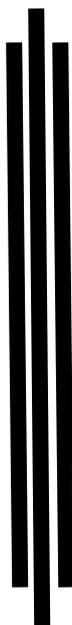




**NASKAH AKADEMIK  
RANCANGAN UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG  
NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN  
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**



**BADAN LEGISLASI DPR RI  
2019**

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa, karena hanya atas karunia dan rahmat-Nya, penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat diselesaikan dengan baik.

Penyusunan Naskah Akademik ini dilakukan untuk memberikan pembenaran secara akademis dan sebagai landasan pemikiran atas inisiasi pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penyusunan Naskah Akademik ini didasarkan pada hasil kajian dan diskusi terhadap substansi materi muatan yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terutama kelemahannya yang terkait dengan proses pembentukan undang-undang secara berkelanjutan serta pelaksanaan pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan. Adapun penyusunannya dilakukan berdasarkan pengolahan dari hasil eksplorasi studi kepustakaan, pendalaman berupa tanya jawab atas materi secara komprehensif dengan para praktisi dan pakar di bidangnya serta diskusi internal tim yang dilakukan secara intensif.

Kelancaran proses penyusunan Naskah Akademik ini tentunya tidak terlepas dari keterlibatan dan peran seluruh Tim Penyusun, yang telah dengan penuh kesabaran, ketekunan, dan tanggung jawab menyelesaikan apa yang menjadi tugasnya. Untuk itu, terima kasih atas ketekunan dan kerjasamanya.

Semoga Naskah Akademik ini bermanfaat bagi pembacanya.

Jakarta, 31 Agustus 2019

**Tim Penyusun**

## **DAFTAR ISI**

**JUDUL**  
**KATA PENGANTAR**  
**DAFTAR ISI**

- BAB I           PENDAHULUAN**  
A. Latar Belakang  
B. Sasaran yang akan Diwujudkan  
C. Identifikasi Masalah  
D. Tujuan dan Kegunaan  
E. Metode
- BAB II           KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**  
A. Kajian Teoritis  
B. Kajian terhadap Praktik Pengelolaan, Kondisi yang Ada, serta Permasalahan yang Dihadapi
- BAB III          EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**
- BAB IV          LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS**  
A. Landasan Filosofis  
B. Landasan Sosiologis  
C. Landasan Yuridis
- BAB V           JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN MATERI MUATAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**
- BAB VI          PENUTUP**  
A. Simpulan  
B. Saran

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN:    RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam penerapannya masih memiliki beberapa kelemahan, baik dalam proses pembentukan maupun implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat diperlihatkan dalam berbagai permasalahan, misalnya hingga saat ini pembentukan UU masih dirasakan bersifat periodik dan tidak mencerminkan suatu perencanaan yang berkelanjutan, sehingga dengan berakhirnya periode DPR RI saat ini maka berakhir pula proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses perencanaan pembentukan perundang-undangan oleh DPR Periode yang akan datang akan memulai dari nol. Dengan demikian akan terjadi pemborosan yang luar biasa, mengingat bahwa rancangan undang-undang yang telah memasuki tahap pembicaraan tingkat I (pembahasan oleh DPR dengan Pemerintah) telah menghabiskan sumberdaya, waktu dan anggaran yang luar biasa besar, namun dikarenakan tidak mencukupi waktu dalam pembahasan maka harus diulang kembali penyusunannya dari awal. Ketentuan undang-undang belum menghatu mengenai keberlanjutan pembahasan rancangan undang-undang tersebut dalam periode selanjutnya.

Demikian halnya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dipahami sebagai proses pembuatan Peraturan

Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan, ternyata dalam pelaksanaannya belum memasukkan pentingnya suatu tahapan pemantauan dan peninjauan. Padahal hanya dengan dilaksanakannya pemantauan dan peninjauan, maka dapat diketahui kesesuaian antara tujuan dalam pembentukan Undang-Undang dengan realitas pelaksanaan Undang-Undang (*das sollen* dan *das sein*), kesesuaian antara peraturan pelaksanaan Undang-Undang dengan amanat ketentuan delegasi dalam Undang-Undang, serta efektivitas dan kendala dalam pelaksanaan Undang-Undang.

