proses pengambilan keputusan. Secara garis besar alur proses pembentukan UU menurut Perpres No. 32 Tahun 1964 dapat digambarkan dalam bagan 4.9 sebagai berikut:

²⁷⁴ *Ibid*, Pasal 54 Ayat (1 dan 2).

²⁷⁵ *Ibid*, Pasal 55.

Bagan 4.9
Alur Proses Pembentukan UU Menurut Perpres No. 32/1964





Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

Sebetulnya Presiden yang saat itu ditetapkan sebagai Pemimpin Besar Revolusi, dalam kerangka Demokrasi Terpimpin, tetap mempunyai kekuasaan untuk mengendalikan DPR-GR, karena dalam konsideran Perpres No. 32 Tahun 1964 dinyatakan bahwa DPR-GR adalah sebagai pembantu Presiden.²⁷⁶ Namun hal tersebut ternyata tidak tampak dalam pengaturan pengambilan keputusan dalam Tata Tertib DPR-GR yang tertuang dalam Perpres No. 32 Tahun 1964, sebagaimana tampak jelas dalam Tata Tertib DPR-GR sebelumnya yang tertuang dalam Perpres No. 14 Tahun 1960 dan Perpres No. 28 Tahun 1960.

Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun mulai tahun 1960 s.d 1965, DPR-GR telah mengesahkan 117 Undang-Undang dengan perincian: sejumlah 5 (lima) UU pada tahun 1960, 22 (dua puluh dua) UU pada tahun 1961, 19 (sembilan belas) UU pada tahun 1962, 14 (empat belas) UU pada tahun 1963, 36 (tiga puluh enam) UU pada tahun 1964, dan 21 (dua puluh satu) UU pada tahun 1965.²⁷⁷

5. Pembentukan Undang-Undang Masa Orde Baru Tahun 1967 sampai dengan Awal Reformasi 1998

Pergantian Pemerintahan Presiden Soekarno kepada Pemerintahan Presiden Soeharto pada masa Orde Baru diikuti dengan berbagai upaya untuk menata kembali sistem ketatanegaraan RI sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Di antaranya adalah dengan melakukan penataan terhadap kedudukan dan hubungan antar lembaga-lembaga negara²⁷⁸ untuk melepaskan dari dominasi Presiden. Namun dalam hal pembentukan undang-undang, khususnya mengenai pola dan mekanisme pembahasan yang mencerminkan adanya saling mengimbangi dan saling kontrol antar lembaga negara yang terkait (yaitu Presiden dan DPR), tidak

²⁷⁶ *Ibid*, Konsideran Menimbang.

²⁷⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1982), 196.

²⁷⁸ Upaya untuk melakukan penataan kedudukan kelembagaan negara ini diawali dengan penetapan UU No. 10 Tahun 1966 tentang Kedudukan MPR dan DPR-GR dan Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 dan terus berlanjut melalui berbagai Ketetapan MPR tentang Hubungan Kelembagaan Negara dan berbagai Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR dan DPR selama masa pemerintahan Orde Baru.

banyak mengalami perubahan. Proses dan mekanisme pembahasan dalam pembentukan undang-undang masih diatur melalui Peraturan Tata Tertib DPR yang selama pemerintahan Orde Baru tidak banyak mengalami perubahan yang berarti. Hasil penelitian Riris Katharina menunjukkan:

Sejak DPR periode VIII (DPR-GR dalam Zaman Orde Baru) hingga DPR periode XIV Tahun 1997, Tata Tertib DPR tidak mengalami perubahan yang sangat substansial. Perubahan lebih banyak terjadi karena adanya perubahan komposisi kursi dari 4 Fraksi yang ada (Fraksi ABRI, Karya Pembangunan, PPP, dan PDI). Oleh karena itu, perubahan biasanya terjadi terhadap ketentuan yang mengatur Fraksi dan hal-hal lain yang terkait dengan peran Fraksi (misalnya persyaratan jumlah pengusul usul inisiatif DPR dan jumlah Komisi).²⁷⁹

Perubahan yang menonjol dari Tata Tertib DPR-GR sebelumnya adalah dalam hal proses pengambilan keputusan. Kalau dalam Tata Tertib DPR-GR Tahun 1964 sebagaimana diuraikan di atas bahwa pengambilan keputusan hanya bisa dilakukan melalui mufakat, maka sejak tahun 1967-1968 proses pengambilan keputusan dilakukan dalam dua tahap, yaitu pertama dilakukan dengan cara mufakat, dan kedua jika tidak dapat dicapai mufakat maka ditentukan berdasarkan suara terbanyak melalui pemungutan suara.²⁸⁰ Pengambilan keputusan ini berlaku untuk rapat-rapat internal DPR, sedang proses dan mekanisme pembahasan RUU antara DPR dan Presiden atau Pemerintah menggunakan pola empat tingkat pembicaraan, kecuali apabila Badan Musyawarah menentukan dengan prosedur singkat.²⁸¹ Pada tingkat I, II, dan IV dilakukan pembicaraan dalam Rapat Paripurna, sedang pada tingkat III dilakukan pembicaraan dalam Rapat Komisi atau jika dipandang perlu dalam Rapat Gabungan Komisi atau dalam Rapat Panitia Khusus.²⁸²

²⁷⁹ Riris Katharina, "Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR: Rekomendasi Perbaikan Kinerja DPR Melalui Revisi Tata Tertib", *Laporan Penelitian*, (Jakarta: Friedrich Nauman Stiftung, 2005), hlm. 1-2.

²⁸⁰ Republik Indonesia, *Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968 TENTANG Tata Tertib DPR-GR*, Pasal 4, penyempurnaan dari Tata Tertib DPR-GR Tahun 1965-1966 yang tertuang dalam Keputusan DPR-GR No. 31/DPR-GR/IV/65-66.

²⁸¹ Republik Indonesia, *Keputusan DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-RI*, Pasal 125 Ayat (1), Pola pembahasan RUU dengan empat tingkat pembicaraan ini berlaku sejak tahun 1971 s.d 1997.

²⁸² *Ibid*, Pasal 125 Ayat (2 dan 4).

Proses pembahasan UU pada setiap tingkat pembicaraan diatur sebagai berikut:

- 1) Dalam pembicaraan tingkat I dilakukan Rapat Paripurna dengan agenda penyampaian keterangan atau penjelasan Pemerintah mengenai RUU yang diajukannya atau oleh Pimpinan Komisi/Pimpinan Rapat Gabungan Komisi/Pimpinan Panitia Khusus atas nama DPR mengenai RUU usul inisiatif DPR.²⁸³
- 2) Dalam pembicaraan tingkat II dilakukan Rapat Paripurna dengan agenda:
 - a) Penyampaian pandangan umum dari para Anggota DPR yang mewakili Fraksinya atas RUU beserta keterangan/penjelasan pemerintah dalam hal RUU diajukan oleh pemerintah atau tanggapan pemerintah terhadap RUU usul inisiatif DPR beserta keterangan/penjelasan Pimpinan Komisi/Rapat Gabungan Komisi/Panitia Khusus dalam hal RUU diusulkan atas inisiatif DPR;
 - b) Jawaban Pemerintah terhadap pandangan umum para Anggota DPR dalam hal RUU diajukan oleh Pemerintah atau jawaban Pimpinan Komisi/Rapat Gabungan Komisi/Panitia Khusus terhadap tanggapan Pemerintah dalam hal RUU diusulkan atas inisiatif DPR.²⁸⁴
- 3) Dalam pembicaraan tingkat III dilakukan pembahasan RUU dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus secara bersama-sama dengan Pemerintah. Apabila dipandang perlu dapat pula dilakukan pembahasan secara intern dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, atau Rapat Panitia Khusus.²⁸⁵
- 4) Dalam pembicaraan tingkat IV dilakukan untuk mengambil keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan laporan hasil pembicaraan tingkat III, pendapat akhir dari fraksi-fraksi yang jika perlu dapat disertai dengan catatan tentang pendirian fraksi, dan sambutan Pemerintah terhadap pengambilan keputusan tersebut.²⁸⁶

²⁸³ *Ibid*, Pasal 126.

²⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 127.

²⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 128.

²⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 129

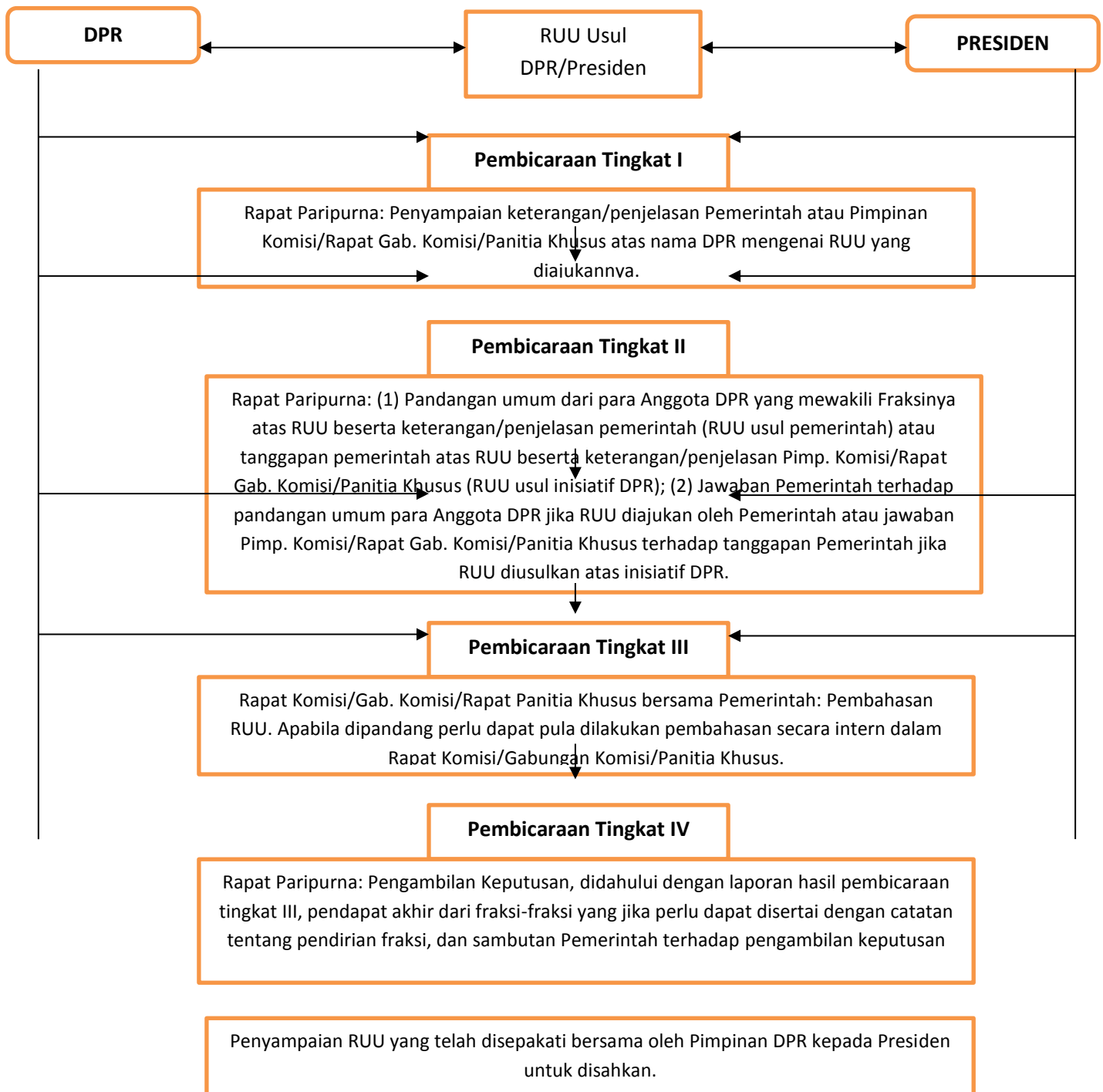
Keempat tingkat pembicaraan tersebut berlaku juga bagi RUU usul inisiatif DPR²⁸⁷ dan pembahasan dalam penetapan PERPU.²⁸⁸ Secara garis besar keempat tingkat pembicaraan dalam proses pembentukan UU dalam Tata Tertib DPR sejak tahun 1971 sampai dengan tahun 1997 tersebut dapat digambarkan dalam bagan 4.10 sebagai berikut:

²⁸⁷*Ibid.*, Pasal 134 Ayat (8).

²⁸⁸*Ibid.*, Pasal 137 Ayat (2).

Bagan 4.10

Alur Proses Pembentukan UU Menurut Tata Tertib DPR 1971 s.d 1997



Sumber: Diolah dari Bahan Hukum Primer

Dari keempat tingkat pembicaraan tersebut, forum yang paling penting untuk melakukan saling kontrol antara DPR dan Presiden atau Pemerintah adalah

pada pembicaraan tingkat III. Dalam pembicaraan tingkat III tersebut terjadi pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah yang memungkinkan terjadinya dialog untuk mencari titik temu jika terdapat perbedaan pendapat. Dalam pembahasan RUU ini secara normatif antara DPR dan Presiden atau Pemerintah mempunyai kedudukan yang seimbang dan sederajat, tidak ada yang lebih dominan, sehingga tidak akan bisa ditetapkan suatu RUU menjadi UU jika tanpa persetujuan bersama kedua belah pihak. Pola pembahasan yang demikian itu berlaku sama antara RUU yang diajukan oleh pemerintah dan RUU inisiatif DPR. Meskipun pengaturan tahapan proses pembahasan RUU yang melalui berbagai tingkatan tersebut oleh Saldi Isra dipandang sebagai warisan proses legislasi sistem pemerintahan parlementer²⁸⁹, tetapi karena dipandang cukup efektif tetap dipertahankan oleh Pemerintah Orde Baru yang menganut sistem Pemerintahan Presidensial, karena memang UUD 1945 tidak mengaturnya secara rinci.

Secara normatif, selama Pemerintahan Orde Baru sebetulnya kesempatan untuk mengajukan usul RUU juga sama antara Presiden dan Pemerintah dan DPR. Hanya saja RUU usul inisiatif DPR harus melalui proses pembahasan secara internal dan persyaratan tertentu sebelum disepakati untuk diajukan sebagai RUU usul inisiatif DPR. Berbeda dengan Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 yang tidak mengakui hak perorangan anggota DPR untuk mengajukan usul inisiatif RUU, UUD 1945 sebelum perubahan mengakui adanya hak perorangan anggota DPR untuk mengajukan usul inisiatif RUU²⁹⁰.

Ketentuan mengenai RUU usul inisiatif anggota DPR sebagaimana dimaksud diatur dalam Tata Tertib DPR sebagai berikut:

- 1) Dalam hal RUU berasal dari usul inisiatif anggota-anggota DPR, maka usul RUU inisiatif bisa diajukan oleh sekurang-kurangnya 20 orang²⁹¹

²⁸⁹ Saldi Isra. *Op. Cit.* hlm. 144.

²⁹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.* Pasal 21 Ayat (1) (naskah asli sebelum perubahan).

²⁹¹ Jumlah 20 orang ini berdasarkan Tata Tertib DPR RI Tahun 1982, 1987, 1992, 1997, dan Tata Tertib DPR-GR Tahun 1968. Menurut Tata Tertib DPR RI Tahun 1979 adalah 25 orang, Tata Tertib DPR-RI Tahun 1978 dan 1971 adalah 30 orang, Tata Tertib DPR-GR Tahun 1960 dan 1966 adalah 10 orang, dan Tata Tertib DPR-GR Tahun 1959 hanya 5 orang.

- 2) Anggota DPR yang tidak hanya berasal dari satu fraksi;²⁹²
- 3) Usul RUU inisiatif serta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan para pengusul beserta fraksinya.²⁹³
- 4) Selanjutnya sebelum dibahas bersama Pemerintah dalam empat tingkat pembicaraan, usul RUU inisiatif tersebut harus dibicarakan terlebih dahulu secara internal dalam DPR dengan mekanisme sebagai berikut:
 - a) Pemberitahuan dan pembagian draf usul RUU inisiatif oleh Pimpinan DPR kepada para Anggota DPR dalam rapat Paripurna.²⁹⁴
 - b) Penjelasan tentang usul RUU inisiatif dari para pengusul dalam Rapat Badan Musyawarah dilanjutkan dengan penentuan waktu pembicaraan usul RUU inisiatif tersebut dalam Rapat Paripurna selanjutnya.²⁹⁵
 - c) Penjelasan tentang usul RUU inisiatif dari para pengusul dalam Rapat Paripurna dilanjutkan dengan pengambilan keputusan apakah usul RUU inisiatif tersebut dapat diterima menjadi RUU usul inisiatif DPR atau tidak.²⁹⁶
 - d) Jika usul RUU inisiatif diputuskan menjadi RUU usul inisiatif DPR, selanjutnya dilakukan pembahasan dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, atau Rapat Panitia Khusus yang dibentuk untuk itu untuk menyempurnakan RUU usul inisiatif tersebut.²⁹⁷
 - e) Selanjutnya RUU usul inisiatif yang telah disempurnakan tersebut dibagikan kepada para Anggota DPR dan disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Pemerintah dalam melakukan Pembahasan RUU usul inisiatif tersebut bersama-sama dengan DPR.²⁹⁸

²⁹² Republik Indonesia, Keputusan DPR No. 10/DPR-RI/III/82-83. *Op. Cit.*, Pasal 134 Ayat (1).

²⁹³ *Ibid.*, Pasal 134 Ayat (2)

²⁹⁴ *Ibid.*, Pasal 134 Ayat (3)

²⁹⁵ *Ibid.*, Pasal 134 Ayat (4)

²⁹⁶ *Ibid.*, Pasal 134 Ayat (5)

²⁹⁷ *Ibid.*, Pasal 134 Ayat (6)

²⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 134 Ayat (7)

Berdasarkan ketentuan di atas tampak memang pengusulan RUU usul inisiatif DPR harus melalui proses dan persyaratan yang cukup ketat. Ketatnya proses dan persyaratan tersebut dipandang sebagai salah satu faktor penyebab, di samping faktor-faktor lain, matinya usul inisiatif DPR.²⁹⁹ Memang dalam praktik ternyata selama Pemerintahan Orde Baru dan Orde Lama, sejak Dekrit Presiden Tahun 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sampai dengan Tahun 1997 tidak ada satupun UU yang ditetapkan berasal dari usul inisiatif DPR.³⁰⁰

Pengaturan persyaratan dan proses pembicaraan internal terhadap usul RUU inisiatif DPR tersebut sebetulnya merupakan suatu hal yang wajar dan sudah semestinya. Namun apakah pengaturan tersebut ternyata terlalu ketat sehingga menghambat munculnya usul RUU inisiatif dari anggota-anggota DPR. Pengaturan serupa sebetulnya juga berlaku bagi penyiapan RUU yang akan diajukan oleh Presiden sebagaimana diatur dalam instruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah yang kemudian diganti dengan Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Menurut hemat penulis, faktor yang lebih berpengaruh terhadap tidak terdapatnya RUU usul inisiatif DPR selama pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru tersebut bukan semata terletak pada ketatnya pengaturan secara internal dari Peraturan Tata Tertib DPR, melainkan pada konstruksi kedudukan dan pola hubungan antar lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan. Meskipun UUD 1945 sebelum perubahan Pasal 21 Ayat (1) menentukan bahwa Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. Ketentuan Pasal 5 Ayat (1) tersebut telah menimbulkan pemahaman bahwa tugas untuk menyiapkan RUU adalah tugas Presiden sedang DPR hanya sekedar mempunyai hak inisiatif memajukan usul RUU, sehingga benar apa yang dikatakan oleh Bagir Manan³⁰¹ bahwa hal tersebut

²⁹⁹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 147-148.

³⁰⁰ *Loc.cit*

³⁰¹ Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003). Hlm. 21.

mengendurkan kemauan DPR untuk menggunakan hak inisiatif memajukan usul RUU.

Faktor lain yang juga cukup berpengaruh terhadap tidak terdapatnya RUU usul inisiatif DPR pada masa Orde Lama dan Orde Baru adalah sistem dan mekanisme politik yang dikembangkan saat itu. Sistem politik yang dikembangkan pada Orde Lama adalah sistem politik Demokrasi Terpimpin dengan kekuasaan yang terpusat di tangan Presiden Soekarno dan menempatkan lembaga-lembaga negara lainnya sebagai pembantu Presiden serta mengangkat para pemimpin lembaga-lembaga negara lainnya sebagai pejabat yang berkedudukan setingkat menteri.³⁰² Sedang sistem politik yang dikembangkan pada Orde Baru adalah sistem mayoritas tunggal dari partai pemerintah yang juga menguasai DPR, sehingga terjadi hegemoni Presiden dalam sistem pemerintahan, termasuk dalam praktik proses legislasi.³⁰³ Hal inilah yang menjadi faktor utama lemahnya kedudukan DPR dalam mengaktualisasikan hak inisiatif dalam memajukan usul RUU yang telah dimilikinya secara normatif.

Dalam perkembangan selanjutnya, setelah jatuhnya Pemerintahan Presiden Soeharto dan digantikan oleh Presiden BJ Habibie pada tahun 1998, ternyata meskipun masa Pemerintahan Habibie amat singkat, yaitu hanya sekitar satu setengah tahun (18 bulan) terdapat enam undang-undang yang berasal dari RUU usul inisiatif DPR dari 66 undang-undang yang berhasil ditetapkan.³⁰⁴ Hal ini di antaranya disebabkan pada masa Pemerintahan BJ Habibie mulai dikembangkan sistem politik yang lebih terbuka dan demokratis yang menandai awal bergulirnya Orde Reformasi. Apalagi dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang dalam salah satu pasalnya menentukan bahwa RUU usul inisiatif DPR harus sudah

³⁰² Aulia A. Rahman, "Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi, dan Tipe Konstitusi", *Disertasi*, (Jakarta: Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007). Hlm. 237-238.