Berdasarkan pertimbangan diatas, perlu melakukan penyempurnaan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk memberikan gambaran alasan secara komprehensif maka perlu disusun Naskah Akademik. Dengan demikian, penyusunan Naskah Akademik ini dapat memberikan arahan dan mempermudah penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **B. Identifikasi Masalah**

Adapun identifikasi masalah dalam penyusunan Naskah Akademik ini, adalah:

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

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

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

### **C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik**

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

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

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

### **D. Metode**

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

Dalam rangka memecahkan masalah dalam penelitian ini diperlukan suatu pendekatan penelitian. Penelitian dalam Naskah Akademik ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan (*regeling*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang bersangkutan paut<sup>1</sup>. Dalam kaitan ini dilakukan kajian terhadap ratio legis pembentukan suatu Undang-Undang. Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan secara substansif pengaturan dan pelaksanaan di negara Indonesia dengan negara lain yang berdampingan, khususnya negara-negara yang menganut sistem hukum yang serupa dan negara yang menganut sistem hukum yang berbeda sebagai pembanding.

Penelitian yang dipakai dalam menyusun naskah akademis ini adalah:

a. Penelitian Kepustakaan

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

---

<sup>1</sup>Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.391. A. Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undang dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Dies Natalis PTIK Ke - 46, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992.

1. Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat berupa Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, serta dokumen hukum lainnya.
2. Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti risalah sidang, dokumen penyusunan peraturan yang terkait dengan penelitian ini dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai media.
3. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang seperti kamus hukum dan bahan lain di luar bidang hukum yang dipergunakan untuk melengkapi data penelitian.

Analisa data dalam naskah akademik ini dilakukan secara kualitatif, yaitu setelah bahan-bahan hukum tertulis yang telah terkumpul diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang telah diidentifikasi, kemudian dilakukan *content analysis* secara sistematis terhadap dokumen bahan hukum dan dikomparasikan dengan informasi narasumber (hasil wawancara), sehingga dapat menjawab permasalahan hukum yang diajukan. Selanjutnya disusunlah naskah akademik ini sesuai dengan sistematika yang ditentukan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

## **BAB II**

### **KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS**

#### **A. Kajian Teoritis**

##### **1. Teori Ketatanegaraan**

###### a. Negara Hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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

Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*), bukan Negara Kekuasaan (*Maachstaat*). Dalam pandangan Jimly Asshidiqie, dalam prinsip negara hukum terkandung pengertian adanya:

- 1) pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi;
- 2) prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar;
- 3) jaminan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar;
- 4) prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum; dan
- 5) menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.

Dalam paham Negara Hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai

dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin ‘*the Rule of Law, and not of Man*’.<sup>2</sup>

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

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi sangat penting bagi negara Republik Indonesia karena Indonesia adalah negara hukum yang mewarisi tradisi hukum tertulis yang dikembangkan dalam tradisi *civil law* sistem. Walaupun, pembentukan hukum tertulis pada negara-negara bertradisi *civil law* berkembang sangat pesat, Jeremy Bentham menyebutkan bahwa tradisi *civil law* tersebut sesungguhnya sudah tidak “eksis” lagi.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Jimly Assiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum Dalam Pembangunan Berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003, hlm. 3-4.

<sup>3</sup> Jeremy Bentham, Dalam Pataniari Siahaan, *Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Trisakti, 2010, hlm. 34.

Negara hukum tidaklah identik dengan negara Peraturan Perundang-undangan. Konsep negara hukum lebih luas dari negara Peraturan Perundang-undangan tertulis. Indonesia pun mengakui hal tersebut, misalnya pengaturan yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menunjukkan bahwa konsep negara hukum yang diakui UUD NRI Tahun 1945 tersebut tidak terbatas pada hukum dalam pengertian Peraturan Perundang-undangan. Walaupun tradisi *civil law* tersebut semakin kurang “eksis” namun Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai perwujudan negara hukum tetap penting dan strategis.