³⁰³ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 148-149.

³⁰⁴ *Ibid*, hlm. 151.

tuntas dibahas oleh Pemerintah dalam waktu 60 hari.³⁰⁵ Hal ini merupakan indikasi adanya apresiasi dan perhatian dari Pemerintah terhadap RUU usul inisiatif DPR, sehingga menumbuhkan gairah bagi Anggota-anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya dalam pembentukan undang-undang yang selama ini secara normatif telah dipunyainya.

Berdasarkan uraian tentang sejarah pembentukan undang-undang sebelum perubahan UUD 1945 di atas dapat disimpulkan bahwa sebelum dilakukan perubahan, UUD 1945 hanya mengatur hal-hal pokok atau prinsip-prinsip dasar dalam hal pembentukan undang-undang. Sebelum perubahan, UUD 1945 juga tidak memberikan perintah untuk mengatur tata cara atau proses pembentukan undang-undang dengan undang-undang. Karena itu, dalam praktiknya, pengaturan dan proses pembentukan undang-undang lebih banyak dipengaruhi oleh dinamika perkembangan praktik ketatanegaraan.

Sejak awal kemerdekaan tahun 1945, setelah dikeluarkannya Maklumat No. X 16 Oktober 1945 proses pembentukan undang-undang sudah dilakukan melalui mekanisme persetujuan bersama antara Presiden dan Komite Nasional Pusat (yang berfungsi sebagai lembaga legislatif), sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Namun tata cara pembahasan untuk mencapai persetujuan bersama pada waktu itu tidak diketahui secara jelas. Selain karena saat itu belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, juga dalam BP-KNP secara internal tata tertib untuk itu juga belum ada sehingga proses pembahasan dalam pembentukan undang-undang banyak dilakukan dalam suasana sederhana tanpa formalitas, tanpa tata tertib, dan dilakukan secara tertutup. Bahkan Tata Tertib BP-KNP yang kemudian dikeluarkan pada tanggal 10 Juni 1947 juga cukup sederhana dalam mengatur mengenai proses pembahasan RUU. Meskipun demikian, terdapat kesempatan untuk saling mengimbangi dan saling kontrol antara BP-KNP dan Pemerintah.

³⁰⁵ Republik Indonesia, *Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang* (HPPRI [3] 1998 Hal. 1040-1051), Pasal 24 menentukan: Menteri yang ditugasi untuk mengoordinasi pembahasan Undang-undang yang berasal dari usul inisiatif DPR berkewajiban menyelesaikan seluruh proses konsultasi hingga pelaporan Rancangan Undang-undang kepada Presiden dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak tanggal penerimaan surat Menteri Sekretaris Negara mengenai penyampaian Rancangan Undang-undang dimaksud.

Proses saling mengimbangi dan saling kontrol antara BP-KNP dan Pemerintah ini terus diperhatikan pada saat Negara RI Yogyakarta menjadi bagian dari RIS.

Namun pada saat berlakunya Konstitusi RIS 1949 pola pembentukan undang-undang banyak mengalami perubahan sesuai dengan ciri karakteristik Konstitusi RIS 1949 yang menganut sistem parlemen dua kamar dengan sistem pemerintahan parlementer. Konstitusi RIS 1949 cukup rinci dalam mengatur proses pembentukan undang-undang. Menurut Konstitusi RIS 1949 DPR mempunyai porsi yang lebih besar dalam pembentukan undang-undang, baik dalam hal pengusulan RUU maupun dalam hal penentuan ditolak atau diterimanya suatu usulan RUU. Namun dalam hal pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan masalah kedaerahan dan hubungan RIS dan daerah-daerah bagian, antara DPR dan Senat mempunyai kewenangan yang relatif berimbang. Ada saling mengimbangi dan saling kontrol antara DPR dan Senat melalui penolakan Senat dan penolakan DPR atas penolakan Senat. Jika usul RUU itu berasal dari Senat dan DPR menerima dengan perubahan, maka dilakukan pembahasan bersama antara DPR dan Senat. Tidak demikian halnya antara DPR dan Pemerintah. Tidak terdapat forum pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR jika usulan RUU dari Pemerintah diterima dengan perubahan oleh DPR. Begitu pula jika DPR menolak RUU yang diusulkan Pemerintah, tidak ada kesempatan bagi Pemerintah untuk menolak balik penolakan DPR itu. Meskipun DPR tampak lebih dominan dalam pembentukan undang-undang dibanding Pemerintah, tetapi Pemerintah masih mempunyai sarana kontrol dan mengimbangi dengan mengajukan keberatan untuk mensahkan suatu RUU sebelum satu bulan sejak usulan itu diterima Pemerintah.

Tidak ada perubahan yang mencolok dalam proses pembentukan undang-undang pada saat berlakunya UUDS 1950, kecuali hilangnya kamar kedua yaitu Senat sehingga alur pembentukan undang-undang hanya terjadi antara Pemerintah dan DPR. UUDS 1950 juga mengatur cukup rinci mengenai proses pembentukan undang-undang. DPR mempunyai hak untuk menolak atau menerima usul RUU dari pemerintah baik tanpa atau dengan perubahan. Namun Pemerintah mempunyai hak mengajukan keberatan untuk mensahkan suatu RUU. Guna menghindari keberatan dari Pemerintah, pada waktu pembahasan RUU dalam rapat-rapat DPR

dapat dilakukan dengan mengundang menteri yang terkait atau meminta masukan secara tertulis dari menteri terkait untuk mengakomodasi pendapat Pemerintah, sehingga nantinya tidak terjadi penolakan. Dengan demikian terdapat proses saling kontrol antara DPR dan Presiden dan perimbangan kewenangan yang cukup proporsional dalam pembentukan undang-undang.

Setelah diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, karena UUD 1945 sebelum perubahan tidak mengatur proses pembentukan undang-undang secara jelas dan rinci, maka pola pembahasan bersama dalam pembentukan UU antara DPR dan Pemerintah yang ada dalam UUDS 1950 tetap dipertahankan dengan dituangkan dalam Tata Tertib DPR dan Tata Tertib DPR-GR. Namun Tata Tertib DPR-GR baik yang tertuang dalam Penpres No. 14 Tahun 1960 maupun Penpres No. 28 Tahun 1960 ternyata memberikan kekuasaan yang lebih kepada Presiden untuk mengambil keputusan dalam pembentukan undang-undang jika tidak dapat tercapai kesepakatan antara DPR-GR dan Pemerintah sehingga memberikan peluang adanya dominasi kontrol Presiden dalam pembentukan undang-undang dan menempatkan DPR-GR di bawah dan tidak seimbang dengan Presiden.

Dominasi Presiden dalam pengambilan keputusan terkait pembentukan undang-undang jika tak bisa dicapai kesepakatan antara DPR-GR dan Pemerintah tersebut mengalami perubahan dan tidak lagi ditemukan dalam Tata Tertib DPR-GR yang tertuang dalam Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964. Tata Tertib tersebut menentukan manakala tidak dicapai kata sepakat antara DPR-GR dan Pemerintah maka peran pengambilan kebijakan ada di tangan Pimpinan DPR-GR dengan membawanya ke Panitia Musyawarah atau dengan mengambil kebijakan khusus. Dengan demikian terdapat pergeseran peran dari Presiden kepada DPR-GR dalam pembentukan undang-undang manakala tidak dapat dicapai kata sepakat antar Anggota DPR-GR atau antara DPR-GR dan Pemerintah. Namun menurut Tata Tertib tersebut proses pembahasan undang-undang dilakukan dalam tahapan yang cukup panjang, yaitu melalui 5 (lima) tingkat pembicaraan.

Pada masa awal Orde Baru, proses pengambilan keputusan dalam pembentukan undang-undang dilakukan dalam dua tahap, sebagaimana diatur

dalam Tata Tertib DPR-GR 1967-1968, yaitu pertama dilakukan dengan cara mufakat, dan kedua jika tidak dapat dicapai mufakat maka ditentukan berdasarkan suara terbanyak melalui pemungutan suara. Pengambilan keputusan ini berlaku untuk rapat-rapat internal DPR, sedang proses dan mekanisme pembahasan RUU antara DPR dan Presiden atau Pemerintah diperpendek menjadi empat tingkat pembicaraan. Namun di sisi lain terjadi kembali dominasi Pemerintah dalam pembentukan undang-undang, terutama dalam hal pengusulan RUU. Secara normatif, selama Pemerintahan Orde Baru sebetulnya kesempatan untuk mengajukan usul RUU juga sama antara Presiden atau Pemerintah dan DPR. Hanya saja karena RUU usul inisiatif DPR harus melalui proses pembahasan secara internal dan persyaratan tertentu yang cukup berat sebelum disepakati untuk diajukan sebagai RUU usul inisiatif DPR, maka cukup sulit bagi Anggota DPR untuk dapat mengajukan usul RUU. Konstruksi dan pola hubungan antar lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan yang menempatkan Presiden sebagai pembentuk UU juga mendorong terjadinya dominasi Presiden atau Pemerintah dalam pembentukan undang-undang. Dominasi pemerintah dalam pembentukan undang-undang pada masa Orde Baru dan Orde Lama juga tidak bisa dilepaskan dari sistem dan mekanisme politik yang dikembangkan saat itu. Sistem politik Demokrasi Terpimpin yang dikembangkan pada Orde Lama dan sistem mayoritas tunggal dari partai pemerintah yang juga menguasai DPR yang dikembangkan pada Orde Baru, mengakibatkan terjadinya dominasi Presiden dalam proses legislasi.

Perkembangan selanjutnya, pada awal masa Reformasi tahun 1998, menjelang dilakukan perubahan terhadap UUD 1945, dikeluarkan Kepres No. 188 Tahun 1998 yang memberikan apresiasi dan perhatian terhadap RUU usul inisiatif DPR, sehingga menumbuhkan gairah bagi Anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya dalam pengusulan RUU yang selama ini secara normatif telah di punyainya. Mulai saat itu peran DPR dalam pembentukan undang-undang terus mengalami peningkatan sampai kemudian diadakan perubahan UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa DPR adalah lembaga pembentuk UU.

Secara singkat sejarah pembentukan undang-undang sebelum Perubahan UUD 1945 dapat dilihat dalam tabel 4.1 sebagai berikut:

Tabel 4.2

Sejarah Pembentukan UU Sebelum Perubahan UUD 1945

No.	Periode/Dasar Perundangan/Uraian Singkat
A	Periode Awal Kemerdekaan
	1. Pasal 5, 20, 21, 22, dan 23 UUD 1945 sebelum perubahan;
	a. Kekuasaan membentuk UU ada di tangan Presiden dengan persetujuan DPR. b. Tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR, jika RUU tidak mendapatkan persetujuan DPR maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. c. Anggota-anggota DPR berhak memajukan RUU dan jika RUU itu meskipun disetujui oleh DPR tetapi tidak disahkan oleh Presiden maka RUU tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. d. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa Presiden dapat menetapkan PERPU yang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut, dan jika tidak mendapatkan persetujuan DPR maka PERPU itu harus dicabut. e. RAPBN ditetapkan tiap-tiap tahun dengan UU, jika DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan pemerintah maka pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.
	2. Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945.
	a. Komite Nasional Pusat (KNP), sebelum terbentuk MPR dan DPR, disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan Negara. b. Pelaksanaan pekerjaan KNP sehari-hari dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP-KNP)

	c. Pembentukan UU dilakukan melalui persetujuan bersama antara Presiden dan KNP dalam rapat-rapat dengan suasana ramah tamah/ sederhana, tanpa formalitas, tanpa tata tertib, dan dilakukan secara tertutup.
	3. Penjelasan Maklumat Pemerintah Tanggal 14 November 1945.
	Dalam pembentukan UU bersama dengan DPR, Pemerintah diwakili oleh menteri yang terkait.
	4. Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1945.
	UU dan Peraturan Presiden diumumkan oleh Presiden dan ditandatangani oleh Sekretaris Negara serta mulai berlaku pada hari diumumkan, kecuali jika dalam UU atau Peraturan Presiden itu ditetapkan lain.
	5. Tata Tertib BP-KNP tanggal 10 Juni 1947
	a. Pembahasan RUU dilakukan oleh Panitia Tetap BP-KNP secara tertutup, kecuali jika Panitia memutuskan lain. b. Hasil pembahasan Panitia Tetap BP-KNP diperbanyak untuk disampaikan kepada para Anggota dan Pemerintah untuk mendapatkan jawaban secara tertulis. c. Jawaban tertulis Pemerintah diperbanyak dan disampaikan kepada Anggota BP-KNP. d. Selanjutnya pembahasan diadakan dalam rapat terbuka untuk mengambil keputusan. e. Tidak terdapat forum pembahasan bersama antara Panitia Tetap BP-KNP dengan Pemerintah.
	6. UU No. 30 Tahun 1948. September 1948.
	Selama 3 bulan terhitung mulai tanggal 15 September 1948, Presiden diberikan kekuasaan penuh (<i>pleinpouvoir</i>) untuk menjalankan tindakan-tindakan dan mengadakan peraturan-peraturan dengan menyimpang dari UU dan peraturan-peraturan yang ada, guna menjamin keselamatan negara dalam menghadapi keadaan bahaya yang memuncak.
	7. UU No. 1 Tahun 1950 (Negara Bagian RI Yogyakarta).

	a. Presiden dan DPR dapat mengajukan RUU. b. DPR bisa menyetujui keseluruhan, menyetujui dengan perubahan, atau menolak RUU yang berasal dari Presiden. c. Presiden bisa menyetujui keseluruhan, menyetujui dengan perubahan, atau menolak RUU yang berasal dari DPR. d. Pembahasan RUU, baik yang diusulkan oleh Presiden maupun DPR, dilakukan oleh DPR bersama dengan menteri yang bertanggungjawab. e. RUU yang telah disetujui bersama antara DPR dan Presiden, menjadi UU dengan menggunakan pernyataan “Dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.
B	Konstitusi RIS Tahun 1949, Pasal 127 s.d 143..
	1. Menggunakan sistem parlemen dua kamar, yaitu DPR dan Senat. 2. Kekuasaan perundang-undangan federal dibedakan menjadi dua, yaitu: (a) UU mengenai daerah bagian atau hubungan antara RIS dengan seluruh daerah bagian dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat; (b) UU mengenai hal di luar daerah bagian dan hubungan antara RIS dan daerah bagian dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR. 3. Pengajuan usul RUU dapat dilakukan oleh Pemerintah, DPR, dan Senat. Usul RUU dari Pemerintah disampaikan kepada DPR dan dikirimkan kepada Senat. Senat berhak mengajukan usul RUU kepada DPR tentang daerah bagian atau hubungan antara RIS dengan seluruh daerah bagian. Usul RUU dari Senat kepada DPR juga dikirimkan kepada Presiden. DPR berhak mengajukan usul RUU kepada Pemerintah. 4. Usul RUU dari Pemerintah, dibahas oleh DPR untuk menentukan sikap menerima (baik dengan perubahan maupun tanpa perubahan) atau menolak. Jika usul RUU tersebut terkait dengan hubungan pemerintah federal dan daerah bagian, maka sikap DPR

	itu disampaikan kepada Senat dan diberitahukan kepada Presiden. Senat bisa menolak atau menerima RUU tersebut. Jika Senat menolak, DPR dapat mengabaikan penolakan Senat tersebut melalui sidang yang dihadiri oleh minimal 2/3 jumlah Anggota DPR dan disetujui (setuju menolak penolakan Senat) oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. 5. Usul RUU dari Senat, dibahas oleh DPR untuk menentukan sikap apakah usulan itu ditolak atau diterima, baik dengan perubahan atau tanpa perubahan. Jika DPR menerima dengan perubahan, maka akan dilakukan pembahasan bersama antara DPR dan Senat. Setelah disepakati kemudian RUU itu akan disahkan oleh Pemerintah. 6. Usul RUU dari DPR yang berkaitan dengan hubungan RIS dengan daerah bagian, dibahas oleh Senat untuk menentukan sikap diterima atau ditolak. Jika Senat menolak, DPR dapat mengabaikan penolakan Senat tersebut melalui sidang yang dihadiri oleh minimal 2/3 jumlah anggota DPR dan disetujui (setuju menolak penolakan Senat) oleh minimal 2/3 dari jumlah anggota yang hadir. 7. Usul RUU dari DPR yang tidak berkaitan dengan daerah bagian dan hubungan RIS dengan daerah bagian langsung disampaikan kepada Pemerintah untuk mendapatkan persetujuan.
C	Masa UUDS RI Tahun 1950, Pasal 88 s.d 100
	1. Kekuasaan perundang-undangan dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR, kecuali dalam hal UU yang menyatakan perubahan UUD. 2. Usul RUU dapat diajukan oleh Pemerintah ataupun DPR. DPR berhak mengadakan perubahan-perubahan terhadap usul RUU dari Pemerintah. DPR berhak menolak atau menerima (baik dengan atau tanpa perubahan) usul RUU dari Pemerintah.

	3. Usul RUU dari DPR dikirimkan untuk disahkan oleh Pemerintah kepada Presiden. 4. Pemerintah harus mengesahkan usul RUU yang sudah diterima, kecuali jika dalam satu bulan sesudah usul itu disampaikan kepadanya untuk disahkan, Pemerintah menyatakan keberatannya yang tak dapat dihindarkan. 5. Pengesahan oleh Pemerintah, ataupun keberatan Pemerintah diberitahukan kepada DPR dengan amanat Presiden. 6. Usul RUU yang telah diterima oleh DPR memperoleh kekuatan UU, apabila sudah disahkan oleh Pemerintah. 7. Pemerintah berhak menetapkan UU Darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan mendesak yang perlu diatur dengan segera. UU Darurat mempunyai kekuasaan dan derajat UU. 8. UU Darurat yang ditetapkan oleh Pemerintah disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada sidang yang berikut dirundingkan. Jika UU Darurat tersebut ditolak oleh DPR, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum.
D	Setelah Dekrit Presiden Tahun 1959 Sampai Lahirnya Orde Baru Tahun 1966
	1. Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959
	Mempertahankan keberadaan DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 sampai terbentuknya DPR baru hasil pemilihan umum baru.
	2. Surat Keputusan Nomor 8/DPR-45/59 tentang Tata Tertib DPR
	Mempertahankan pola pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah terhadap RUU baik yang diusulkan oleh Pemerintah maupun usul inisiatif DPR sebagaimana ketentuan dalam UUDS RI 1950.
	3. Penpres No. 14 Tahun 1960 dan Penpres No. 28 Tahun 1960 tentang Peraturan Tata Tertib DPR-GR.

	Pengambilan keputusan dalam pembahasan RUU sedapat mungkin diambil secara mufakat, jika tidak dapat tercapai mufakat, maka pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah disampaikan kepada Presiden, selanjutnya Presiden mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat tersebut.
	4. Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964.
	a. Semua usul RUU dari Presiden dibahas oleh DPR-GR secara berturut-turut dalam 5 (lima) tingkat pembicaraan, kecuali jika Pimpinan DPR-GR, setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah, menetapkan lain. b. Anggota-anggota DPR-GR dapat mengajukan usul-usul perubahan secara tertulis melalui Pimpinan DPR-GR. c. Dalam Rapat Komisi, Pimpinan Komisi harus secara aktif mengusahakan tercapainya kata mufakat. Jika tidak dapat tercapai kata mufakat, maka Pimpinan DPR-GR membawa persoalannya ke dalam rapat Panitia Musyawarah atau menjalankan kebijaksanaan lain untuk mencapai mufakat. d. Jika pembicaraan atas suatu RUU menurut pendapat Pimpinan DPR-GR, setelah mendengar pertimbangan Panitia Musyawarah perlu diserahkan kepada suatu Panitia Khusus, maka Pemimpin DPR-GR membentuk suatu Panitia Khusus. e. Dalam menetapkan PERPU, Pemerintah sekurang-kurangnya memberitahukan dan mendengar terlebih dahulu pertimbangan Pimpinan DPR-GR tentang isi dan maksud PERPU yang akan ditetapkan itu. f. RUU tentang Penetapan PERPU disampaikan kepada DPR-GR untuk ditetapkan menjadi UU. Pembahasan dan penyelesaian RUU tentang Penetapan PERPU dilakukan dalam tingkat-tingkat

	pembicaraan sebagaimana pembahasan usul RUU dari Pemerintah. g. Usul RUU yang diajukan oleh para Anggota DPR-GR harus disertai memori penjelasan dan ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) orang Anggota dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR-GR. h. Pembahasan terhadap RUU usul inisiatif Anggota DPR-GR dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam pembicaraan tingkat I sampai dengan pembicaraan tingkat V dengan pengertian bahwa penjelasan-penjelasan diberikan oleh para pengusul inisiatif dan pembicaraan dilakukan secara musyawarah dengan para pengusul inisiatif dan pemerintah. i. Apabila DPR-GR menyetujui RUU usul inisiatif, maka RUU itu menjadi RUU usul inisiatif DPR-GR dan dikirimkan kepada Pemerintah untuk disahkan oleh Presiden. Jika Presiden tidak mengesahkan RUU tersebut, pemerintah memberitahukannya kepada DPR-GR disertai alasannya.
E	Pada Masa Orde Baru Tahun 1967 sampai dengan Awal Reformasi 1998
	1. Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968 tentang Tata Tertib DPR-GR
	Proses pengambilan keputusan dalam pembahasan RUU dilakukan dalam dua tahap, yaitu pertama dilakukan dengan cara mufakat, dan kedua jika tidak dapat dicapai mufakat maka ditentukan berdasarkan suara terbanyak melalui pemungutan suara.
	2. Peraturan Tata Tertib DPR sejak Tahun 1971 s.d 1991
	a. Pengambilan keputusan dalam rapat-rapat internal DPR mempertahankan pola pengambilan keputusan melalui dua tahap, yaitu dengan cara mufakat, dan kedua jika tidak dapat dicapai

	mufakat maka ditentukan berdasarkan suara terbanyak melalui pemungutan suara. b. Proses dan mekanisme pembahasan RUU antara DPR dan Pemerintah menggunakan pola 4 tingkat pembicaraan, kecuali apabila Badan Musyawarah menentukan dengan prosedur singkat. c. Pembicaraan tingkat I, II, dan IV dilakukan dalam Rapat Paripurna. Pembicaraan tingkat III dilakukan dalam Rapat Komisi atau Rapat Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus.
	3. Keppres No. 188 Tahun 1998
	Memberikan apresiasi dan perhatian terhadap RUU usul inisiatif DPR, sehingga menumbuhkan gairah bagi Anggota DPR untuk menggunakan hak inisiatifnya dalam mengusulkan RUU.

B. Pembentukan Undang-undang Setelah Perubahan UUD 1945

Pengaturan mengenai pembentukan UU setelah perubahan UUD 1945 terdapat dalam beberapa pasal, yaitu Pasal 5 Ayat (1), Pasal 20 Ayat (1, 2, 3, 4, dan 5), Pasal 21, Pasal 22 Ayat (1, 2, dan 3), Pasal 22A, Pasal 22D Ayat (1 dan 2), Pasal 23 Ayat (2 dan 3). Beberapa ketentuan dalam pasal-pasal tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) DPR adalah pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.³⁰⁶
- 2) RUU diusulkan kepada DPR oleh Anggota DPR,³⁰⁷ Presiden,³⁰⁸ atau DPD khusus mengenai 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.³⁰⁹

³⁰⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 20 Ayat (1).

³⁰⁷ *Ibid*, Pasal 21.

³⁰⁸ *Ibid*, Pasal 5 Ayat (1).

³⁰⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22D Ayat (1).

- 3) RUU tentang APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD.³¹⁰
- 4) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.³¹¹
- 5) DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.³¹²
- 6) Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.³¹³
- 7) Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.³¹⁴
- 8) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.³¹⁵
- 9) Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.³¹⁶
- 10) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang (PERPU).³¹⁷

³¹⁰ *Ibid*, Pasal 23 Ayat (2).

³¹¹ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 20 Ayat (2).

³¹² Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 22D Ayat (2).

³¹³ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 20 Ayat (3).

³¹⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 23 Ayat (3).

³¹⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 20 Ayat (4).

³¹⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 20 Ayat (5).

³¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 22 Ayat (1).

11) PERPU harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut, jika tidak mendapat persetujuan, maka PERPU itu harus dicabut.³¹⁸

Dalam Perubahan Kedua UUD 1945 ditentukan: “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.”³¹⁹ Undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan UU sebagai tindak lanjut dari ketentuan di atas adalah:

- a) UU No. 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- b) UU No. 27 Tahun 2009 yang kemudian diganti dengan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, yang selanjutnya diubah dengan UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Pertama terhadap UU No. 17 Tahun 2014;
- c) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang juga mengatur khusus mengenai pembentukan UU mengenai APBN.

Beberapa ketentuan dalam pasal-pasal dari UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 tersebut ada yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013 dalam perkara Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011. Karena itu UU No. 27 Tahun 2009 kemudian diganti dengan UU No. 17 Tahun 2014 dan selanjutnya diubah dengan UU No. 42 Tahun 2014. Sementara itu untuk UU No. 12 Tahun 2011 belum dilakukan perubahan. Karena itu isi pembahasan tentang pembentukan UU setelah Perubahan UUD 1945 pada bab ini disesuaikan dengan isi amar putusan dari Putusan MK tersebut.

Selanjutnya pengaturan lebih teknis dan rinci yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang diatur dalam:

- a) Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Program Legislasi Nasional;

³¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22 Ayat (2,3).

³¹⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22A.

- b) Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan UU, Rancangan PERPU, Rancangan PP, dan Rancangan PERPRES;
- c) Peraturan Presiden RI No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
- d) Keputusan DPR RI No. 1 Tahun 2009 yang kemudian diganti dengan Peraturan DPR RI No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI Tahun 2010-2014; dan
- e) Peraturan DPD No. 1/DPD RI/I/2009-2010 yang kemudian diganti dengan Peraturan DPD No. 1/DPD RI/ 2014 tentang Tata Tertib DPD.

1. Tugas dan Wewenang DPR dalam Pembentukan Undang-Undang

DPR adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.³²⁰ Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang, terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum.³²¹

Ada 3 (tiga) fungsi DPR yang terdapat dalam UUD 1945 yang kemukakan ditegaskan kembali dalam UU No. 17 Tahun 2014, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.³²² Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.³²³

Sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang,³²⁴ UUD 1945 menentukan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang untuk:

³²⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* (Lembaran Negara RI Tahun 2014 Nomor 182 Tambahan Lembaran Negara RI No. 5568), Pasal 68.

³²¹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 19 Ayat (1). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014*, Op. Cit., Pasal 67

³²² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014*, Op. Cit., Pasal 69 Ayat (1).

³²³ *Ibid*, Pasal 70 Ayat (1).

³²⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 20 Ayat (1).

- a) Mengajukan usul RUU;³²⁵
- b) Membahas RUU bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama³²⁶ dengan mengikutsertakan DPD dalam hal 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;³²⁷
- c) Memperhatikan pertimbangan dari DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;³²⁸ dan
- d) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap PERPU yang ditetapkan oleh Presiden pada persidangan berikutnya.³²⁹

Sedang untuk melaksanakan fungsi anggaran, DPR mempunyai kewenangan untuk: (1) menerima dan membahas RUU APBN yang diajukan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;³³⁰ dan (2) menolak atau tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden.³³¹

2. Tugas dan Wewenang DPD dalam Pembentukan Undang-Undang

DPD adalah lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPD terdiri dari wakil daerah provinsi yang berasal dari perorangan yang dipilih melalui pemilihan umum dengan jumlah yang sama untuk setiap provinsi, yaitu paling banyak 4 (empat) orang setiap provinsi, untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Jumlah keseluruhan anggota DPD tidak lebih 1/3 (sepertiga) dari jumlah anggota DPR.³³²

³²⁵ *Ibid*, Pasal 21.

³²⁶ *Ibid*, Pasal 20 Ayat (2).

³²⁷ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22D Ayat (2).

³²⁸ *Ibid*, Pasal 22D Ayat (2).

³²⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22 Ayat (2).

³³⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 23 Ayat (2).

³³¹ *Ibid*, Pasal 23 Ayat (3).

³³² Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22C Ayat (1,2) Pasal 22E Ayat (4).

UUD 1945 menentukan tugas dan wewenang DPD dalam beberapa pasal, yaitu:

- a) Dapat mengajukan kepada DPR RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;³³³
- b) 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.³³⁴
- c) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;³³⁵
- d) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;³³⁶
- e) Menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK;³³⁷
- f) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.³³⁸

³³³ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22D Ayat (1).

³³⁴ *Ibid*, Pasal 22D Ayat (2).

³³⁵ *Ibid*.

³³⁶ *Ibid*, Pasal 22D Ayat (3).

³³⁷ *Ibid.*, Pasal 23E Ayat (2 dan 3).

³³⁸ *Ibid.*, Pasal 23F Ayat (1).

3. Tugas dan Wewenang Presiden dalam Pembentukan Undang-Undang

Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan³³⁹ yang dipilih secara langsung oleh rakyat³⁴⁰ dari calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum³⁴¹ untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.³⁴² Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden³⁴³ yang dipilih dalam satu pasangan dengan Presiden.³⁴⁴ Presiden juga dibantu oleh menteri-menteri negara³⁴⁵ yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.³⁴⁶

Beberapa tugas dan wewenang Presiden dalam pembentukan UU yang diatur dalam UUD 1945 di antaranya adalah:

- a) Mengajukan RUU kepada DPR;³⁴⁷
- b) Membahas setiap RUU bersama DPR guna mendapat persetujuan bersama;³⁴⁸
- c) Mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU;³⁴⁹
- d) Menetapkan PERPU dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa;³⁵⁰
- e) Mengajukan RUU APBN kepada DPR.³⁵¹

³³⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 4 Ayat (1).

³⁴⁰ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 6A Ayat (1).

³⁴¹ *Ibid.*, Pasal 6A Ayat (2).

³⁴² Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 7.

³⁴³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 4 Ayat (2).

³⁴⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 6A Ayat (1).

³⁴⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 17 Ayat (1).

³⁴⁶ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 17 Ayat (2).

³⁴⁷ *Ibid.*, Pasal 5 Ayat (1).

³⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 20 Ayat (2).

³⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 20 Ayat (4).

³⁵⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22 Ayat (1).

³⁵¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 23 Ayat (2).

4. Tahapan dalam Pembentukan Undang-Undang

Menurut UU No. 12 Tahun 2011, tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup 5 (lima) tahapan, yaitu:

- 1) Perencanaan;
- 2) Penyusunan;
- 3) Pembahasan;
- 4) Pengesahan atau penetapan; dan
- 5) Pengundangan.³⁵²

Kelima tahapan tersebut merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama yang berupa undang-undang. Namun, tahapan tersebut tentu dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan atau kondisi serta jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan tertentu yang pembentukannya tidak diatur dengan UU No. 12 Tahun 2011, seperti pembahasan Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, atau pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan lain yang tidak disebutkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.³⁵³

a. Perencanaan RUU Melalui Penyusunan Program Legislasi Nasional

Dalam pembentukan UU dilakukan secara terencana dan terarah sesuai prioritas dan kebutuhan masyarakat. Karena itu, pada tahap awal yang harus dilakukan dalam proses pembentukan UU adalah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Dalam UU No. 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa perencanaan penyusunan UU dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan UU dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.³⁵⁴

Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan UU yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.³⁵⁵ Prolegnas ini memuat program pembentukan UU dengan judul RUU, materi yang diatur,

³⁵² Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 1 Angka 1.

³⁵³ *Ibid.*, Penjelasan Umum.

³⁵⁴ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 16 dan 17.

³⁵⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 9. *Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional*, (HPPRI [4] 2005, Hal. 1361-1367). Pasal 1 angka 1.

dan ketertarikannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang merupakan keterangan mengenai konsepsi RUU yang meliputi: (a) latar belakang dan tujuan penyusunan; (b) sasaran yang ingin diwujudkan; dan (c) jangkauan dan arah pengaturan. Materi tersebut setelah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.³⁵⁶

Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar RUU didasarkan atas:

- a) Perintah UUD 1945;
- b) Perintah Ketetapan MPR;
- c) Perintah UU lainnya;
- d) Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- e) Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
- f) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional;
- g) Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis DPR; dan
- h) Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.³⁵⁷

Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU. Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan RUU tentang APBN.³⁵⁸

Penyusunan Prolegnas dilakukan oleh DPR, DPD dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi). Hasil

³⁵⁶ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 19 Ayat (1,2,3).

³⁵⁷ *Ibid.*, Pasal 18.

³⁵⁸ *Ibid.*, Pasal 20 Ayat (2,3,4,5).

penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam bentuk Keputusan DPR melalui Rapat Paripurna DPR.³⁵⁹

Dalam Prolegnas dimuat pula daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b) Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e) Penetapan/pencabutan PERPU.³⁶⁰

b. Penyusunan dan Pengajuan RUU

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa RUU bisa berasal dari DPR, DPD, atau Presiden,³⁶¹ dengan ketentuan sebagai berikut:

- 1) RUU yang diajukan oleh DPD adalah RUU yang berkaitan dengan:
 - a) Otonomi daerah;
 - b) Hubungan pusat dan daerah;
 - c) Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - d) Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
 - e) Perimbangan keuangan pusat dan daerah.³⁶²
- 2) RUU yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Khusus untuk RUU tentang APBN, RUU tentang Penetapan PERPU menjadi UU, dan RUU tentang Pencabutan PERPU tidak harus

³⁵⁹ *Ibid.*, Pasal 20 Ayat (1), dan Pasal 22 Ayat (1,2). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013 dalam perkara pengujian UU No. 27 Tahun 2009 UU No. 12 Tahun 2011.

³⁶⁰ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 23 Ayat (1).

³⁶¹ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Op. Cit.*, Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 21. *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Op. Cit.*, Pasal 22D Ayat (1).

³⁶² Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ibid.*

disertai Naskah Akademik, namun harus disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.³⁶³

- 3) RUU, baik yang berasal dari DPR, DPD maupun Presiden disusun berdasarkan Prolegnas. Namun dalam keadaan tertentu, DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi DPR dan Menteri Hukum dan HAM.³⁶⁴

1). Penyusunan dan Pengajuan RUU dari DPR

Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berasal dari DPR diatur sebagai berikut:

- a) RUU yang berasal dari DPR dapat diajukan oleh Anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, atau alat perlengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.³⁶⁵
- b) Usul RUU tersebut disampaikan secara tertulis oleh anggota DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, atau pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul.
- c) DPR memutuskan usul RUU dari DPR dalam rapat paripurna berupa: persetujuan, persetujuan dengan pengubahan, atau penolakan. Jika DPR memutuskan persetujuan dengan pengubahan, DPR menugasi Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus untuk menyempurnakan RUU tersebut.
- d) Selanjutnya RUU yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden³⁶⁶ dan pimpinan DPD jika terkait dengan tugas dan wewenang DPD.

³⁶³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 43 Ayat (3,4,5).

³⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 23 Ayat (1), Pasal 45 Ayat (1).

³⁶⁵ *Ibid.*, Pasal 46 Ayat (1).

³⁶⁶ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2004, Op. Cit.*, Pasal 164 Ayat (1,2,3,4,5).

- e) RUU dari DPR yang berasal dari internal DPR dapat diajukan oleh 1 (satu) orang anggota atau lebih, dan dapat didukung oleh anggota lain dengan membubuhkan tanda tangan.
- f) RUU yang diajukan oleh Komisi atau gabungan Komisi ditetapkan terlebih dahulu dalam rapat Komisi atau rapat gabungan Komisi.³⁶⁷
- g) Dalam mempersiapkan RUU, Anggota, Komisi, gabungan Komisi, dan Badan Legislasi, terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Naskah akademik disusun sekurang-kurangnya memuat:
 - 1) Judul;
 - 2) Bab I Pendahuluan yang memuat; (a) Latar Belakang; (b) Identifikasi masalah; (c) Tujuan dan Kegunaan; (d) Metode penelitian;
 - 3) Bab II Tinjauan Teoritis dan Praktis Empiris;
 - 4) Bab III Evaluasi dan Analisis Perundang-undangan Terkait;
 - 5) Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis;
 - 6) Bab V Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Muatan Materi Undang-undang;
 - 7) Bab VI Penutup. Naskah akademik tersebut dilengkapi dengan lampiran draf awal RUU.³⁶⁸
- h) Sebelum disampaikan dalam rapat paripurna DPR, RUU yang diajukan oleh Anggota, Komisi, dan gabungan Komisi dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi RUU yang meliputi aspek teknis, substansi, dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- i) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) hari masa sidang sejak RUU diterima Badan Legislasi.

³⁶⁷ Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2014. Pasal 112 Ayat (1,2,3,4).

³⁶⁸ *Ibid.*, Pasal 115 Ayat (1,2,3,4).

- j) Apabila RUU disampaikan pada akhir masa sidang kurang dari 20 (dua puluh) hari, sisa hari dilanjutkan pada masa sidang berikutnya. Apabila RUU disampaikan pada masa reses, waktu 20 (dua puluh) hari dihitung sejak pembukaan masa sidang berikutnya.³⁶⁹
- k) Untuk melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, Badan Legislasi dapat membentuk Panitia Kerja. Apabila Badan Legislasi menemukan permasalahan yang berkaitan dengan teknis, substansi, dan atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, Badan Legislasi membahas permasalahan tersebut dengan mengundang pengusul. Jika RUU diusulkan oleh Komisi atau gabungan Komisi, maka pengusul diwakili oleh unsur pimpinan dan atau anggota. Jika RUU diusulkan oleh anggota, maka pengusul diwakili oleh paling banyak 4 (empat) orang.³⁷⁰
- l) Apabila dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU memerlukan perumusan ulang, perumusan dilakukan oleh Badan Legislasi bersama dengan unsur pengusul dalam Panitia Kerja Gabungan, yang penyelesaiannya dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) kali dalam masa sidang.
- m) Penentuan mengenai perumusan ulang ditetapkan dalam rapat Badan Legislasi, dan pengusul yang dilibatkan dalam perumusan ulang paling banyak berjumlah 4 (empat) orang.
- n) Hasil perumusan ulang RUU diputuskan dalam rapat Badan Legislasi, dengan dibubuhkan paraf oleh pimpinan Badan Legislasi dan satu orang yang mewakili pengusul pada setiap lembar naskah RUU.
- o) RUU yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, diajukan oleh pengusul kepada pimpinan DPR dengan dilengkapi keterangan pengusul dan atau naskah akademik untuk selanjutnya disampaikan dalam rapat paripurna.³⁷¹

³⁶⁹ *Ibid.*, Pasal 119 Ayat (1,2,3).

³⁷⁰ *Ibid.*, Pasal 120 Ayat (1,2,3,4).

³⁷¹ *Ibid.*, Pasal 121 Ayat (1,2,3,4,5) dan Pasal 122.

- p) RUU usul inisiatif DPR, baik yang berasal dari Anggota, Badan Legislasi, Komisi, maupun gabungan Komisi diputuskan menjadi RUU dari DPR dalam rapat paripurna, setelah terlebih dahulu fraksi memberikan pendapatnya.
- q) Keputusan rapat paripurna DPR dapat berupa: persetujuan tanpa perubahan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan, dan harus diambil dengan tegas sesuai dengan tata cara pengambilan keputusan. Jika keputusan rapat paripurna tidak tegas menyatakan persetujuan dengan perubahan, RUU dianggap disetujui tanpa perubahan. RUU yang telah disetujui oleh rapat paripurna disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden³⁷² dan Pimpinan DPD jika berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD.
- r) Paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama DPR.³⁷³ Begitu pula DPD juga menunjuk alat perlengkapan yang ditugaskan ikut membahasnya jika RUU berkaitan dengan tugas dan wewenangnya.

2). Penyusunan dan Pengajuan RUU dari DPD

RUU yang berasal dari DPD diajukan berdasarkan program legislasi nasional. RUU yang diajukan oleh DPD kepada DPR adalah RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.³⁷⁴ Selain berdasarkan Prolegnas, DPD dapat menyusun RUU sesuai dengan aspirasi daerah dan masyarakat,³⁷⁵ dan RUU di luar Prolegnas untuk

³⁷² *Ibid.*, Pasal 124 Ayat (1,2,3,8,9).

³⁷³ *Ibid.*, Pasal 130 Ayat (1).

³⁷⁴ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op. Cit.*, Pasal 22D Ayat (1). *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014*, *Op. Cit.*, Pasal 276 Ayat (1) , Pasal 249 Ayat (1). *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011*, *Op. Cit.*, Pasal 45 Ayat (2).

³⁷⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1/DPD RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib*, Pasal 104.

mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya.³⁷⁶

Secara teknis, proses pengajuan usul RUU di lingkungan DPD diatur dalam Peraturan No.1/DPD-RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib dengan ketentuan sebagai berikut:

- a) Sebagai pemrakarsa untuk mengajukan usul RUU adalah Panitia Perancang Undang-undang dan/atau Komite.
- b) Dalam hal Pemrakarsa menyusun RUU berasal dari aspirasi daerah dan masyarakat, Pemrakarsa terlebih dahulu mengajukan permohonan penyusunan di Sidang Paripurna, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi:
 - 1) Urgensi dan tujuan penyusunan;
 - 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - 3) Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur;
 - 4) Jangkauan serta arah pengaturan; dan
 - 5) Kesesuaian dengan tugas dan wewenang DPD.
- c) Apabila permohonan penyusunan RUU tidak mendapatkan persetujuan maka usul RUU tersebut tidak dapat diajukan pada masa sidang itu.³⁷⁷
- d) Komite, sebelum melaksanakan prakarsa penyusunan usul RUU, mengkoordinasikan arah dan materi muatan usul RUU kepada Panitia Perancang Undang-undang.
- e) Pemrakarsa RUU mengkoordinasikan dan mengkonsultasikan lebih lanjut proses penanganan usul RUU dengan menyampaikan arah dan materi muatan RUU kepada Panitia Musyawarah. Selanjutnya Panitia Musyawarah menetapkan jangka waktu pemrakarsa menyelesaikan usul RUU berdasarkan arah dan materi muatan hasil koordinasi dengan Panitia Perancang Undang-undang.³⁷⁸

³⁷⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Op. Cit.*

³⁷⁷ Republik Indonesia, *Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 1/DPD RI/2009-2010 Op. Cit.*, Pasal 106 Ayat (1,2,3).

³⁷⁸ *Ibid.*, Pasal 107 Ayat (1,2,3).