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

Secara teoritis, terdapat tiga bentuk negara, yaitu negara kesatuan, negara federal, negara konfederasi.<sup>4</sup> C.F. Strong<sup>5</sup> memaknai ketiga bentuk negara tersebut sebagai berikut: Negara Kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat. Pemerintahan pusat mempunyai wewenang sepenuhnya di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun wilayah negara dibagi dalam bagian-bagian negara, akan tetapi bagian-bagian negara tersebut tidak mempunyai kekuasaan asli. Beberapa contoh Negara kesatuan adalah Jepang, Indonesia, dan Perancis. Sedangkan negara Federal oleh C.F. Strong dimaksudkan sebagai suatu negara yang di dalamnya terdapat dua negara atau lebih yang sederajat bersatu karena tujuan-tujuan tertentu yang sama. Negara konfederasi merupakan pengembangan dari negara federal. Suatu bentuk negara federal, dimana negara federal tidak memiliki kekuasaan yang sungguh-sungguh.

---

<sup>4</sup> Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 211.

<sup>5</sup> C.F. Strong dalam Sri Soemantri Martosoewigjo, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, CV Rajawali Jakarta, hlm.52-59.

Pentingnya penjelasan dari sisi bentuk negara kesatuan, federal, dan konfederasi, terutama terkait dengan keberadaan lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan pada tingkat pusat atau federal dengan di tingkat provinsi/kabupaten kota/*state/country*, serta hierarkhi Peraturan Perundang-undangan negara tersebut.

Dalam negara kesatuan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat di daerah tidak ditempatkan sebagai lembaga legislatif, sehingga tidak ada peraturan setingkat Undang-Undang pada masing-masing provinsi. Namun untuk negara berbentuk federal, masing-masing negara bagian memiliki lembaga perwakilan rakyat yang berfungsi sebagai lembaga legislatif, sehingga diakui adanya Undang-Undang (*Act*) pada level negara bagian. Tentunya, keberadaan dan pengakuan terhadap lembaga legislatif pada tingkat regional, sangat ditentukan oleh eksistensi dari negara bagian dalam sistem federal, dan provinsi atau bentuk lainnya dalam negara kesatuan. Dalam negara federal, asal usul kekuasaan pemerintahan ada pada negara bagian, lalu sebagian dari kekuasaan itu diserahkan ke pemerintahan federal. Sebaliknya untuk negara kesatuan, asal usul kekuasaan pemerintahan itu ada pada pemerintah pusat, lalu sebagian kekuasaan tersebut diserahkan kepada pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) berdasarkan asas desentralisasi Indonesia sebagaimana amanat UUD NRI Tahun 1945 adalah negara kesatuan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945. Kedudukan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menetapkan bentuk pemerintahan negara sangatlah kuat dibandingkan dengan pasal lainnya dalam UUD NRI Tahun 1945, sebab UUD NRI Tahun 1945 sendiri menyatakan bahwa khusus mengenai ketentuan Pasal 1 ayat (1) tidak dapat diubah, sebagaimana tertuang dalam Pasal 37 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Penegasan mengenai kekuasaan yang ada pada pemerintah pusat tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah: “(1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

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

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

Dengan demikian, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan tunduk pada kesatuan sistem hukum nasional. Kekuasaan asal berada di pemerintah pusat. Namun kewenangan (authority) pemerintah pusat ditentukan batas-batasnya dalam Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang ditentukan sebagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah.

Pernyataan tentang bentuk negara kesatuan, serta penjabarannya mengenai kedudukan lembaga-lembaga pemerintahan, terutama pemerintahan daerah serta kewenangannya tentunya akan menjadi salah satu materi muatan penting dalam Undang-Undang

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia ke depan.