- f) Usul RUU yang berasal dari Komite beserta penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademik disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan Panitia Perancang Undang-undang. Selanjutnya oleh Panitia Perancang Undang-undang dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, dan hasilnya disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan Panitia Perancang Undang-undang kepada Pimpinan DPD sebagai Usul RUU disertai naskah akademik.³⁷⁹
- g) Dalam pembahasan RUU, pemrakarsa dapat mengundang para pakar dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan. Pemrakarsa menyebarluaskan hasil pembahasan usul RUU kepada masyarakat. Hasil penyebarluasan RUU tersebut dijadikan bahan pemrakarsa untuk melakukan penyempurnaan usul RUU.³⁸⁰
- h) Sekurang-kurangnya 8 (delapan) Anggota DPD dapat mengajukan usul pembentukan RUU. Usul pembentukan RUU disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan Panitia Perancang Undang-undang dengan lampiran berupa latar belakang, tujuan, dan pokok-pokok pikiran serta daftar nama, nama provinsi dan tanda tangan pengusul. Panitia Perancang Undang-undang mengkoordinasikan dan mengkonsultasikan lebih lanjut proses penanganan usul pembentukan RUU kepada Panitia Musyawarah.
- i) Selanjutnya Panitia Musyawarah menetapkan jangka waktu Panitia Perancang Undang-undang menyelesaikan usul pembentukan RUU menjadi usul RUU.
- j) Panitia Perancang Undang-undang dapat menolak usul pembentukan RUU, apabila:
 - 1) Substansi usul pembentukan RUU tidak sesuai dengan konsepsi RUU; dan

³⁷⁹ *Ibid.*, Pasal 108 Ayat (1,2,3).

³⁸⁰ *Ibid.*, Pasal 110 Ayat (1,2,3).

- 2) Usul pembentukan RUU tidak menyertakan lampiran berupa latar belakang, tujuan, dan pokok-pokok pikiran serta daftar nama, nama provinsi dan tanda tangan pengusul.
- k) Hasil tindak lanjut penanganan usul pembentukan RUU disampaikan Pimpinan Panitia Perancang Undang-undang kepada Pimpinan DPD sebagai usul RUU disertai naskah akademik.³⁸¹
- l) Harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi diarahkan untuk mewujudkan keselarasan konsep RUU dengan Pancasila, Tujuan Nasional, UUD 1945, dan memuat kesesuaian unsur filosofis, yuridis, sosiologis, serta politis. Untuk kepentingan harmonisasi, pemantapan dan pembulatan konsepsi usul RUU, Panitia Perancang Undang-undang mengadakan sidang gabungan dengan pemrakarsa untuk meminta penjelasan dari Komite terhadap substansi usul RUU.³⁸²
- m) Setelah usul RUU diterima oleh Pimpinan DPD, dalam Sidang Paripurna berikutnya Pimpinan DPD memberitahukan dan membagikan kepada seluruh Anggota. Sidang Paripurna memutuskan apakah usul RUU dapat diterima menjadi RUU dari DPD atau tidak. Keputusan Sidang Paripurna dapat berupa: (1) diterima tanpa perubahan; (2) diterima dengan perubahan; atau (3) ditolak.³⁸³ Keputusan tersebut diambil setelah Panitia Perancang Undang-undang menyampaikan penjelasan dan pemrakarsa diberi kesempatan untuk memberikan pendapatnya.
- n) Jika usul RUU diterima dengan perubahan, DPD menugasi Panitia Perancang Undang-undang untuk membahas dan menyempurnakan usul RUU tersebut. Jika usul RUU yang telah diterima tanpa perubahan atau yang telah disempurnakan selanjutnya menjadi RUU dari DPD dan disampaikan kepada DPR dan Presiden dengan disertai surat pengantar Pimpinan.³⁸⁴

³⁸¹ *Ibid.*, Pasal 111 Ayat (1,2,3,4,5,6).

³⁸² *Ibid.*, Pasal 112 Ayat (1,2).

³⁸³ *Ibid.*, Pasal 113 Ayat (3).

³⁸⁴ *Ibid.*, Pasal 113 Ayat (1,2,3,4,5,6).

- o) RUU yang berasal dari DPD yang diajukan kepada DPR disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dan disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR menyebut juga Panitia Perancang Undang-undang dan/atau panitia kerja yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan RUU tersebut.³⁸⁵
- p) Selain itu DPD juga melakukan penyebarluasan RUU yang diusulkan.³⁸⁶
- q) RUU yang berasal dari DPD yang disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik dapat diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-undang dan/atau Panitia Kerja, yang selanjutnya diputuskan menjadi RUU yang berasal dari DPD dalam sidang paripurna DPD.³⁸⁷
- r) Selanjutnya selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak usul RUU disahkan menjadi RUU, RUU dari DPD beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik, disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan surat pengantar dari pimpinan DPD. Usul RUU dari DPD tersebut disampaikan juga kepada Presiden. Dalam surat pengantar pimpinan DPD tersebut disebutkan juga nama-nama Anggota, alat kelengkapan, atau panitia kerja atau tim yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan usul RUU tersebut.³⁸⁸

3) Penyusunan dan Pengajuan RUU dari Pemerintah

Pasal 5 Ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945 menentukan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan

³⁸⁵ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 277 Ayat (1,2).

³⁸⁶*Ibid.*, Pasal 167.

³⁸⁷*Ibid.*, Pasal 276 Ayat (2,3).

³⁸⁸*Ibid.*, Pasal 277 Ayat (1,2). *Peraturan DPD Nomor 1/DPD RI/I/2009-2010, Op. Cit.*, Pasal 115 Ayat (1,2,3).

Rakyat.”³⁸⁹ RUU yang berasal dari Presiden disusun berdasarkan Prolegnas, namun dalam keadaan tertentu Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas.³⁹⁰

RUU yang diajukan oleh Presiden atau Pemerintah disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Dalam penyusunan RUU, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar nonkementerian. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri Hukum dan HAM.³⁹¹

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU yang berasal dari Presiden diatur dengan Peraturan Presiden,³⁹² yaitu Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan PERPU, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden yang memuat ketentuan sebagai berikut:

- a) Pada prinsipnya penyusunan RUU yang berasal dari Presiden dilakukan Pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan RUU yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan RUU yang berdasarkan Prolegnas kepada Presiden secara berkala.³⁹³
- b) Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun RUU di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi:
 - 1) Urgensi dan tujuan penyusunan;
 - 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
 - 4) Jangkauan serta arah pengaturan.

³⁸⁹ Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 5 Ayat (1).

³⁹⁰ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011*, Op. Cit., Pasal 23 Ayat (2).

³⁹¹ *Ibid.*, Pasal 47 Ayat (1,2,3).

³⁹² *Ibid.*, Pasal 47 Ayat (4).

³⁹³ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden* (HPPRI [4] 2005 Hal. 1423-1435), Pasal 2 Ayat (1,2,3).

- c) Keadaan tertentu yang dimaksudkan adalah penyusunan RUU untuk:
- 1) Menetapkan PERPU;
 - 2) Meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
 - 3) Melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
 - 4) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau
 - 5) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi DPR dan Menteri.
- d) Konsepsi dan materi pengaturan RUU yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, UUD 1945, undang-undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam RUU tersebut.³⁹⁴
- e) Pemrakarsa dalam menyusun RUU dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Penyusunan Naskah Akademik dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu. Naskah Akademik dimaksud paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.³⁹⁵
- f) Dalam hal penyusunan RUU yang berdasarkan Prolegnas, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen yang keanggotaannya terdiri atas unsur departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen yang terkait dengan substansi RUU dan dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa. Panitia Antardepartemen penyusunan RUU dibentuk setelah Prolegnas ditetapkan DPR;³⁹⁶
- g) Dalam rangka pembentukan Panitia Antardepartemen, Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen kepada Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan lembaga terkait. Surat

³⁹⁴*Ibid.*, Pasal 3 Ayat (1,2) dan Pasal 4.

³⁹⁵*Ibid.*, Pasal 5 Ayat (1,2,3).

³⁹⁶*Ibid.*, Pasal 6 Ayat (1,2,3,4).

permintaan dimaksud disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi, dan hal-hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam RUU. Selanjutnya Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan lembaga terkait menugaskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi RUU. Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal diterimanya surat permintaan tersebut. Pemrakarsa menetapkan surat keputusan pembentukan panitia Antardepartemen paling lambat 30 hari sejak tanggal surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen.³⁹⁷

- h) Keikutsertaan wakil dari Kementerian Hukum dan HAM dalam setiap Panitia Antardepartemen dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian RUU dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan.³⁹⁸ Kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai Sekretaris Panitia Antardepartemen.³⁹⁹
- i) Panitia Antardepartemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai objek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan. Kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan RUU dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa. Hasil perancangan tersebut selanjutnya disampaikan kepada Panitia Antardepartemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati. Pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang menjadi anggota Panitia Antardepartemen, wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan

³⁹⁷*Ibid.*, Pasal 6 Ayat (1,2,3,4,5).

³⁹⁸*Ibid.*, Pasal 8.

³⁹⁹*Ibid.*, Pasal 9.

penyusunan RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi. Dalam pembahasan RUU di tingkat Panitia Antardepartemen, Pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan peraturan tinggi atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan RUU.⁴⁰⁰

- j) Ketua Panitia Antardepartemen melaporkan perkembangan penyusunan RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan. Dalam menyampaikan perumusan akhir RUU kepada Pemrakarsa, disertai dengan penjelasan secukupnya. Dalam rangka penyempurnaan RUU, Pemrakarsa dapat menyebarluaskan RUU kepada masyarakat. Hasil penyebarluasan dijadikan bahan oleh Panitia Antardepartemen untuk penyempurnaan RUU.⁴⁰¹
- k) Pemrakarsa menyampaikan RUU yang sudah disempurnakan kepada Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan. Pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri Hukum dan HAM diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan.⁴⁰²
- l) Penyampaian pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan lembaga terkait diberikan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak RUU diterima. Dalam hal pemrakarsa melihat adanya perbedaan di antara pertimbangan Menteri Hukum dan HAM dengan menteri/pimpinan lembaga terkait, Pemrakarsa bersama dengan Menteri Hukum dan HAM menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga terkait yang bersangkutan. Apabila upaya penyelesaian tersebut tidak memberikan hasil, Menteri Hukum dan HAM melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada Presiden untuk memperoleh keputusan.⁴⁰³

⁴⁰⁰*Ibid.*, Pasal 10 Ayat (1,2,3,4,5).

⁴⁰¹*Ibid.*, Pasal 10, 11, 12, 13 Ayat (1,2).

⁴⁰²*Ibid.*, Pasal 14 Ayat (1,2).

⁴⁰³*Ibid.*, Pasal 15, 16, 17.

- m) Perumusan ulang RUU dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Menteri Hukum dan HAM. Apabila RUU tersebut sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan perundang-undangan, Pemrakarsa mengajukan RUU tersebut kepada Presiden guna penyampaiannya kepada DPR dengan tembusan kepada Menteri Hukum dan HAM.⁴⁰⁴
- n) Apabila Presiden berpendapat RUU tersebut masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan Menteri Hukum dan HAM dan Pemrakarsa untuk mengkoordinasikan kembali penyempurnaan RUU tersebut. RUU yang telah disempurnakan tersebut selanjutnya disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya penugasan penyempurnaan dengan tembusan kepada Menteri Hukum dan HAM.⁴⁰⁵
- o) Dalam penyusunan konsepsi RUU di luar Prolegnas, Pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsepsi tersebut kepada Menteri Hukum dan HAM guna pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU.⁴⁰⁶ Untuk kelancaran pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU dimaksud, Menteri Hukum dan HAM mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga Pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya. Apabila dipandang perlu, koordinasi dapat pula melibatkan perguruan tinggi dan/atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.⁴⁰⁷
- p) Jika dalam koordinasi tersebut tidak menghasilkan keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi RUU, kepada Presiden disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat atau perbedaan pandangan yang ada untuk

⁴⁰⁴*Ibid.*, Pasal 18, 19.

⁴⁰⁵*Ibid.*, Pasal 20 Ayat (1,2).

⁴⁰⁶*Ibid.*, Pasal 21 Ayat (1,2).

⁴⁰⁷*Ibid.*, Pasal 22 Ayat (1,2).

memperoleh keputusan atau arahan. Keputusan dan arahan Presiden dimaksud sekaligus merupakan persetujuan izin prakarsa penyusunan RUU.⁴⁰⁸

- q) Jika dalam koordinasi tersebut telah menghasilkan keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi, Pemrakarsa menyampaikan konsepsi RUU kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Hukum dan HAM, guna mendapat persetujuan. Selanjutnya berdasarkan persetujuan Presiden tersebut, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen.⁴⁰⁹
- r) RUU yang telah disetujui oleh Presiden disampaikan dengan surat Presiden kepada Pimpinan DPR⁴¹⁰ dan pimpinan DPD jika RUU tersebut berkaitan dengan kewenangan DPD. Menteri Sekretaris Negara menyiapkan surat Presiden kepada Pimpinan DPR guna menyampaikan RUU disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai RUU dimaksud yang paling sedikit memuat:
 - 1) Urgensi dan tujuan penyusunan;
 - 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
 - 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
 - 4) Jangkauan serta arah pengaturan, yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU.⁴¹¹
- s) Surat Presiden kepada DPR paling sedikit memuat: (1) penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU bersama DPR; (2) sifar penyelesaian RUU yang dikehendaki; dan (3) cara penanganan atau pembahasannya. Sedang keterangan Pemerintah yang dimaksud paling sedikit memuat urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur, dan jangkauan serta arah pengaturan, yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU.⁴¹²

⁴⁰⁸ *Ibid.*, Pasal 23 Ayat (1,2).

⁴⁰⁹ *Ibid.*, Pasal 24 Ayat (1,2).

⁴¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 50 ayat (1).
Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Op. Cit., Pasal 25.

⁴¹¹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, Ibid.*, Pasal 26 Ayat (1,2).

⁴¹² Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 50 ayat (2).
Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Op. Cit., Pasal 26 Ayat (3).

- t) Surat Presiden tersebut ditembuskan kepada Wakil Presiden, para menteri koordinator, menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden/pemrakarsa, dan Menteri Hukum dan HAM. Selanjutnya dalam rangka pembahasan RUU di DPR, Pemrakarsa memperbanyak RUU tersebut dalam jumlah yang diperlukan.⁴¹³

c. Pembahasan Rancangan Undang-undang

Beberapa ketentuan yang berkaitan dengan pembahasan RUU diantaranya adalah:

- 1) Jika RUU berasal dari DPR, RUU disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan pimpinan DPD jika RUU tersebut berkaitan dengan kewenangan DPD. Selanjutnya Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas RUU bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Menteri yang ditugasi mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.⁴¹⁴ Demikian pula pimpinan DPD menugaskan kepada alat perlengkapan yang membidangi materi muatan RUU yang dibahas.
- 2) Jika RUU berasal dari Presiden, RUU diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan pimpinan DPD jika RUU terkait dengan tugas dan wewenang DPD. Dalam surat itu juga memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU bersama DPR. DPR mulai membahas RUU dari Presiden dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima. Untuk keperluan pembahasan RUU di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah RUU tersebut dalam jumlah yang diperlukan.⁴¹⁵

⁴¹³ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005*, *Ibid.*, Pasal 26 Ayat (1,2,3,4,5).

⁴¹⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, *Op. Cit.*, Pasal 49 Ayat (1,2,3).

⁴¹⁵ *Ibid.*, Pasal 50 Ayat (1,2,3,4). Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Op. Cit.*

- 3) Jika RUU berasal dari DPD, RUU diajukan dengan surat pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden. Selanjutnya pimpinan DPR, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima RUU dari DPD, mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi dalam pembahasan bersama DPD. Pimpinan DPR juga mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat perlengkapan DPD yang ditugasi ikut dalam pembahasan. DPR dan Presiden mulai membahas RUU dari DPD paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.⁴¹⁶
- 4) Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan RUU mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah RUU yang disampaikan oleh DPR dan RUU yang disampaikan Presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.⁴¹⁷
- 5) Dalam penyiapan dan pembahasan RUU masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis kepada DPR melalui pimpinan DPR dan atau alat kelengkapan DPR lainnya. Anggota atau alat kelengkapan DPR yang menyiapkan atau membahas RUU dapat melakukan kegiatan untuk mendapat masukan dari masyarakat.⁴¹⁸
- 6) Pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan RUU dilakukan dengan mengikutsertakan DPD jika RUU yang dibahas berkaitan dengan: (a) otonomi daerah; (b) hubungan pusat dan daerah; (c) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan (e) perimbangan keuangan pusat dan daerah. Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan RUU yang dibahas. DPD juga memberikan pertimbangan kepada

⁴¹⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Op. Cit.*, Pasal 277 Ayat (1), Pasal 166 Ayat (2,3,4,5).

⁴¹⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 51.

⁴¹⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 173 Ayat (1,2).

DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.⁴¹⁹

- 7) Apabila RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama berasal dari Presiden, pimpinan DPR setelah menerima surat Presiden menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya. Begitu pula apabila RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama tersebut berasal dari DPR, Pimpinan DPR juga menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya.⁴²⁰
- 8) Pertimbangan DPD terhadap RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada DPR setelah diputuskan dalam sidang paripurna DPD.⁴²¹ Penyampaian pertimbangan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya surat dari pimpinan DPR. Sedang pertimbangan DPD atas RUU APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.⁴²²
- 9) DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan DPD tersebut sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden. Selanjutnya, pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD tersebut dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan membahasnya.⁴²³

Pembahasan RUU dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat

⁴¹⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 65 Ayat (1,2,3,4,5).

⁴²⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 174 Ayat (2,3).

⁴²¹ *Ibid.*, Pasal 282 Ayat (3).

⁴²² *Ibid.*, Pasal 174 Ayat (4) dan Pasal 257 Ayat (1,2).

⁴²³ *Ibid.*, Pasal 174 Ayat (1,5).

Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.⁴²⁴

1) Pembicaraan Tingkat I

a) Pada pembicaraan Tingkat I kegiatan yang dilakukan berupa:

(1) Pengantar Musyawarah, dengan kegiatan:

- a) DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika RUU berasal dari DPR;
- b) DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR;
- c) DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPD.
- d) Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika RUU berasal dari Presiden; atau
- e) Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden;⁴²⁵

(2) Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diajukan oleh:

- a) Presiden dan DPD jika RUU berasal dari DPR;
- b) DPR dan DPD jika RUU berasal dari Presiden;
- c) DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD.

(3) Penyampaian Pendapat Mini.

Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh fraksi, DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD, dan Presiden.⁴²⁶ Jika DPD tidak menyampaikan pandangan dan atau pendapat mini maka pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan. Dalam pembicaraan tingkat I dapat

⁴²⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 66 dan Pasal 67. *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 168 dan Pasal 169.

⁴²⁵ *Ibid.*, Pasal 68 Ayat (1,2). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, *Op. Cit.*, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 170 Ayat (1,2).

⁴²⁶ *Ibid.*, Pasal 68 Ayat (3,4). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. *Op. Cit.*, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 170 Ayat (3,4).

diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.⁴²⁷

b) Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Panitia Khusus, atau rapat Badan Anggaran bersama dengan menteri yang mewakili Presiden.⁴²⁸ Dalam hal ini pembicaraan dilakukan dalam rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat tim perumus/tim kecil, dan atau rapat tim sinkronisasi, atau dapat dilakukan mekanisme lain sepanjang disepakati oleh pimpinan dan anggota rapat.⁴²⁹

c) Rapat kerja antara Komisi, gabungan Komisi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran bersama dengan menteri yang mewakili Presiden terlebih dahulu menyepakati jadwal rapat Pembicaraan Tingkat I pembahasan RUU serta waktu penyusunan dan penyerahan DIM.⁴³⁰

d) Pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus memberikan penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan menteri, apabila RUU berasal dari DPR. Pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus juga dapat meminta kepada fraksi atau anggota untuk memberikan penjelasan, keterangan, atau tanggapan.

e) Menteri yang mewakili Presiden untuk membahas RUU bersama dengan Komisi, gabungan Komisi, atau Panitia Khusus memberikan penjelasan atau keterangan atas RUU serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan fraksi/anggota, apabila RUU berasal dari Presiden.⁴³¹

f) Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran yang ditugasi membahas RUU didasarkan atas penugasan Badan Musyawarah. Penugasan pembahasan RUU oleh Badan Musyawarah mempertimbangkan: pengusul RUU, penugasan penyempurnaan RUU, keterkaitan

⁴²⁷*Ibid.*, Pasal 68 Ayat (5,6). *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 170 Ayat (5,6).

⁴²⁸ Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2011. Op. Cit.*, Pasal 131 Ayat (3).

⁴²⁹*Ibid.*, Pasal 140 Ayat (1,2).

⁴³⁰*Ibid.*, Pasal 141.

⁴³¹*Ibid.*, Pasal 142 Ayat (1,2,3). Sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan UU No. 17 Tahun 2014, DIM yang ditanggapi termasuk DIM yang berasal dari DPD, serta pertanyaan yang dijawab juga termasuk pertanyaan dari wakil DPD.

materi muatan RUU dengan ruang lingkup tugas Komisi, dan jumlah RUU oleh Komisi atau Badan Legislasi.⁴³² Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi sebagai pengusul RUU, diprioritaskan untuk ditugaskan membahas RUU. Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus yang mendapat tugas penyempurnaan RUU langsung bertugas membahas RUU.⁴³³

g) RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup satu Komisi, penugasan pembahasannya diserahkan kepada Komisi tersebut. Pembahasan RUU ditugaskan kepada Badan Legislasi atau Panitia Khusus, dengan ketentuan apabila:

- (1) Jumlah RUU yang ditangani Komisi telah melebihi jumlah maksimal;
- (2) Komisi sedang menangani RUU yang mengandung materi muatan yang kompleks dan memerlukan waktu pembahasan yang lama; atau
- (3) Sebagian besar anggota Komisi menjadi anggota pada beberapa panitia khusus. RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup 2 (dua) Komisi, pembahasannya ditugaskan kepada gabungan Komisi dengan ketentuan sebagaimana jika ditugaskan kepada Badan Legislasi atau Panitia Khusus. RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup lebih dari 2 (dua) Komisi, pembahasannya ditugaskan kepada Badan Legislasi atau Panitia Khusus, dengan ketentuan mengenai jumlah maksimal penugasan pembahasan RUU tetap berlaku terhadap Badan Legislasi.⁴³⁴

h) Dalam hal penugasan pembahasan RUU diserahkan kepada Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi yang bukan pengusul atau Panitia Khusus, maka Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus yang mendapatkan penugasan tersebut berkewajiban mengundang pengusul untuk memberikan penjelasan atau keterangan atas RUU. Keterangan pengusul atas RUU tersebut disampaikan dalam rapat Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, atau rapat Panitia Khusus sebelum pembahasan dengan Pemerintah, atau pada setiap rapat apabila dipandang perlu oleh Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus. Dalam memberikan keterangan pengusul diwakili

⁴³²*Ibid.*, Pasal 132 Ayat (1,2).

⁴³³*Ibid.*, Pasal 133 Ayat (1,2).

⁴³⁴*Ibid.*, Pasal 134 Ayat (1,2,3,4,5,6).

oleh pimpinan alat kelengkapan pengusul atau anggota pengusul paling banyak 4 (empat) orang.⁴³⁵

i) Penugasan pembahasan RUU kepada Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi oleh Badan Musyawarah paling banyak 2 (dua) RUU pada waktu yang bersamaan, kecuali menyangkut pembahasan RUU mengenai: (a) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah; (b) pembentukan pengadilan tinggi; (c) ratifikasi perjanjian internasional; (d) RUU paket; dan (e) RUU tentang penetapan PERPU menjadi UU. Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi, mendapat penugasan baru untuk membahas RUU setelah 1 (satu) RUU tersebut selesai dibahas pada pembicaraan Tingkat I.⁴³⁶

j) Setiap anggota mendapatkan penugasan paling banyak 3 (tiga) RUU pada waktu yang bersamaan, kecuali untuk pembahasan RUU mengenai:

- (1) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
- (2) pembentukan pengadilan tinggi;
- (3) ratifikasi perjanjian internasional; dan
- (4) RUU paket.⁴³⁷

k) Pembahasan RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR sesuai dengan permintaan tertulis pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus. Perpanjangan dapat diberikan berdasarkan pertimbangan materi muatan RUU yang bersifat kompleks dengan jumlah pasal yang banyak serta beban tugas dari Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, atau Panitia Khusus. Pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, dan pimpinan Panitia Khusus memberikan laporan perkembangan pembahasan RUU kepada Badan Musyawarah paling sedikit 2 (dua) kali dalam 1 (satu) masa sidang dengan tembusan kepada Badan Legislasi.⁴³⁸ Dalam pembahasan RUU, Komisi, gabungan Komisi, Badan

⁴³⁵*Ibid.*, Pasal 135 Ayat (1,2,3).

⁴³⁶*Ibid.*, Pasal 136 Ayat (1,2).

⁴³⁷*Ibid.*, Pasal 137.

⁴³⁸*Ibid.*, Pasal 143 Ayat (1,2,3).

Legislasi, Badan Anggaran, dan Panitia Khusus dibantu oleh Badan Keahlian DPR.⁴³⁹

l) Rapat kerja dalam pembicaraan Tingkat I membahas seluruh materi RUU sesuai dengan DIM yang dipimpin oleh pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus dengan menteri yang mewakili Presiden dengan ketentuan:

- (1) apabila DIM dari semua fraksi atau DIM dari Pemerintah atau DIM dari DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD menyatakan rumusan “tetap” seperti rumusan dalam naskah RUU, maka langsung disetujui sesuai dengan rumusan tersebut;
- (2) jika penyempurnaan yang bersifat redaksional, maka langsung diserahkan kepada tim perumus;
- (3) jika substansi disetujui tetapi rumusan perlu disempurnakan, maka diserahkan kepada Tim Perumus; atau
- (4) jika substansi belum disetujui, dibahas lebih lanjut dalam rapat panitia kerja RUU;
- (5) jika dalam DIM Fraksi terdapat kolom masalah yang kosong, maka rumusan yang digunakan adalah yang sesuai dengan rumusan dalam naskah RUU.

m) Dalam rapat kerja dapat juga dibahas substansi di luar DIM apabila diajukan oleh anggota atau menteri dan substansi yang diajukan mempunyai keterkaitan dengan materi yang sedang dibahas serta mendapat persetujuan rapat. Pembahasan RUU dalam rapat kerja Komisi, rapat kerja gabungan Komisi, rapat kerja Badan Legislasi, rapat kerja Panitia Khusus, atau rapat kerja Badan Anggaran lebih lanjut diserahkan kepada Panitia Kerja.⁴⁴⁰

n) Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran dapat meminta menteri yang mewakili Presiden membahas RUU untuk menghadirkan menteri lainnya atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian

⁴³⁹*Ibid.*, Pasal 139.

⁴⁴⁰*Ibid.*, Pasal 144 Ayat (4,5).

dalam rapat kerja atau mengundang masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan terhadap RUU yang sedang dibahas.⁴⁴¹

- o) Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau Panitia Khusus dapat mengadakan kunjungan kerja ke daerah dalam rangka mendapatkan masukan dari pemerintah daerah dan/atau masyarakat di daerah, dan juga dapat mengadakan kunjungan kerja ke luar negeri dengan dukungan anggaran DPR dan persetujuan pimpinan DPR. Persetujuan kunjungan ke luar negeri tersebut diberikan dengan mempertimbangkan alasan yang dimuat dalam usulan rencana kunjungan kerja yang diajukan yang sekurang-kurangnya memuat urgensi, kemanfaatan, dan keterkaitan negara tujuan dengan materi RUU.⁴⁴²
- p) Dalam membahas RUU, Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran yang ditugaskan dapat membentuk Panitia Kerja yang keanggotaannya paling banyak separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan yang membentuknya. Panitia Kerja bertugas membahas substansi RUU kerja gabungan Komisi, rapat kerja Badan Legislasi, rapat kerja Panitia Khusus, atau rapat kerja Badan Anggaran.⁴⁴³
- q) Rapat Panitia Kerja membahas substansi RUU berdasarkan DIM, yang dipimpin oleh salah seorang pimpinan Komisi, pimpinan gabungan Komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Panitia Khusus dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas dan alat kelengkapan DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD.⁴⁴⁴
- r) Panitia Kerja dapat membentuk Tim Perumus, Tim Kecil, dan/atau Tim Sinkronisasi, dengan keanggotaan paling banyak 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Panitia Kerja. Panitia Kerja bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat kerja Komisi, rapat gabungan Komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Panitia Khusus, atau rapat Badan Anggaran.⁴⁴⁵

⁴⁴¹*Ibid.*, Pasal 145 Ayat (1).

⁴⁴²*Ibid.*, Pasal 145 Ayat (2,3,4,5).

⁴⁴³*Ibid.*, Pasal 146 Ayat (1,2).

⁴⁴⁴*Ibid.*, Pasal 146 Ayat (3).

⁴⁴⁵*Ibid.*, Pasal 146 Ayat (4,5,6), Pasal 149 Ayat (1).

- s) Tim perumus bertugas merumuskan materi RUU sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat Panitia Kerja dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas dan alat kelengkapan DPD jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD. Rapat Tim Perumus dipimpin oleh salah seorang pimpinan Panitia Kerja. Tim Perumus bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat Panitia Kerja.⁴⁴⁶
- t) Tim Kecil bertugas merumuskan materi RUU, konsideran menimbang, dan penjelasan umum atau sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat Panitia Kerja dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Rapat Tim Kecil dipimpin oleh salah seorang pimpinan Panitia Kerja. Tim Kecil bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat Panitia Kerja.⁴⁴⁷
- u) Tim Sinkronisasi bertugas menyelaraskan rumusan RUU dengan memperhatikan keputusan rapat kerja, rapat Panitia Kerja, dan hasil rumusan Tim Perumus dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Rapat Tim Sinkronisasi dipimpin oleh salah seorang pimpinan Panitia Kerja. RUU hasil tim Sinkronisasi dilaporkan dalam rapat Panitia Kerja untuk selanjutnya diambil keputusan.⁴⁴⁸
- v) Pengambilan keputusan RUU dalam rapat kerja dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat. Pengambilan keputusan dapat dilaksanakan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Apabila dalam rapat Panitia Kerja tidak dicapai kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan RUU, permasalahan dilaporkan dalam rapat kerja untuk selanjutnya diambil keputusan. Apabila dalam rapat kerja tidak tercapai kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan RUU, pengambilan keputusan dilakukan dalam rapat paripurna setelah terlebih dahulu dilakukan pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat.⁴⁴⁹
- w) Pengambilan keputusan pada akhir Pembicaraan Tingkat I, dilakukan dengan acara:

⁴⁴⁶*Ibid.*, Pasal 147 Ayat (1,2,3).

⁴⁴⁷*Ibid.*, Pasal 148 Ayat (1,2,3).

⁴⁴⁸*Ibid.*, Pasal 149 Ayat (2,3,4).

⁴⁴⁹*Ibid.*, Pasal 150 Ayat (1,2,3,4).

- 1) Pengantar pimpinan Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran;
 - 2) Laporan Panitia Kerja;
 - 3) Pembacaan naskah RUU;
 - 4) Pendapat akhir mini sebagai sikap akhir;
 - 5) Penandatanganan naskah RUU; dan
 - 6) Pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II.⁴⁵⁰
- x) Hasil Pembicaraan Tingkat I atas pembahasan RUU yang dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi, Badan Legislasi, Panitia Khusus, atau Badan Anggaran dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna yang didahului oleh:
- 1) Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
 - 2) Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - 3) Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.⁴⁵¹

2) Pembicaraan Tingkat II

- a) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:
 - 1) Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
 - 2) Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna. Jika dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.
 - 3) Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

⁴⁵⁰*Ibid.*, Pasal 151.

⁴⁵¹*Ibid.*, Pasal 151 Ayat (1).

- b) Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.⁴⁵² Namun RUU dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. RUU yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.⁴⁵³ RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian RUU yang telah disetujui bersama tersebut dari pimpinan DPR kepada Presiden dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.⁴⁵⁴

d. Keterlibatan Pemerintah dalam Pembahasan RUU

Berdasarkan uraian di atas maka keterlibatan Pemerintah dalam pembahasan RUU dapat dideskripsikan sebagai berikut:

- 1) Terhadap RUU yang disusun dan disampaikan oleh DPR, Presiden menugaskan menteri yang tugas pokoknya membidangi substansi RUU tersebut untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri Hukum dan HAM dan menteri/lembaga pemerintah nondepartemen terkait.⁴⁵⁵
- 2) Menteri yang ditugasi mengkoordinasikan pembahasan RUU dari DPR menyiapkan pandangan dan pendapat Pemerintah serta menyiapkan saran penyempurnaan yang diperlukan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), dengan berkoordinasi dengan Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen terkait.⁴⁵⁶
- 3) Jika terdapat perbedaan pendapat dalam penyiapan pandangan dan pendapat pemerintah serta saran penyempurnaan, Menteri Hukum dan HAM dan

⁴⁵²*Ibid.*, Pasal 152 Ayat (1,2,3). *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 69 Ayat (1,2,3). *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 171 Ayat (1,2,3).

⁴⁵³ Republik Indonesia, *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Op. Cit.*, Pasal 70 Ayat (1,2).

⁴⁵⁴ Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2011. Op. Cit.*, Pasal 152 Ayat (4,5).

⁴⁵⁵ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005. Op. Cit.*, Pasal 31.

⁴⁵⁶*Ibid.*, Pasal 32 Ayat (1).

menteri yang ditugasi melapor kepada Presiden untuk memperoleh keputusan atau arahan.⁴⁵⁷

- 4) Pandangan dan pendapat Pemerintah serta DIM yang telah disiapkan oleh menteri yang ditugasi disampaikan kepada Presiden.⁴⁵⁸ Selanjutnya Presiden menunjuk menteri yang mewakilinya untuk pembahasan di DPR dan menyampaikan penunjukan tersebut kepada pimpinan DPR. Dalam penunjukan menteri yang mewakili tersebut sekaligus juga disampaikan pendapat Pemerintah terhadap RUU. Penunjukan menteri dan penyampaian pendapat Pemerintah kepada pimpinan DPR tersebut disampaikan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak surat Pimpinan DPR diterima.⁴⁵⁹
- 5) Dalam pembahasan RUU di DPR, menteri yang ditugasi mewakili Presiden wajib melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada Presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan. Apabila dalam pembahasan terdapat masalah yang bersifat prinsipil, dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah RUU, menteri yang ditugasi mewakili Presiden wajib terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden disertai dengan saran pemecahannya untuk memperoleh keputusan.⁴⁶⁰
- 6) Pendapat akhir Pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR disampaikan oleh menteri yang ditugasi mewakili Presiden setelah terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden.⁴⁶¹ Menteri yang ditugasi mewakili Presiden segera melaporkan RUU yang telah mendapat atau tidak mendapat persetujuan DPR.⁴⁶²

e. Keikutsertaan DPD dalam Pembahasan RUU

Sedang keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU dapat di deskripsikan sebagai berikut:

⁴⁵⁷*Ibid.*, Pasal 32 Ayat (2).

⁴⁵⁸*Ibid.*, Pasal 33.

⁴⁵⁹*Ibid.*, Pasal 34 Ayat (1,2,3).

⁴⁶⁰*Ibid.*, Pasal 27 Ayat (1,2).

⁴⁶¹*Ibid.*, Pasal 28.

⁴⁶²*Ibid.*, Pasal 29.

- 1) Keikutsertaan DPD dalam membahas RUU bersama DPR dan Presiden dan memberikan pertimbangan atas RUU tertentu yang terkait dengan wewenang yang diatur dalam Tata Tertib DPD dapat dibedakan sebagai berikut:
 - a) keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU yang berasal dari usul DPD kepada DPR;
 - b) keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU yang berasal dari usul DPR atau Presiden; dan
 - c) pemberian pertimbangan DPD atas RUU yang berasal dari DPR atau Presiden.
- 2) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU yang berasal dari usul DPD kepada DPR dilakukan dengan:
 - a) DPD melakukan pembahasan usul RUU bersama DPR atas undangan DPR.
 - b) DPD diwakili oleh Tim Kerja yang berasal dari Panitia Perancang Undang-Undang dan atau Komite. Tim Kerja berjumlah 6 (enam) orang dan didampingi oleh 2 (dua) orang pakar, 2 (dua) orang ahli/peneliti/perancang undang-undang, dan 2 (dua) orang tenaga administrasi persidangan.⁴⁶³
 - c) Tim Kerja yang ditugasi wajib menyampaikan laporan perkembangan pembahasan RUU tersebut secara berkala kepada seluruh Anggota dan Pimpinan. Apabila dalam pembahasan RUU terdapat masalah yang sifatnya prinsipil dan akan mengubah isi serta arah RUU, Tim Kerja yang ditugasi mewakili DPD dapat meminta Pimpinan DPD untuk membahasnya dalam sidang paripurna yang khusus untuk itu. Pembahasan dalam sidang paripurna tersebut terlebih dahulu mendengarkan laporan dari Tim Kerja dengan disertai saran pemecahan yang diperlukan, untuk memperoleh keputusan.⁴⁶⁴

⁴⁶³ Republik Indonesia, *Peraturan DPD Nomor 1/DPD RI/I/2009-2010, Op. Cit.*, Pasal 116 Ayat (1,2,3).

⁴⁶⁴ *Ibid.*, Pasal 117 Ayat (1,2,3).

3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU yang berasal dari DPR atau Presiden dilakukandengan:

a) Setelah RUU dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan kewenangan DPD diterima oleh Pimpinan DPD, dalam sidang paripurna berikutnya Pimpinan DPD memberitahukan kepada Anggota DPD masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh anggota.

b) Selanjutnya DPD menugasi Komite sesuai dengan lingkup tugasnya atau Panitia Perancang Undang-Undang untuk membahas dan atau menyempurnakan RUU tersebut. Hasil pembahasan tersebut disampaikan kepada sidang paripurna selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak ditugasi oleh sidang paripurna.⁴⁶⁵

c) Selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak hasil pembahasan RUU tersebut disahkan dalam sidang paripurna, pandangan dan pendapat DPD tersebut disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan surat pengantar dari Pimpinan DPD yang di dalamnya menyebut juga nama-nama Anggota atau Tim yang mewakili DPD dalam melakukan pembahasan RUU.⁴⁶⁶

d) Selanjutnya DPD atas undangan DPR ikut melakukan pembahasan RUU bersama DPR dan Pemerintah. Dalam pembahasan tersebut DPD diwakili oleh Tim Kerja yang berasal dari Panitia Perancang Undang-Undang dan atau Komite yang berjumlah 6 (enam) orang dan didampingi oleh 2 (dua) orang pakar, 2 (dua) orang ahli/peneliti/perancang undang-undang, dan 2 (dua) orang tenaga administrasi persidangan. Tim Kerja yang ditugasi wajib menyampaikan laporan perkembangan pembahasan RUU tersebut secara berkala kepada seluruh Anggota dan Pimpinan.⁴⁶⁷

4) Pertimbangan DPD atas RUU dari DPR atau Presiden dilakukan dengan:

a) Setelah RUU dari DPR atau Presiden yang berkaitan APBN, pajak, pendidikan, dan agama, diterima oleh Pimpinan DPD, dalam sidang

⁴⁶⁵*Ibid.*, Pasal 119 Ayat (1,2,3,4).

⁴⁶⁶*Ibid.*, Pasal 119 Ayat (5,6).

⁴⁶⁷*Ibid.*, Pasal 120 Ayat (1,2,3,4).

paripurna DPD berikutnya pimpinan sidang memberitahukan kepada Anggota masuknya RUU tersebut, kemudian membagikannya kepada seluruh Anggota.⁴⁶⁸

b) DPD menugasi Komite untuk menyusun pertimbangan atas RUU tersebut. Komite yang ditugasi menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada sidang paripurna selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak ditugasi. Sidang paripurna memutuskan pertimbangan atas RUU tersebut. Keputusan diambil setelah Komite yang ditugasi menyampaikan laporan dan Anggota menyampaikan pendapatnya.⁴⁶⁹

c) Keputusan tersebut menjadi pertimbangan DPD atas RUU dimaksud dan disampaikan kepada DPR secara tertulis selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak pertimbangan atas RUU tersebut diputuskan dalam sidang paripurna.⁴⁷⁰

d) Pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN diberikan kepada DPR paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Sedang pertimbangan DPD atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama diberikan kepada DPR paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya surat dari Pimpinan DPR.⁴⁷¹

f. Pengesahan dan Pengundangan Undang-Undang

Pengesahan RUU menjadi UU dan pengundangan UU adalah tahapan akhir dalam proses pembentukan undang-undang setelah RUU mendapatkan persetujuan bersama dari DPR dan Presiden. Pasal 20 Ayat (4) Perubahan Pertama UUD 1945 menentukan bahwa Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.⁴⁷² Jika RUU yang telah disetujui bersama tersebut

⁴⁶⁸*Ibid.*, Pasal 121 Ayat (1).

⁴⁶⁹*Ibid.*, Pasal 121 Ayat (2,3,4,5,6).

⁴⁷⁰*Ibid.*, Pasal 121 Ayat (7,8).

⁴⁷¹*Ibid.*, Pasal 122 Ayat (1,2).

⁴⁷² Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 20 Ayat (4).

tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.⁴⁷³

Ketentuan lebih lanjut mengenai pengesahan dan pengundangan UU dan peraturan perundang-undangan lainnya diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Penyampaian RUU tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.⁴⁷⁴

Pengesahan RUU oleh Presiden dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Jika dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari dimaksud Presiden tidak menandatangani, maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Jika hal ini terjadi, maka kalimat pengesahannya berbunyi: “Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan, ketentuan Pasal 20 Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Kalimat pengesahan yang berbunyi demikian ini harus dibubuhkan pada halaman terakhir UU sebelum pengundangan naskah UU ke dalam Lembaran Negara RI.⁴⁷⁵

Setelah ditandatangani dan disahkan oleh Presiden, tahap berikutnya adalah pengundangan UU. Agar setiap orang mengetahuinya, UU yang telah disahkan oleh Presiden tersebut diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara RI dan Tambahan Lembaran Negara RI untuk penjelasannya. Pengundangan dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM.⁴⁷⁶

Dengan diundangkannya UU yang telah ditandatangani dan disahkan Presiden berarti UU tersebut baru bisa dinyatakan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat terhitung sejak tanggal diundangkannya, kecuali ditentukan lain di dalam UU yang bersangkutan.⁴⁷⁷ Selanjutnya DPR dan

⁴⁷³ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 20 Ayat (5).

⁴⁷⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, Op. Cit., Pasal 72 Ayat (1,2).

⁴⁷⁵ *Ibid.*, Pasal 73 Ayat (1,2,3,4).

⁴⁷⁶ *Ibid.*, Pasal 81, Pasal 82, Pasal 84 Ayat (1), dan Pasal 85.