Posisi Indonesia dalam skema di atas berada pada Negara Kesatuan. Implikasi dari posisi tersebut adalah pada jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan serta kedudukan dari lembaga pemerintahan tersebut dalam penyelenggaraan pemerintahan. Implikasi pertama misalnya, tidak mengenal Undang-Undang pada level provinsi, dan kedudukan DPRD yang bukan sebagai lembaga legislatif daerah. Implikasi lainnya adalah ketatnya sifat hierarkis antara Peraturan Perundang-undangan untuk menjamin satu kesatuan sistem Peraturan Perundang-undangan. Hal ini menjadi tantangan besar dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di daerah, sehingga selama ini terdapat banyak Peraturan Perundang-undangan daerah yang bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat atau yang lebih tinggi. Implikasi yang sangat signifikan sebagai bentuk negara kesatuan adalah adanya sistem.

c. Sistem Pemerintahan dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Evaluasi dan klarifikasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketentuan tersebut sesungguhnya mencerminkan kuatnya pengaruh bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerjasama antara lembaga-lembaga negara kekuasaan negara.<sup>6</sup> Terdapat tiga sistem pemerintahan yang dikenal, yaitu kekuasaan pemerintahan yang memberikan peran yang besar kepada Presiden dikenal dengan sistem presidensial. Sebaliknya kekuasaan yang kuat pada Parlemen disebut sistem parlementer. Sedangkan penguatan yang sama pada presiden dan parlemen disebut dengan sistem campuran atau *hybrid*.

---

<sup>6</sup> Jack H. Nagel, Dalam Pataniari Siahaan. hlm, 26.

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

- 1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggungjawab politik berada ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).
- 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.
- 3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun, sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, barulah atas dasar itu, MPR bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.
- 4) Para Menteri adalah pembantu Presiden, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, karena mereka bertanggung

jawab kepada Presiden, bukan bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). Kedudukan mereka adalah tidak tergantung pada parlemen. Para Menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing.

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

Kekuasaan pemerintahan negara dibagi ke dalam kamar legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Keberadaan dari ketiga kekuasaan tersebut, berbasiskan pada mekanisme *checks and balances* antara pemegang kekuasaan negara. Kamar legislatif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terdiri dari 3 (tiga) kamar, sehingga tidak seperti praktik di negara-negara demokratis lainnya yang lazim dikenal dengan *bicameral*. Ketiga kamar dalam lembaga perwakilan rakyat Republik Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan demikian, meskipun di dunia hanya dikenal adanya struktur parlemen unicameral dan bicameral, UUD 1945 memperkenalkan sistem ketiga, yaitu parlemen trikameral atau trikameralisme.

DPD, menurut ketentuan Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945: (a) dapat mengajukan rancangan UU tertentu kepada DPR (ayat 1), (b) ikut membahas rancangan UU tertentu (ayat 2), (c) memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan UU APBN dan rancangan UU tertentu (ayat 2), (d) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu (ayat 3). Dengan kata lain, DPD hanya memberikan masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR, sehingga DPD ini lebih tepat disebut

sebagai Dewan Pertimbangan DPR<sup>7</sup>, karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun dibidang ini. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR, bukan DPD. Karena itu, keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim. Selama ini dipahami bahwa jika kedudukan kedua kamar itu di bidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralismenya disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua tidak sama kuat, maka disebut '*soft bicameralism*'. Akan tetapi, dalam pengaturan UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat disebut sebagai '*strong bicameralism*' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*' sekalipun.

UUD NRI Tahun 1945 memberikan kekuasaan pembentukan undang-undang kepada DPR. Pasal 20 ayat (1) menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Namun, kekuasaan membentuk Undang-Undang tidak dilaksanakan sendiri oleh DPR, tetapi melibatkan Presiden dan DPD. Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Demikian juga Dewan Perwakilan Daerah berhak mengajukan RUU di bidang otonomi daerah dan sumber daya alam kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Keterlibatan, atau kerjasama DPR, Presiden, dan DPD dalam pembentukan UU juga terlihat dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan. Pada pihak lain, Dewan Perwakilan Daerah juga memiliki kewenangan untuk ikut membahas. Hanya

---

<sup>7</sup> Jimly Assididqie. *Struktur Ketatanegaraan.*, hlm. 18. 22

persoalannya adalah bahwa kualitas atau makna ikut membahas bagi DPD tidak sama dengan makna Pasal 20 ayat (2) mengenai pembahasan bersama oleh DPR dan Presiden. Oleh karena itu, pengambilan keputusan para rapat paripurna DPR untuk persetujuan RUU untuk ditetapkan menjadi Undang-Undang tidak melibatkan DPD.