⁴⁷⁷ *Ibid.*, Pasal 87.

Pemerintah secara bersama-sama menyebarluaskan UU yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara RI. Penyebarluasan UU juga dapat dilakukan oleh DPD jika UU tersebut berkaitan dengan kewenangannya.⁴⁷⁸

Teknis dan tata cara pengesahan dan pengundangan UU dilakukan sebagai berikut:

- (1) Menteri Sekretaris Negara menyiapkan naskah UU yang disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden yang berasal dari RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, guna disahkan oleh Presiden.⁴⁷⁹
- (2) Naskah UU yang telah disahkan oleh Presiden dibubuhi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan untuk diundangkan.⁴⁸⁰
- (3) Menteri Hukum dan HAM mengundangkan UU dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara RI dan membubuhi dengan nomor dan tahun. Sedang penjelasan UU ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara RI dengan dibubuhi nomor.⁴⁸¹
- (4) Menteri Hukum dan HAM menandatangani pengundangan UU dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah UU. Setelah ditandatangani naskah UU tersebut disampaikan kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁸²

Alur proses pembentukan undang-undang dari RUU yang berasal dari usul DPR, DPD, dan Pemerintah secara garis besar dapat digambarkan sebagaimana dalam Bagan 4.11, 4.12, dan 4.13 sebagai berikut:

⁴⁷⁸*Ibid.*, Pasal 90.

⁴⁷⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan* (HPPRI {3} 2007 Hal. 3-16), Pasal 3.

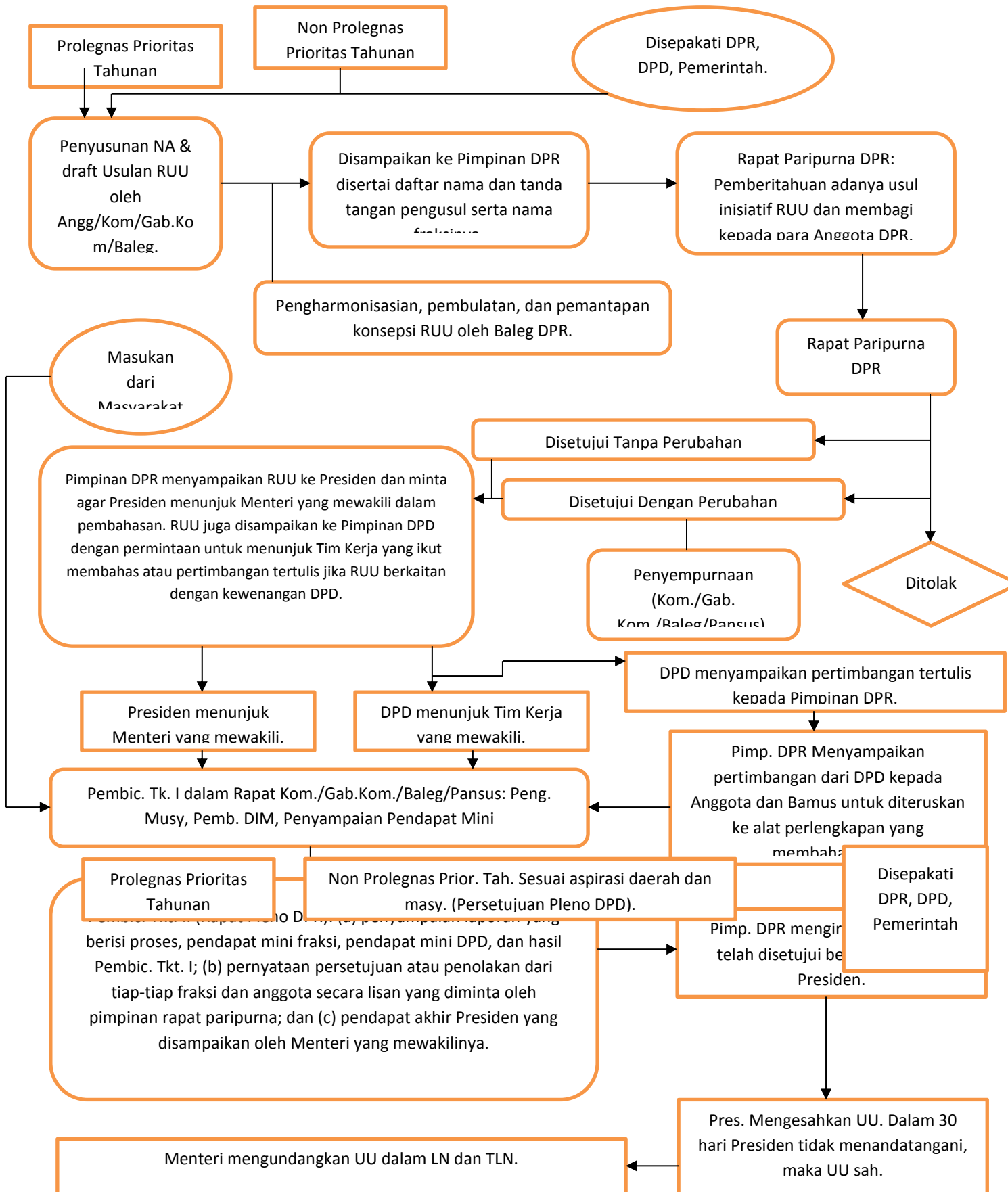
⁴⁸⁰*Ibid.*, Pasal 4 Ayat (3).

⁴⁸¹*Ibid.*, Pasal 6 Ayat (1,2,3).

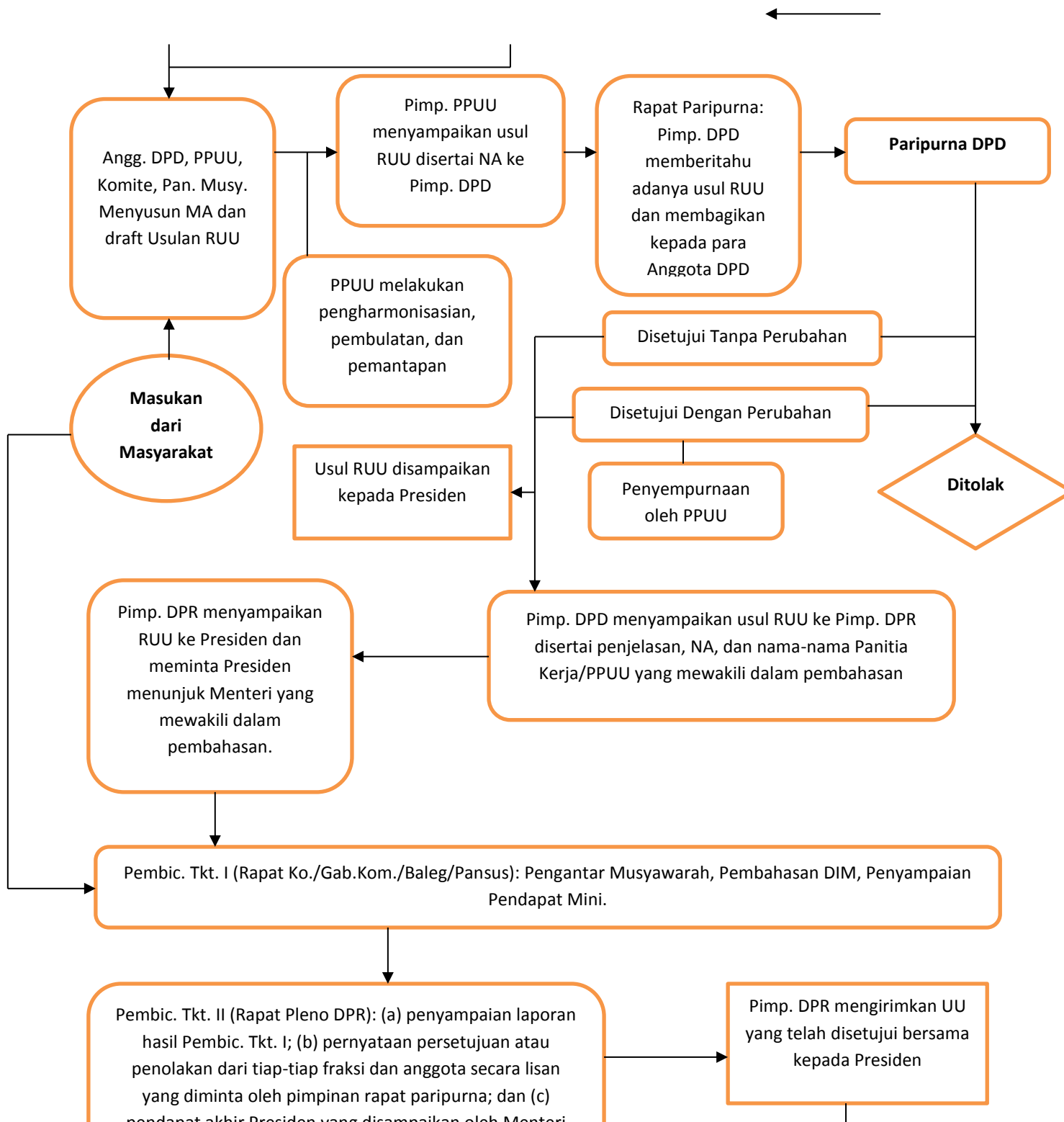
⁴⁸²*Ibid.*, Pasal 7 Ayat (1,2).

Bagan 4.11

Alur Proses Pembentukan UU dari RUU Usul DPR

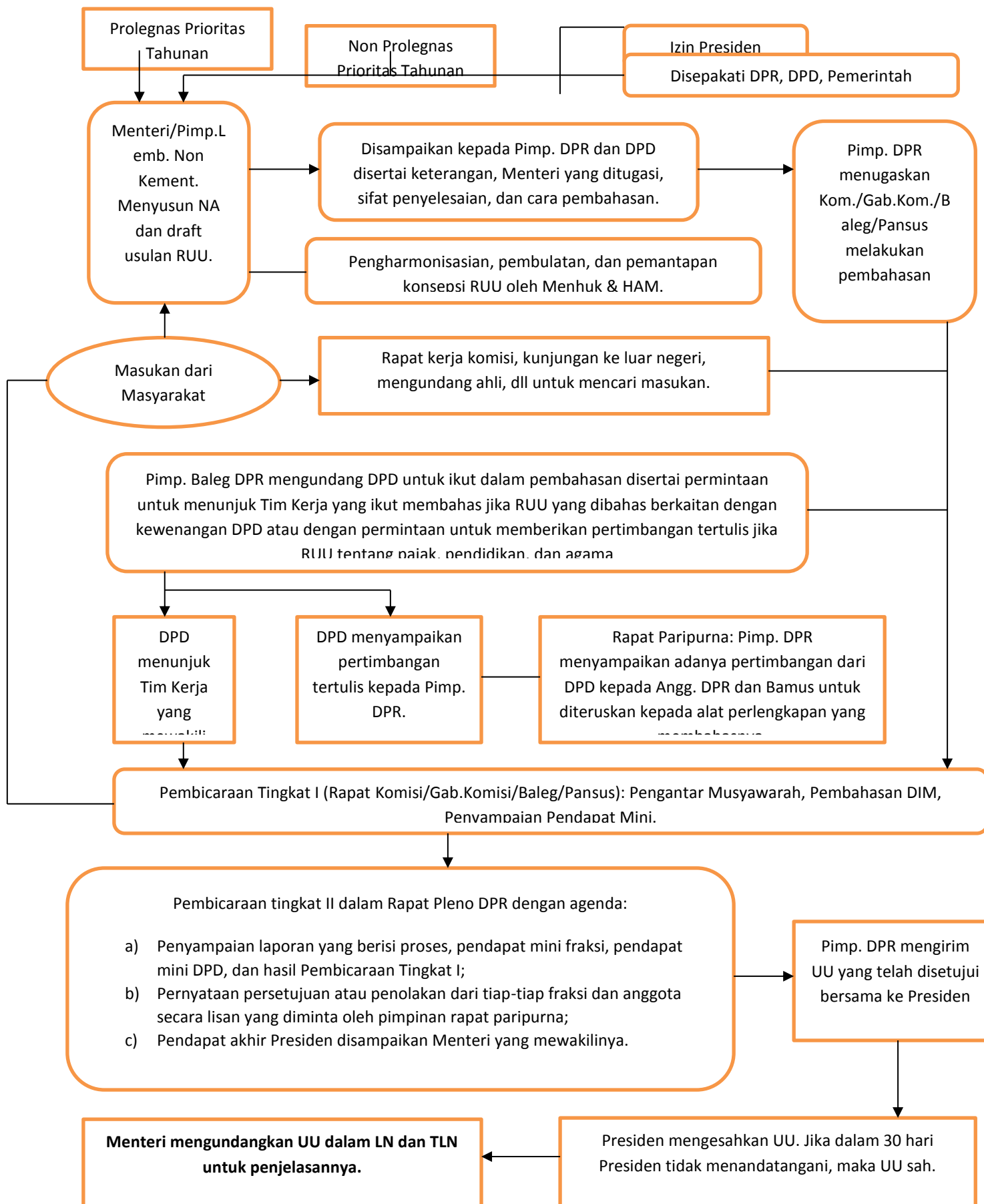


ses Pembentukan UU dari RUU Usul DPD



Bagan 4.13

Alur Proses Pembentukan UU dari RUU Usul Pemerintah



g. Penyusunan, Pembahasan dan Penetapan RUU tentang APBN

Dalam UUD 1945 ditentukan bahwa RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu.⁴⁸³ Pengaturan lebih lanjut mengenai proses penyusunan, pembahasan, dan penetapan APBN diatur dalam undang-undang. Namun bukan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, melainkan dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Hal ini mengingat sifat UU APBN yang khusus, tidak sama dengan UU biasa lainnya.

Dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dinyatakan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.⁴⁸⁴ Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara tersebut digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara setiap tahun disusun APBN dan APBD.⁴⁸⁵ Ada 3 (tiga) jenis UU yang berkaitan dengan APBN yang setiap tahun ditetapkan bersama oleh DPR dan Pemerintah, yaitu UU tentang APBN, UU tentang Perubahan APBN (PAPBN), dan UU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN.

Sehubungan dengan penyusunan APBN tersebut, Menteri Keuangan mempunyai tugas menyusun RAPBN dan RPAPBN.⁴⁸⁶ APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan UU.⁴⁸⁷ APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Penyusunan RAPBN

⁴⁸³ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 23 Ayat (2,3).

⁴⁸⁴ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara* (Lembaran Negara RI Tahun 2003 Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4286), Pasal 6 Ayat (1).

⁴⁸⁵ *Ibid.*, Pasal 7 Ayat (1,2).

⁴⁸⁶ *Ibid.*, Pasal 8 Huruf b.

⁴⁸⁷ *Ibid.*, Pasal 11 Ayat (1).

berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.⁴⁸⁸

Penyusunan, pembahasan, dan penetapan RUU tentang RAPBN dilakukan dengan proses:

- 1) Pemerintah menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada DPR selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.
- 2) Selanjutnya Pemerintah dan DPR membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah tersebut dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN tahun anggaran berikutnya.
- 3) Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut, Pemerintah bersama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.⁴⁸⁹
- 4) Selanjutnya menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya.⁴⁹⁰
- 5) Pemerintah dalam mengajukan RUU tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya.
- 6) DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU tentang APBN.
- 7) Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
- 8) APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila melakukan

⁴⁸⁸*Ibid.*, Pasal 12 Ayat (1,2).

⁴⁸⁹*Ibid.*, Pasal 13 Ayat (1, 2, 3).

⁴⁹⁰*Ibid.*, Pasal 14 Ayat (1).

pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran berikutnya.⁴⁹¹

Penyusunan, pembahasan, dan penetapan RUU RP-APBN dilakukan dengan proses:

- 1) Pemerintah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya.
- 2) Laporan tersebut disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah.
- 3) Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:
 - a) Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
 - b) Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
 - c) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
 - d) Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- 4) Dalam keadaan darurat Pemerintahan dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam RPAPBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
- 5) Pemerintah mengajukan RUU tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan yang telah dibahas bersama DPR untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.⁴⁹²

Penyusunan, pembahasan, dan penetapan RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilakukan dengan proses:

⁴⁹¹*Ibid.*, Pasal 15 Ayat (1, 3, 4, 5, 6)

⁴⁹²*Ibid.*, Pasal 27 Ayat (1, 2, 3, 4, 5)

- 1) Presiden menyampaikan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.⁴⁹³
- 2) Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan. Standar akuntansi pemerintahan tersebut disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari BPK.⁴⁹⁴

UU No. 17 Tahun 2003 menentukan: “Pembahasan RUU tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR.”⁴⁹⁵ Menurut UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, RAPBN disusun berpedoman pada rencana kerja Pemerintah untuk dibahas dan disepakati bersama dengan DPR menjadi pedoman bagi penyusunan RAPBN untuk selanjutnya ditetapkan menjadi menjadi satu kesatuan dengan APBN, Dan menjadi acuan kerja Pemerintah yang ditetapkan dengan keputusan Presiden.⁴⁹⁶

Berdasarkan uraian di atas, dalam memberikan persetujuan terhadap RUU tentang APBN, DPR menyelenggarakan:

- 1) Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun RAPBN;
- 2) Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian RUU tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;
- 3) Pembahasan mengenai;
 - a) Laporan realisasi semester pertama dan prognosis 6 (enam) bulan berikutnya;

⁴⁹³*Ibid.*, Pasal 30 Ayat (1, 2)

⁴⁹⁴*Ibid.*, Pasal 32 Ayat (1, 2)

⁴⁹⁵*Ibid.*, Pasal 15 Ayat (2)

⁴⁹⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, Op. Cit.*, Pasal 176 Ayat (1, 2, 3)

- b) Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:
- 1) Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
 - 2) Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
 - 3) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau
 - 4) Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan;
 - 5) Pembahasan dan penetapan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN.⁴⁹⁷

Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan RAPBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi: (a) kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun anggaran berikutnya; (b) kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran; dan (c) rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan.⁴⁹⁸

Pemerintah menyampaikan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal kepada DPR pada tanggal 20 Mei tahun sebelumnya atau sehari sebelumnya apabila tanggal tersebut jatuh pada hari libur.⁴⁹⁹ Komisi dengan kementerian/lembaga melakukan rapat kerja dan/atau rapat dengar pendapat untuk membahas rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga tersebut,⁵⁰⁰ dan hasilnya disampaikan kepada Badan Anggaran.⁵⁰¹

⁴⁹⁷ Pasal 177.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 178 Ayat (1).

⁴⁹⁹ *Ibid.*, Pasal 178 Ayat (2).

⁵⁰⁰ *Ibid.*, Pasal 178 Ayat (3).

⁵⁰¹ *Ibid.*, Pasal 178 Ayat (4).

Kegiatan dalam tahap pembicaraan pendahuluan tersebut meliputi: (a) rapat kerja yang diadakan oleh Komisi dengan Pemerintah untuk membahas alokasi anggaran menurut fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga; dan (b) rapat kerja yang diadakan oleh Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia untuk penyelesaian akhir kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, dengan memperhatikan pandangan umum fraksi, jawaban Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, keputusan rapat kerja Komisi dengan Pemerintah mengenai alokasi anggaran menurut fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga.⁵⁰²

Presiden mengajukan RUU tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya.⁵⁰³ Pembahasan RUU tentang APBN dilakukan dalam pembicaraan tingkat I dan II.⁵⁰⁴

DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam RUU tentang APBN.⁵⁰⁵ Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU tentang APBN dilakukan paling lambat 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.⁵⁰⁶ APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.⁵⁰⁷ Dalam hal DPR tidak menyetujui RUU tentang APBN, Pemerintah dapat melakukan pengeluaran paling tinggi sebesar angka APBN tahun sebelumnya.⁵⁰⁸

Badan Anggaran mengadakan pembahasan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia pada triwulan ketiga setiap tahun anggaran tentang laporan realisasi semester pertama APBN dan prognosis untuk 6(enam) bulan berikutnya yang disampaikan Pemerintah kepada DPR paling lambat pada akhir bulan Juli tahun anggaran yang bersangkutan.⁵⁰⁹

⁵⁰²*Ibid.*, Pasal 179.

⁵⁰³*Ibid.*, Pasal 180 Ayat (1).

⁵⁰⁴*Ibid.*, Pasal 180 Ayat (2).

⁵⁰⁵*Ibid.*, Pasal 180 Ayat (3).

⁵⁰⁶*Ibid.*, Pasal 180 Ayat (4).

⁵⁰⁷*Ibid.*, Pasal 180 Ayat (5).

⁵⁰⁸*Ibid.*, Pasal 180 Ayat (6).

⁵⁰⁹*Ibid.*, Pasal 181.

Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, Pemerintah mengajukan RUU tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan.⁵¹⁰ Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan berupa prognosis:

- a) penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan atau
- b) deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan.⁵¹¹

Sedang perubahan postur APBN yang sangat signifikan berupa prognosis:

- a) penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
- b) kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;
- c) kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan atau
- d) kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan.⁵¹²

Pembahasan dan penetapan RUU tentang Perubahan APBN dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan Komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah RUU tentang Perubahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.⁵¹³ Dalam hal tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah.⁵¹⁴

Pembahasan dan penetapan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dilakukan dalam waktu paling lama 3 (tiga) bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR.⁵¹⁵

⁵¹⁰*Ibid.*, Pasal 182 Ayat (1).

⁵¹¹*Ibid.*, Pasal 182 Ayat (2).

⁵¹²*Ibid.*, Pasal 182 Ayat (3).