Kewenangan lain terkait dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan, adalah ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Di samping itu, Pasal 22 menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Lalu, ditegaskan Peraturan Perundang-undangan tersebut harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya.

Dalam pandangan Jimly Assiddiqie, RUU yang telah disetujui bersama, secara materil telah menjadi UU, sehingga dalam jangka waktu 30 hari itu, dapat diajukan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 24C. Pihak-pihak yang dapat diberi hal untuk menjadi pemohon dalam kasus pengujian Undang-Undang menurut prosedur "*control a priore*" atau "judicial preview" ini adalah Presiden, DPD ataupun kelompok anggota minoritas di DPR.<sup>8</sup>

## **2. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Crabbe berpendapat bahwa aspek terpenting dari Peraturan Perundang-undangan bukan hanya terkait aspek pengaturannya tetapi juga proses pembentukannya (*the important part of legislation is not only the regulatory aspect but the law-making*

---

<sup>8</sup> Jimly Assiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum, hlm. 27.

*process itself*).<sup>9</sup> Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang baik, pada hakekatnya juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama berkaitan dengan landasan-landasan, asas-asas yang berkaitan dengan materi muatannya.<sup>10</sup>

Menurut Maria Farida Indrati bahwa asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik.<sup>11</sup> Burkhardt Kreams menyebutkan pembentukan peraturan itu menyangkut: 1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*); 2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*); 3. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan 4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*). Dengan demikian asas bagi pembentukan Peraturan Perundang-undangan negara akan meliputi asas-asas hukum yang berkaitan dengan itu.<sup>12</sup>

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan perlu memperhatikan batasan-batasan tertentu agar dapat mencapai tujuan pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>13</sup> Batasan-batasan itu menurut Imer B. Flores berupa 8 (delapan) prinsip yaitu:

1. *Generality: law must be general not only by creating general and abstract cases, but also by promoting the common good or interest;*
2. *Publicity: law must be promulgated in order to be known by its subject;*
3. *non-retroactivity: laws must not be applied ex post facto;*

---

<sup>9</sup> VCRAC Crabbe, *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1994), hlm.4.

<sup>10</sup> Saiful Bahri, "Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan", hlm.1. <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>. diakses 28 Februari 2011.

<sup>11</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 252.

<sup>12</sup> Burkhardt Kreams seperti dikutip A Hamid S Attamimi dalam *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Disertasi*, (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm.300.

<sup>13</sup> Imer B. Flores, "Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators –Vis a Vis Judges-Towards The Realization of Justice", *Mexican Law Review*, New Series Volume 1, Number 2, 2009. hlm. 107

4. *Clarity: law must clear and precise in order to be followed*; 5. *Non contradictory: law must be coheren and without (logical) contradictions or inconsistencies*; 6. *Possibility: law must not command something impossible and therefore not must be given a (merely) symbolic effect*; 7. *Constancy: law must be general not only in their creation, but also in their application, and hence law should not be changed too frequently or enforced intermittently*; and 8. *Congruency: law must be applied according to the purpose for which they were created, preventing any discrepancy between the law as declared and it is actually enforced.*<sup>14</sup>

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

Ad Wach dalam bukunya *Legislative Technic* sebagaimana dikutip Irawan Soejito mencantumkan syarat-syarat yang menurutnya

---

<sup>14</sup> *Ibid.* hlm.108

harus dipenuhi bagi suatu Peraturan Perundang-undangan, yakni:

*rein ausserlich wird das einfache und klare, pragnant und anschaulich gefasste, leicht verständliche, übersichtliche, überflüssiges meidende, alles erforderliche enthaltende, lücken und widerspruchlose Gesetz technisch gut genannt werden dürfen.*<sup>15</sup> (murni untuk kepentingan umum, sederhana dan jelas, ringkas dan jelas agregatnya, mudah dimengerti, menghindari pengaturan yang berlebihan, berisi segala sesuatu yang diperlukan, tidak berisikan kontradiksi-kontradiksi dalam hukum).