⁵¹³*Ibid.*, Pasal 182 Ayat (4).

⁵¹⁴*Ibid.*, Pasal 182 Ayat (5).

⁵¹⁵*Ibid.*, Pasal 183.

Presiden menyampaikan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.⁵¹⁶

RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN yang berupa laporan keuangan sekurang-kurangnya meliputi realisasi APBN, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan kementerian/lembaga.⁵¹⁷

Berbagai ketentuan yang ada dalam UU No. 17 Tahun 2003 mengenai penyusunan dan penetapan RUU tentang RAPBN tersebut selanjutnya secara teknis diatur dalam Tata Tertib DPR sebagai berikut:

1) Pembicaraan Pendahuluan

- a) Pemerintah menyampaikan pokok-pokok pembicaraan pendahuluan RAPBN dalam rapat paripurna, yang meliputi:
 - (1) kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tahun anggaran berikutnya; (2) kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran; dan (3) rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan.⁵¹⁸
- b) Penyampaian kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal oleh Pemerintah dalam rapat paripurna tersebut dilakukan pada tanggal 20 Mei tahun sebelumnya atau tanggal 19 Mei tahun sebelumnya jika tanggal 20 Mei jatuh pada hari libur.⁵¹⁹
- c) Setelah Pemerintah menyampaikan pokok-pokok pembicaraan, masih dalam rapat paripurna, fraksi menyampaikan pandangannya atas materi yang disampaikan oleh Pemerintah dan Pemerintah memberikan tanggapan terhadap pandangan fraksi tersebut.⁵²⁰
- d) Selanjutnya Komisi dengan Kementerian/lembaga melakukan rapat kerja dan atau rapat dengar pendapat untuk membahas rencana kerja dan anggaran

⁵¹⁶*Ibid.*, Pasal 184 Ayat (1).

⁵¹⁷*Ibid.*, Pasal 184 Ayat (2).

⁵¹⁸ Republik Indonesia, *Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014. Op. Cit.*, Pasal 155 Ayat (1).

⁵¹⁹*Ibid.*, Pasal 155 Ayat (2,3)

⁵²⁰*Ibid.*, Pasal 155 Ayat (4,5).

kementerian/lembaga tersebut. Kemudian hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran tersebut disampaikan secara tertulis kepada Badan Anggaran.⁵²¹

- e) Badan Anggaran melakukan rapat kerja dengan Pemerintah untuk penyelesaian akhir berdasarkan hasil pembahasan Komisi dengan kementerian/lembaga. Selanjutnya, hasil rapat kerja tersebut oleh Badan Anggaran disampaikan dalam rapat paripurna.⁵²²
- f) Pembahasan pembicaraan pendahuluan RAPBN paling lambat selesai pada bulan juli.⁵²³

2) Pembahasan dan Penetapan RUU tentang APBN

- a) Presiden mengajukan RUU tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya.⁵²⁴
- b) Fraksi menyampaikan pandangan umum terhadap RUU tentang APBN yang diajukan Presiden tersebut dalam rapat paripurna sebelum memasuki pembahasan Pembicaraan Tingkat I, dan dilanjutkan dengan jawaban Pemerintah.⁵²⁵
- c) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR berkaitan dengan RUU tentang APBN beserta nota keuangan yang diajukan oleh Presiden. Untuk itu Pimpinan DPR memberitahukan rencana pembahasan RUU tentang APBN kepada Pimpinan DPD.⁵²⁶
- d) Pertimbangan DPD mengenai RUU tentang APBN disampaikan kepada Pimpinan DPR paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.⁵²⁷
- e) Dalam pembahasan RUU tentang APBN beserta nota keuangannya berlaku ketentuan sebagai berikut:

⁵²¹*Ibid.*, Pasal 155 Ayat (6,7).

⁵²²*Ibid.*, Pasal 155 Ayat (8,9).

⁵²³*Ibid.*, Pasal 155 Ayat (11).

⁵²⁴*Ibid.*, Pasal 156 Ayat (1).

⁵²⁵*Ibid.*, Pasal 156 Ayat (2,3,4).

⁵²⁶*Ibid.*, Pasal 157 Ayat (1,2).

⁵²⁷*Ibid.*, Pasal 157 Ayat (3).

- (1) rapat kerja diadakan oleh Komisi dengan Pemerintah untuk membahas alokasi anggaran untuk program dan kegiatan kementerian/lembaga dan hasil pembahasan disampaikan ke Badan Anggaran secara tertulis; dan
- (2) rapat kerja penyelesaian terakhir RUU tentang APBN diadakan oleh Badan Anggaran dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dengan memperhatikan pandangan umum fraksi, jawaban Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, alokasi anggaran yang diputuskan dalam rapat kerja Komisi dan Pemerintah mengenai anggaran untuk program dan kegiatan kementerian/lembaga.⁵²⁸
- f) Anggota Badan Anggaran dari Komisi membahas alokasi anggaran kementerian/lembaga yang telah diputuskan oleh Komisi bersama Badan Anggaran dan hasil pembahasannya disampaikan kembali kepada Komisi yang bersangkutan secara tertulis. Selanjutnya, paling lama 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil pembahasan tersebut, Komisi bersama mitra kerjanya membahas alokasi anggaran, dan hasilnya disampaikan kepada Badan Anggaran untuk mendapat penetapan.⁵²⁹
- g) Pengambilan keputusan RUU tentang APBN antara Badan Anggaran dengan Pemerintah pada akhir Pembicaraan Tingkat I, dilakukan dengan cara:
- (1) pengantar Ketua Badan Anggaran;
 - (2) laporan Panitia Kerja;
 - (3) pembacaan naskah RUU tentang APBN;
 - (4) pendapat mini sebagai sikap akhir fraksi;
 - (5) pendapat Pemerintah;
 - (6) penandatanganan naskah RUU tentang APBN; dan
 - (7) pengambilan keputusan untuk dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II.⁵³⁰

⁵²⁸*Ibid.*, Pasal 158 Ayat (1).

⁵²⁹*Ibid.*, Pasal 158 Ayat (2,3).

⁵³⁰*Ibid.*, Pasal 158 Ayat (4).

h) Hasil pengambilan keputusan RUU tentang APBN pada akhir Pembicaraan Tingkat I tersebut dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan yang didahului dengan:

- (1) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini sebagai sikap akhir fraksi, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
- (2) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna;
- (3) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.⁵³¹

i) Hasil penetapan rencana kerja anggaran kementerian/lembaga sebelum disampaikan ke Menteri Keuangan terlebih dahulu disetujui dan ditandatangani oleh pimpinan Komisi terkait, untuk selanjutnya diproses menjadi daftar isian perencanaan anggaran kementerian/lembaga.⁵³²

3) Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus

a) Badan Anggaran membahas dana alokasi umum dengan mempertimbangkan masukan dari DPD.⁵³³

b) Badan Anggaran menerima usulan program-program yang akan didanai oleh dana alokasi khusus berdasarkan kriteria teknis dari Komisi.⁵³⁴

c) Badan Anggaran bersama Pemerintah melakukan sinkronisasi dan penetapan atas usulan program dan alokasi dana alokasi khusus dari Komisi dan selanjutnya menyampaikan hasil penetapan tersebut kepada Komisi terkait sesuai prioritas program dana alokasi khusus.⁵³⁵

4) Penetapan RUU tentang Perubahan atas APBN

a) Pembahasan terhadap perubahan atas APBN dilakukan oleh Badan Anggaran dan komisi terkait dengan Pemerintah paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang setelah RUU tentang Perubahan atas APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.⁵³⁶

⁵³¹*Ibid.*, Pasal 158 Ayat (5).

⁵³²*Ibid.*, Pasal 158 Ayat (6).

⁵³³*Ibid.*, Pasal 159 Ayat (1).

⁵³⁴*Ibid.*, Pasal 159 Ayat (2).

⁵³⁵*Ibid.*, Pasal 159 Ayat (3).

⁵³⁶*Ibid.*, Pasal 160 Ayat (1).

- b) Untuk pengambilan keputusan dalam Pembicaraan Tingkat I terhadap RUU tentang Perubahan atas APBN dilakukan sebagaimana dalam pengambilan keputusan RUU tentang APBN.⁵³⁷
 - c) Selanjutnya hasil pembahasan Pembicaraan Tingkat I tersebut disampaikan oleh Badan Anggaran dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan mekanisme sama dengan penetapan RUU APBN.⁵³⁸
- 5) Pembahasan dan Penetapan RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN
- a) Pemerintah menyampaikan pokok-pokok RUU tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN dalam rapat paripurna kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.⁵³⁹
 - b) Fraksi menyampaikan pandangannya terhadap materi RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang disampaikan oleh Pemerintah dalam rapat paripurna dan dilanjutkan dengan pemberian tanggapan oleh Pemerintah.⁵⁴⁰
 - c) BPK menyampaikan laporan keuangan Pemerintahan pada rapat paripurna.⁵⁴¹
 - d) Badan anggaran melakukan pembahasan RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dengan mempertimbangkan pandangan umum fraksi, tanggapan Pemerintah, saran dan pendapat Badan Musyawarah, keputusan rapat kerja Komisi dengan Pemerintah serta laporan keuangan Pemerintahan.⁵⁴²
 - e) Pembahasan dan penetapan RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dilakukan oleh Badan Anggaran dalam waktu paling lama 3 (tiga)

⁵³⁷*Ibid.*, Pasal 160 Ayat (2).

⁵³⁸*Ibid.*, Pasal 160 Ayat (3,4).

⁵³⁹*Ibid.*, Pasal 161 Ayat (1).

⁵⁴⁰*Ibid.*, Pasal 161 Ayat (2,3).

⁵⁴¹*Ibid.*, Pasal 161 Ayat (4).

⁵⁴²*Ibid.*, Pasal 161 Ayat (5).

bulan setelah disampaikannya bahan hasil pemeriksaan laporan keuangan Pemerintah oleh BPK ke DPR.⁵⁴³

- f) Sebelum penetapan RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, BAKN dapat menyampaikan telaahannya terhadap laporan keuangan Pemerintah Pusat yang telah diaudit oleh BPK kepada Badan Anggaran.⁵⁴⁴
- g) Untuk pengambilan keputusan dalam Pembicaraan Tingkat I terhadap RUU tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, dilakukan dengan mekanisme sebagaimana penetapan RUU APBN.⁵⁴⁵
- h) Selanjutnya hasil pembahasan Pembicaraan Tingkat I tersebut disampaikan oleh Badan Anggaran dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan mekanisme sebagaimana penetapan RUU APBN.⁵⁴⁶

Secara garis besar alur proses pembentukan UU yang berkaitan dengan APBN dapat digambarkan dalam Bagan 4.14 sebagai berikut:

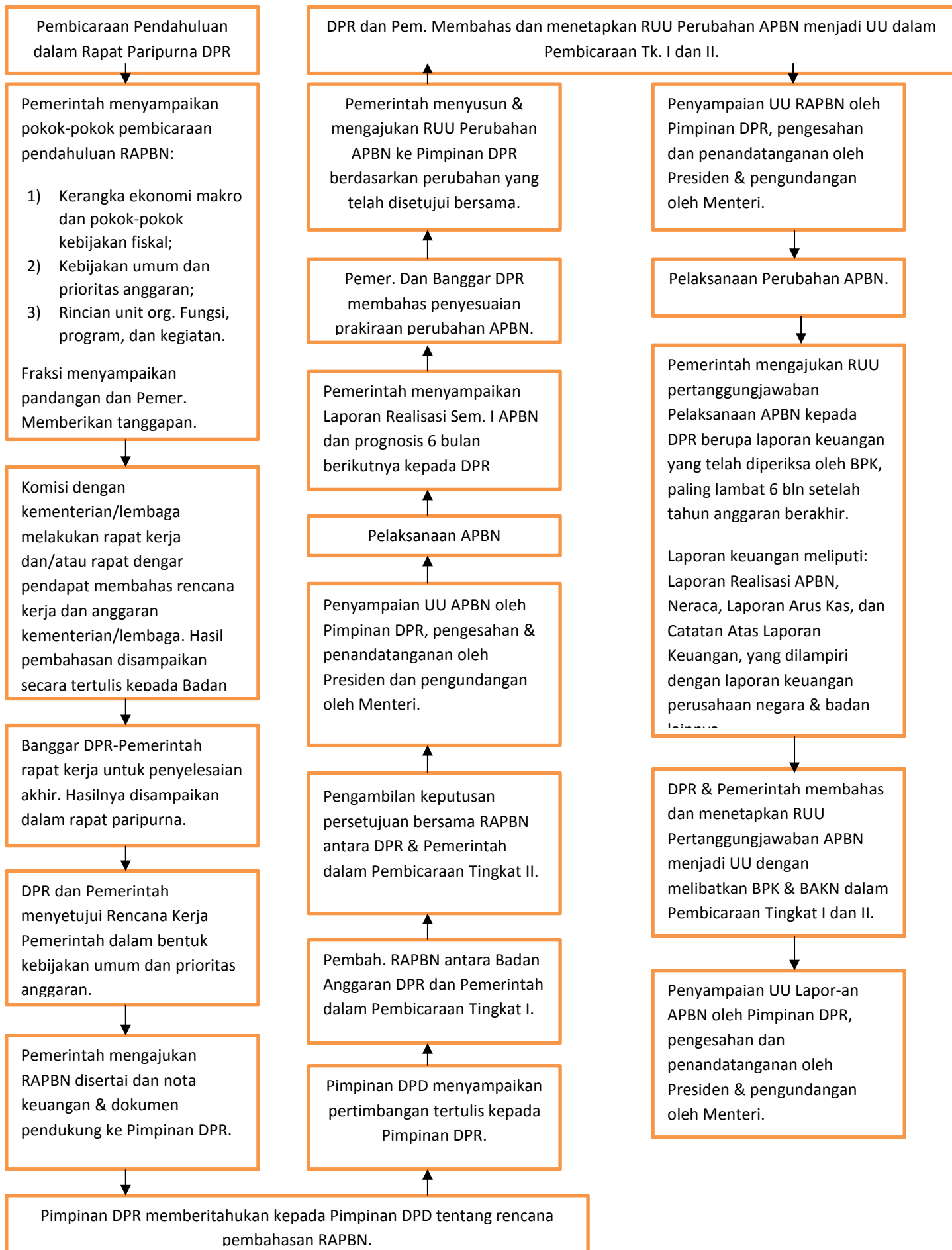
⁵⁴³*Ibid.*, Pasal 161 Ayat (6,7).

⁵⁴⁴*Ibid.*, Pasal 161 Ayat (8).

⁵⁴⁵*Ibid.*, Pasal 161 Ayat (9).

⁵⁴⁶*Ibid.*, Pasal 158 Ayat (10,11).

Bagan 4.14
Alur Proses Pembentukan UU yang berkaitan dengan APBN



h. Penyusunan, Pembahasan, dan Penetapan PERPU

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah peraturan perundang-undangan setingkat UU yang dibentuk oleh Presiden jika timbul keadaan yang memaksa. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 22 UUD 1945, bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU (PERPU). PERPU yang telah ditetapkan Presiden harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka peraturan Pemerintah itu harus dicabut.⁵⁴⁷ Materi muatan PERPU sama dengan materi muatan UU.⁵⁴⁸

1) Penyusunan Rancangan PERPU

Jika Presiden memandang terdapat hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan PERPU.⁵⁴⁹

- a) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan PERPU kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam PERPU tersebut. Dalam penyusunan Rancangan PERPU, menteri yang ditugasi berkoordinasi dengan Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan lembaga terkait.⁵⁵⁰
- b) Selanjutnya Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan PERPU untuk ditetapkan oleh Presiden sebagai PERPU dengan membubuhkan tanda tangan. Setelah ditandatangani oleh Presiden, Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah PERPU dimaksud.⁵⁵¹
- c) Kemudian Menteri Hukum dan HAM mengundang PERPU dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara RI dengan membubuhi nomor dan tahun dan menempatkan penjelasan PERPU dalam Tambahan Lembaran Negara RI dengan membubuhi nomor.⁵⁵²

⁵⁴⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22 Ayat (1,2,3).

⁵⁴⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011*, Op. Cit., Pasal 11.

⁵⁴⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005*, Op. Cit., Pasal 36.

⁵⁵⁰ *Ibid.*, Pasal 37 Ayat (1,2).

⁵⁵¹ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007*, Op. Cit., Pasal 38 Ayat (2,3,4).

⁵⁵² *Ibid.*, Pasal 39 Ayat (1,2,3).

- d) Menteri Hukum dan HAM menandatangani pengundangan dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah PERPU dan selanjutnya menyampaikan naskah PERPU yang telah ditandatangani tersebut kepada Menteri Sekretaris Negara guna disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵⁵³
 - e) Setelah PERPU ditetapkan oleh Presiden, menteri yang ditugasi menyusun RUU mengenai penetapan PERPU menjadi UU. Selanjutnya RUU tentang penetapan PERPU menjadi UU tersebut disampaikan kepada DPR sebagaimana penyampaian RUU pada umumnya kepada DPR.⁵⁵⁴
- 2) Pembahasan dan Penetapan PERPU menjadi UU

PERPU harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Pengajuan PERPU dilakukan dalam bentuk pengajuan RUU tentang Penetapan PERPU menjadi UU.⁵⁵⁵ Pembahasan RUU tentang Penetapan PERPU dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan RUU,⁵⁵⁶ yaitu dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan di DPR.⁵⁵⁷

DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap PERPU. Jika PERPU mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, PERPU tersebut ditetapkan menjadi UU. Jika PERPU tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, PERPU tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku. RUU tentang pencabutan PERPU bisa berasal dari DPR, Presiden, atau DPD dalam hal PERPU yang dicabut berkaitan dengan kewenangan DPD. RUU tentang pencabutan PERPU juga mengatur segala akibat hukum dari pencabutan itu.⁵⁵⁸

⁵⁵³ *Ibid.*, Pasal 10 Ayat (1,2).

⁵⁵⁴ Republik Indonesia, *Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005*, *Op. Cit.*, Pasal 38 Ayat (1,2).

⁵⁵⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, *Op. Cit.*, Pasal 52 Ayat (1,2).

⁵⁵⁶ *Ibid.*, Pasal 71 Ayat (1).

⁵⁵⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014*, *Op. Cit.*, Pasal 168, Pasal 169.

⁵⁵⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*, *Op. Cit.*, Pasal 52 Ayat (3,4,5,6), Pasal 71 Ayat (93). Lihat pula Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, *Op. Cit.*

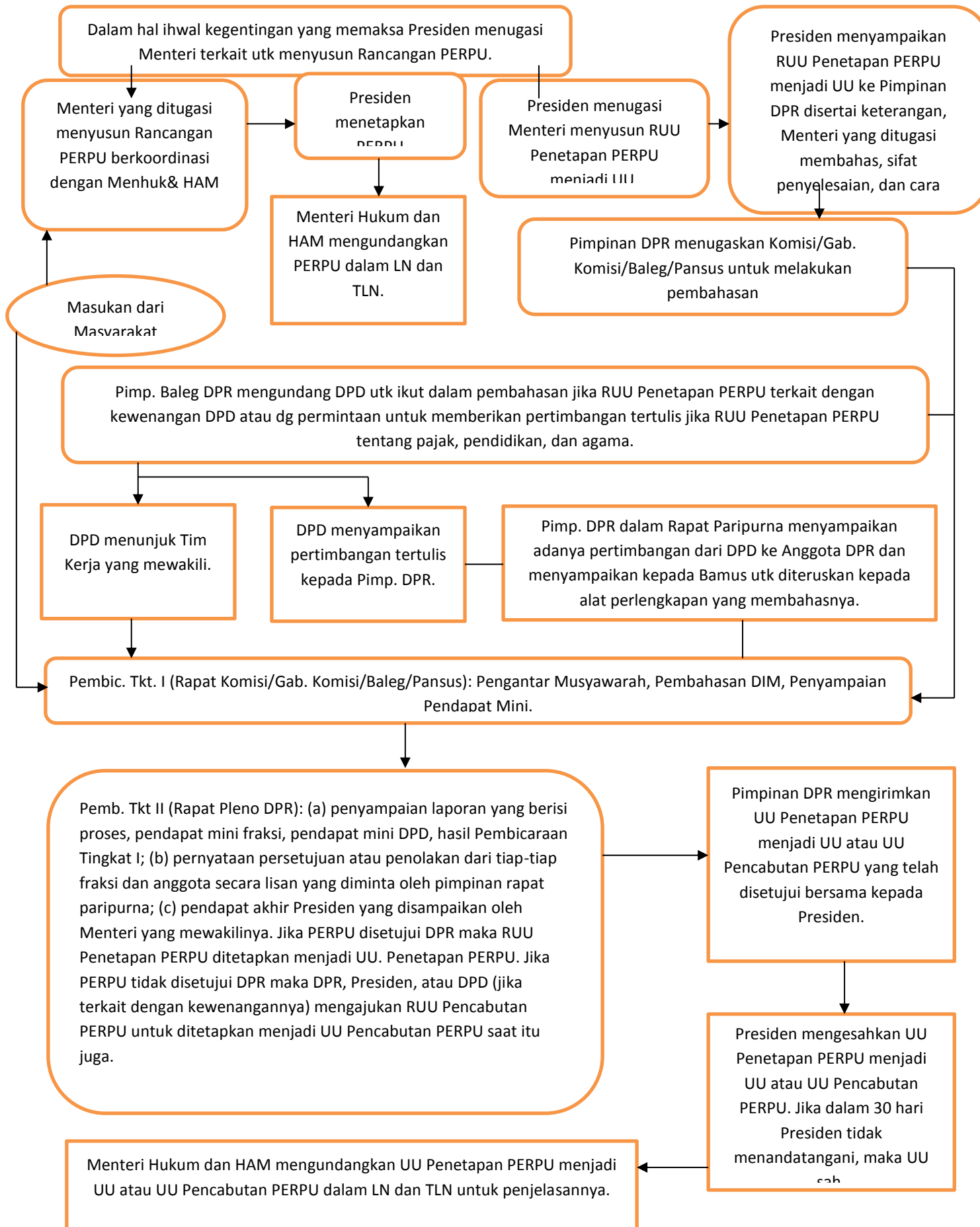
Pembahasan RUU tentang pencabutan PERPU dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan RUU.⁵⁵⁹ RUU tentang pencabutan PERPU diajukan oleh DPR atau Presiden pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas PERPU yang diajukan oleh Presiden. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap RUU tentang pencabutan PERPU dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas PERPU tersebut.⁵⁶⁰

Secara ringkas alur proses penetapan PERPU menjadi UU dapat digambarkan dalam Bagan 4.15 sebagai berikut:

⁵⁵⁹*Ibid.*, Pasal 71 Ayat (2).

⁵⁶⁰*Ibid.*, Pasal 52 Ayat (7,8) dan Pasal 71 Ayat (3).

Bagan 4.15
Alur Proses Penetapan PERPU menjadi UU



Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa setelah Perubahan UUD 1945, DPR mempunyai peran yang cukup dominan dalam pembentukan UU. Salah satu hasil dari perubahan UUD 1945 yang cukup mencolok di antaranya adalah penguatan dan penegasan fungsi legislasi DPR,⁵⁶¹ dan hadirnya DPD untuk mendampingi DPR dalam menjalankan fungsi legislatif, pengawasan, dan anggaran.⁵⁶² Proses pembentukan UU setelah Perubahan UUD 1945 melibatkan tiga lembaga negara, yaitu DPR, DPD, dan Presiden sesuai kewenangan masing-masing, baik mulai dari saat penyusunan Prolegnas, pengajuan RUU, pembahasan, persetujuan, dan pengesahan RUU menjadi UU.

Kehadiran DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu hasil dari pergeseran paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan dari pemerintahan sentralistik ke pemerintahan desentralistik. Gagasan di balik kelahiran DPD adalah gagasan untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral*) untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.⁵⁶³ Di samping itu kehadiran DPD sebagai kamar kedua dalam parlemen juga agar proses pembentukan UU di parlemen tidak terkonsentrasikan di tangan satu lembaga perwakilan sehingga proses pembentukan UU bisa dilakukan lebih hati-hati. Keberadaan kamar kedua adalah suatu kebutuhan dalam pembentukan UU. Sebab mengonsentrasikan seluruh kekuasaan legislatif hanya pada satu badan tidak hanya berbahaya tetapi juga tidak bijaksana: dua mata lebih baik daripada satu mata dan kehati-hatian membutuhkan adanya proses pengambilan keputusan yang dikontrol dan dibatasi.⁵⁶⁴

Namun ternyata paradigma yang dikembangkan mengenai perwakilan daerah masih setengah hati. Hal ini bisa dilihat dari ketentuan yang terdapat dalam Perubahan UUD 1945 yang hanya memberikan kewenangan kepada

⁵⁶¹ Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 20A Ayat (1). *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014*, Op. Cit., Pasal 69 Ayat (1).

⁵⁶² Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22D Ayat (1,2,3).

⁵⁶³ Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Op. Cit., hlm. 59-60.

⁵⁶⁴ Sartori, Op. Cit., hlm. 184.

DPD sangat terbatas dalam pembentukan UU, yaitu terbatas pada: (1) dapat mengajukan usul RUU tertentu; (2) ikut membahas RUU tertentu bersama DPR dan Presiden; (3) memberikan pertimbangan kepada DPR tentang RUU tertentu.⁵⁶⁵

Kewenangan DPD dalam pembentukan UU yang ditentukan dalam Perubahan UUD 1945 tersebut selanjutnya lebih dipersempit lagi oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya, yaitu UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pengerdilan peran DPD dalam pembentukan UU yang tertuang dalam UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 tersebut mendorong DPD yang diwakili oleh Ketua DPD dan Wakil Ketua DPD mengajukan permohonan *judicial review* terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam kedua UU tersebut pada tanggal 14 September 2012. Hasilnya, melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 Tanggal 27 Maret 2013 Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan tersebut dengan memutuskan beberapa pasal yang ada dalam kedua UU tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selanjutnya UU No. 27 Tahun 2009 diganti dengan UU No. 17 Tahun 2014.

Proses pembentukan UU setelah perubahan UUD 1945 diawali dengan penyusunan Prolegnas yang dilakukan bersama-sama antara DPR, DPD, dan Presiden. Dalam Prolegnas tersebut diidentifikasi beberapa RUU yang ditargetkan untuk dibahas untuk masa satu tahun dan lima tahun. Prolegnas berfungsi sebagai instrumen dalam pembangunan sistem hukum nasional dan menjadi acuan kerja bagi DPR, DPD, dan Presiden dalam pembentukan UU. Dalam Prolegnas telah disepakati bersama antara DPR, DPD, dan Presiden tentang pihak pemrakarsa yang mengusulkan RUU tertentu.

Setelah Perubahan UUD 1945, RUU bisa berasal dari DPR, Presiden, atau DPD. Dalam pengusulan RUU harus disertai dengan Naskah Akademik, kecuali

⁵⁶⁵ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Op. Cit., Pasal 22D Ayat (1,2).

RUU tertentu, seperti RUU tentang APBN tidak diperlukan Naskah Akademik. Pengajuan usul RUU didasarkan atas Prolegnas Prioritas Tahunan. Namun demikian, baik DPR, DPD, maupun Presiden dalam keadaan tertentu dapat mengusulkan RUU diluar Prolegnas Prioritas Tahunan atas kesepakatan bersama.

Dalam pembahasan RUU, pola pembahasan bersama antara DPR dan Presiden sebagaimana dilakukan sebelum Perubahan UUD 1945 tetap dipertahankan. Hanya saja proses pembahasannya diperpendek menjadi dua tingkat pembicaraan dengan pembatasan waktu yang jelas. Dalam pembahasan juga mengikutsertakan DPD jika RUU yang dibahas berkaitan dengan kewenangan DPD. DPD juga berhak memberikan pertimbangan secara tertulis terhadap RUU yang berkaitan dengan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Agak berbeda dengan penyusunan dan pembahasan RUU pada umumnya, penyusunan dan pembahasan RUU tentang APBN dan RUU tentang Pencabutan PERPU dilakukan dengan mekanisme khusus sesuai dengan karakteristik kedua RUU tersebut.

BAB V

PEMBENTUKAN PRODUK HUKUM DAERAH

A. Rezim Produk Hukum Daerah

The founding fathers dengan bangga menyatakan Indonesia sebagai negara hukum, bahkan negara hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*). Segala aktivitas kenegaraan harus taat mengikuti rel hukum, dapat dikembalikan kepada hukum. Tidak boleh ada kekebalan di hadapan hukum yang berlaku.

Pasca reformasi terjadi pergeseran dari *rechtsstaat* menjadi *political state* (PS). Padahal tujuan negara hukum (*goal of state*) adalah supremasi hukum. PS ibarat bis malam, tidak berdiri di atas “rel” hukum yang berlaku. Baik buruknya negara, bersih/kotornya Pemda sangat tergantung pada kualitas peraturan hukumnya. Analog dengan hal itu, diperlukan eksekutif, legislatif dan produk hukumnya yang berkualitas secara hukum. Produk hukum tersebut mempengaruhi kualitas negara hukum.

Produk hukum yang dapat dihasilkan oleh Pemda meliputi Perda, Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah (*Regeling* dan *Beschikking*). Perlu diperhatikan kesesuaian antara materi muatan dan kelembagaan pembentuknya agar tidak menimbulkan kekacauan yuridis. Instrumen yang bisa dipergunakan untuk membatalkan suatu Perda yang bermasalah dipergunakan mekanisme Hak Uji Materiil (*Judicial Review*).

Mekanisme *review* terhadap Perda dan regulasi bisa melalui Hak Uji Materiil tersebut. Sedangkan untuk produk *beschikking* bisa menggunakan mekanisme gugatan di PTUN. Perlu diperhatikan kesesuaian karakter dan materi muatan produk hukum suatu produk hukum terkait dengan kualitas dari produk hukum tersebut.

Kriteria produk hukum terdiri dari:

- a. Subyek hukum yang diatur.
- b. Locus/wilayah hukum berlakunya produk hukum tersebut.

- c. waktu (tempus) berlakunya produk hukum yang bersangkutan. Hal tersebut perlu dicermati agar tidak menimbulkan bias dalam materi muatan dan produk hukumnya.

Produk hukum yang tidak terikat dengan ke-3 kriteria di atas, bentuk hukumnya harus regeling/peraturan. Perda termasuk dalam 3 kriteria di atas sebagai suatu regeling. Misalnya, ingin dibuat produk hukum suatu pengangkatan PNS dengan kriteria tertentu. “WNI yang memiliki persyaratan tertentu.....dapat diangkat sebagai PNS.” Dilihat dari subyek hukumnya sangat luas, WNI tempat berlakunya umum, dan waktunya umum. Produk hukum itu harus dituangkan dalam suatu peraturan/*regeling*. Sebaliknya jika Mendagri mengangkat Drs. A sebagai calon pegawai Kabupaten A, hal itu memenuhi kualifikasi sebagai *beschikking*/KTUN/SK.

Dalam penyusunan Perda yang baik terdapat 3 (tiga) teori yang dapat dipergunakan sebagai acuan, yaitu:

1. Teori Materiil (*materiele theorie*), yaitu dilihat dari segi isinya.
2. Teori Formil (*formele theorie*), yaitu dilihat dari segi bentuknya.
3. Teori Filsafati (*philosofische theorie*), dilihat dari segi landasan filsafatnya (*philosofische grondslag*).

B. Definisi dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan bagian integral dari konsep peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 1 ayat (7) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah.

Bagir Manan berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintahan daerah atau salah satu unsur pemerintahan daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah.⁵⁶⁶

⁵⁶⁶ Febby Fajrurrahman, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur tentang Pelayanan Publik*, Skripsi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2007, hlm. 18.

Peraturan Daerah merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta merupakan peraturan yang dibuat untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Peraturan Daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta Perda daerah lain.⁵⁶⁷

Berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Daerah adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Mengenai ruang lingkup dari Peraturan Daerah, dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menjelaskan bahwa Peraturan Daerah meliputi :

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama dengan bupati/walikota.
- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah menyebutkan jenis Produk Hukum Daerah terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah;
- b. Peraturan Kepala Daerah;
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah;
- d. Keputusan Kepala Daerah; dan
- e. Instruksi Kepala Daerah.

Secara lebih jelas, Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah, menyatakan bahwa “Produk hukum daerah bersifat pengaturan dan penetapan”.

⁵⁶⁷ Suko Wiyono, *op.cit.*, hlm. 127.

Dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (1) bahwa produk hukum daerah yang bersifat pengaturan meliputi :

- a. Peraturan Daerah atau sebutan lain;
- b. Peraturan Kepala Daerah; dan
- c. Peraturan Bersama Kepala Daerah.

Ayat-ayatnya menjelaskan bahwa produk hukum daerah yang bersifat penetapan meliputi :

- a. Keputusan Kepala Daerah; dan
- b. Instruksi Kepala Daerah.

C. Asas Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam pembentukan sebuah peraturan daerah harus sesuai atau berdasarkan asas-asas hukum umum dan asas-asas hukum khusus pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas-asas ini disebutkan dalam Pasal 5 dan penjelasannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 137 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Peraturan Daerah dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

- a. Asas kejelasan tujuan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- b. Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh Lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.
- c. Asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, maksudnya adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya.

- d. Asas dapat dilaksanakan, maksudnya adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara.
- f. Asas kejelasan rumusan, maksudnya adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematika dan pilihan kata atau terminology, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- g. Asas keterbukaan, maksudnya adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Daerah sebagai bagian integral dari peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), pada tataran proses pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud pada Pasal 136, Pasal 137, Pasal 138, Pasal 139, Pasal 140, Pasal 141, Pasal 142, Pasal 143, Pasal 144, Pasal 145, Pasal 146, Pasal 147 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004; tetapi juga perlu mencermati nilai-nilai hukum adat di daerah bersangkutan. Kenyataan itu terakomodasi pada Pasal 5 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2001 yang menormatiskan tolok ukur “kepentingan umum”, meliputi : “kepatuhan atau kebiasaan yang berlaku di suatu daerah, seperti norma agama, adat istiadat budaya dan Susila serta hal-hal yang membebani masyarakat dan menimbulkan biaya ekonomi tinggi”. Kemudian dalam Penjelasan Pasal 136 ayat

(4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang “bertentangan dengan kepentingan umum” di normatiskan sebagai kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.⁵⁶⁸

D. Materi Muatan Peraturan Daerah

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, pada Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah 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.

Materi muatan Peraturan Daerah merupakan materi muatan yang bersifat atribusian maupun delegasian dari materi muatan peraturan perundang-undangan di atasnya. Selain itu materi muatan Peraturan Daerah juga berisi hal-hal yang merupakan kewenangan daerah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Materi muatan Peraturan Daerah ini mengatur dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan pelaksanaan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan.⁵⁶⁹

Selain itu Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar. Peraturan Daerah juga dapat memuat ancaman pidana kurungan.⁵⁷⁰

Dalam Pasal 6 dan penjelasannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 138 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah juga disebutkan dengan jelas bahwa materi muatan Peraturan Daerah mengandung asas:

⁵⁶⁸ *Ibid*, hlm. 109-110.

⁵⁶⁹ Harry Alexander, *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*, PT XSYS Solusindo, Jakarta, 2004, hlm. 26.

⁵⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 26.

- a. Asas pengayoman, maksudnya adalah setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Asas kemanusiaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Asas kebangsaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik (kebhinekaan) dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Asas kekeluargaan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Asas kenusantaraan, maksudnya adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Asas Bhineka Tunggal Ika, maksudnya adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku, dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah yang sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Asas keadilan, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa terkecuali.
- h. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, maksudnya adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan

berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras golongan, gender, atau status sosial.

- i. Asas ketertiban dan kepastian hukum, maksudnya adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, maksudnya adalah bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

E. Proses Pembentukan Peraturan Daerah

Pembentukan peraturan daerah adalah proses pembuatan peraturan daerah yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, pembahasan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Dalam mempersiapkan pembahasan dan pengesahan rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah, harus berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.⁵⁷¹

Disamping itu, Peraturan Daerah akan lebih operasional lagi, jika dalam pembentukannya tidak hanya terikat pada asas legalitas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136-147 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, tetapi perlu dilengkapi dengan hasil penelitian yang mendalam terhadap subjek dan objek hukum yang hendak diaturnya, serta diawali dengan pembentukan Naskah Akademis terlebih dahulu.⁵⁷²

Mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah bahwasanya Rancangan Peraturan Daerah dapat berasal dari DPRD, Gubernur atau Bupati/Walikota, hal ini diatur dalam Pasal 26 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo. Pasal 140 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁵⁷¹ Suko Wiyono, *op.cit.*, hlm. 127.

⁵⁷² *Ibid.*

Proses pembentukan Produk Hukum Daerah yang bersifat Pengaturan (Peraturan Daerah termasuk di dalamnya) didasarkan pada Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 16 Tahun 2006 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis). Untuk kemudian selanjutnya secara teknis diatur mulai dari Pasal 5 sampai Pasal 13.

Pasal 5 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 menerangkan bahwa rancangan produk hukum daerah yang bersifat pengaturan (Perda termasuk di dalamnya) dapat di susun oleh pimpinan satuan kerja perangkat daerah yang dapat mendelegasikan penyusunan produk hukum daerah kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum, dimana dalam proses penyusunan produk hukum daerah tersebut dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah yang diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

Langkah selanjutnya, seperti di jelaskan dalam Pasal 6 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006, bahwa rancangan produk hukum daerah tadi dilakukan pembahasan dengan Biro Hukum atau Bagian Hukum dan satuan kerja perangkat daerah terkait dengan materi pembahasan menitikberatkan pada permasalahan yang bersifat prinsip mengenai objek yang diatur, jangkauan dan arah pengaturan.

Sesudah melakukan pembahasan, rancangan produk hukum daerah tersebut harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait, untuk kemudian diajukan kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah, dimana Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap rancangan produk hukum daerah tadi. Hal sebagaimana diterangkan pada paragraf ini diatur dalam Pasal 7, Pasal 8 ayat (1) dan (2) serta Pasal 9 ayat (1), (2) dan (3) Permendagri Nomor 16 Tahun 2006.

Dalam rangka tahap pembahasan diatur dalam Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13 Permendagri Nomor 16 Tahun 2006, bahwasanya rancangan produk hukum daerah berupa rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya yang

diprakarsai oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan serta dilakukan pembentukan tim asistensi dalam rangka pembahasan yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau Pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah. Demikian juga sebaliknya bahwa dalam rangka pembahasan rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya atas inisiatif dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau pimpinan satuan kerja perangkat daerah sesuai tugas dan fungsinya. Adapun dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dibentuk tim asistensi dengan sekretariat berada pada Biro Hukum atau Bagian Hukum.

Dalam hal pembahasan rancangan peraturan daerah antara DPRD bersama Kepala Daerah, biasanya pembahasan tersebut dilakukan melalui empat tingkatan pembicaraan, yaitu:⁵⁷³

- a. Pembicaraan tingkat pertama, meliputi :
 - 1) Penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna tentang penyampaian Raperda yang berasal dari usul prakarsa Kepala Daerah
 - 2) Penjelasan dalam Rapat Paripurna oleh Pimpinan Komisi / Gabungan Komisi atau Pimpinan Panitia Khusus terhadap Raperda dan/atau Perubahan Perda yang berasal dari usul prakarsa DPRD.
- b. Pembicaraan tingkat kedua, meliputi:
 - 1) Pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah
 - a) Pemandangan Umum dari fraksi-fraksi terhadap Raperda yang berasal dari Kepala Daerah.
 - b) Jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum fraksi-fraksi.

⁵⁷³ *Ibid.*, hlm. 128-129.

- 2) Dalam hal Raperda yang berasal dari usul prakarsa DPRD
 - a) Pendapat Kepala Daerah terhadap Raperda atas usul DPRD.
 - b) Jawaban dari fraksi-fraksi terhadap pendapat Kepala Daerah.
- c. Pembicaraan tingkat ketiga, meliputi pembahasan dalam rapat Komisi/Gabungan Komisi atau Rapat Panitia Khusus dilakukan bersama-sama dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk
- d. Pembicaraan tingkat keempat, meliputi:
 - 1) Pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna yang didahului dengan:
 - a) Laporan hasil pembicaraan tahap ketiga
 - b) Pendapat akhir fraksi
 - c) Pengambilan keputusan
 - 2) Penyampaian sambutan Kepala Daerah terhadap pengambilan keputusan.
 - 3) Rapat Fraksi diadakan sebelum dilakukan pembicaraan tentang laporan hasil pembicaraan tahap ketiga, pendapat akhir fraksi dan pengambilan keputusan.
 - 4) Apabila dipandang perlu Panitia Musyawarah dapat menentukan bahwa Pembicaraan tahap ketiga dilakukan dalam Rapat Gabungan atau dalam Rapat Panitia Khusus.

Mengenai teknis tata cara dan waktu dari sebuah Raperda yang telah disetujui bersama Lembaga legislatif dan Lembaga eksekutif diatur dalam pasal 144 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dijelaskan bahwa Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah. Penyampaian raperda tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Kemudian raperda tersebut ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak raperda tersebut disetujui bersama.

Jika dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari raperda yang telah disetujui bersama tadi tidak ditandatangani Kepala Daerah, maka raperda tersebut sah menjadi peraturan daerah dan wajib diundangkan.

Seperti halnya sebuah peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam lembaran negara, setelah diberikan penomoran, Pasal 147 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 memerintahkan agar setiap peraturan daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pada Pasal 147 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Pasal 19 ayat (1) dan (2) Permendagri Nomor 16 Tahun 2006 pengundangan ini dilakukan oleh Sekretaris Daerah atau dapat didelegasikan kepada Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum untuk kemudian Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan peraturan daerah yang telah diundangkan tersebut setelah dilakukan autentifikasi oleh Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Assidhiqqie, Jimly dan M.Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006
- Ibrahim, Johny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2006
- Jazim Hamidi, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007.
- Manan, Bagir, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosda Karya, 1989
- Purbacaraka, Purnadi dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993
- Sirajuddin dkk, *Legislative drafting (Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan)*, Malang: Setara Press, 2016.
- Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2009
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Pers, 2007
- Strong, C.F., *Modern Political Constitution*, London: Sidwick & Jackson Limited, 1960
- Tjandra, W. Riawan dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting (Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2009.
- Zweigert, Konrad and Hein Kotz, *Introduction to Comparative Law*, Oxford: Clarendon Press, 1992

Sumber Lain

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*, Disertasi, Surabaya:Universitas Airlangga, 2007

Ardhanariswari, Riris, Sofa Marwah, Tedi Sudrajat, “*Keterlibatan Perempuan Dalam Penyusunan Produk Hukum Daerah di Kabupaten Banyumas*”, Jurnal Dinamika Hukum, Purwokerto: Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, Vol.8 No.1 Tahun 2008