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

Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai *kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi)*. Artinya, supaya pembuat Peraturan Perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya Peraturan Perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.<sup>16</sup>

Terdapat tiga macam prinsip yang relevan dengan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu: (1) prinsip substantif terkait dengan isi Peraturan Perundang-undangan (2) prinsip formal, yaitu, prinsip-prinsip yang berkaitan dengan bentuk Peraturan Perundang-undangan; dan (3) prinsip prosedural,

---

<sup>15</sup> Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-Undang*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1988), hlm. 16

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, cet.10 (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 13.

terkait dengan lembaga-lembaga dan proses yang dilalui untuk pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>17</sup> Menurut Fuller, prinsip formal bukan hanya sifatnya instrumental tetapi penting karena terkait pengertian moral, sedangkan menurut Bentham dan Rawls prinsip substansi berkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan sebagai produk pengaturan, aksi dan hubungan antara anggota masyarakat dan mereka yang berkuasa.<sup>18</sup>

Pentingnya asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik telah diakui di dunia internasional, dalam pertemuan Dewan Eropa (*European Council*) di Edinburg tahun 1992 kebutuhan akan asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik telah diakui yaitu: *the need for better law-making - by clearer, simpler acts complying with the basic principles of legislative drafting - has been recognised at the highest political level* (kebutuhan untuk pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang lebih baik - dengan lebih jelas, tindakan sederhana sesuai dengan prinsip-prinsip dasar perancangan legislatif - telah diakui pada tingkat politik tertinggi).<sup>19</sup> Pada tahun yang sama Dewan Eropa juga mengadopsi deklarasi Birmingham yang membawa pesan kuat yaitu “*We want Community legislation to be clearer and simpler*” (kami ingin Peraturan Perundang-undangan untuk masyarakat menjadi lebih jelas dan sederhana).<sup>20</sup>

Pada konferensi antar pemerintahan di Amsterdam Tahun 1997 para Kepala Negara dan Pemerintahan Uni Eropa menghasilkan Deklarasi 39 yang berisikan kewajiban untuk mengadopsi

---

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

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup> European Commission, *Legislative Drafting, a Commission Manual*. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/legis\\_draft\\_comm\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf), diakses 26 Juni 2012, hlm.1

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

pedoman umum untuk meningkatkan kualitas penyusunan Peraturan Perundang-undangan bagi masyarakat dan mengambil tindakan internal yang dianggap perlu pada masing-masing pemerintahan untuk memastikan bahwa pedoman ini adalah benar diterapkan.<sup>21</sup> Sebagai tindak lanjutnya pada Desember 1998 dicapai kesepakatan antar negara Anggota Uni Eropa untuk mengadopsi kesepakatan menyangkut 22 pedoman untuk menyusun Peraturan Perundang-undangan yang bersumber dari saran negara anggota. Pedoman tersebut meliputi:

*The first guidelines include general principles familiar to all drafters: draft in clear, simple and precise terms; think of the addressees; keep sentences and provisions short; use plain language; be consistent both within one act and between acts in the same field.*<sup>22</sup> (Pedoman yang pertama adalah prinsip-prinsip umum dikenal semua perancang yaitu: merancang dengan jelas, sederhana dan istilah yang tepat; memikirkan subyek pengaturan yang dituju; membuat kalimat dan ketentuan singkat, penggunaan bahasa sederhana; konsisten baik di dalam satu tindakan dan antara tindakan di bidang yang sama).

Menurut *European Commission*, prinsip-prinsip umum dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu *community legislative acts shall be drafted clearly, simply and precisely* (tindakan legislatif untuk masyarakat harus disusun dengan jelas, sederhana dan tepat).<sup>23</sup> Prinsip-prinsip lainnya dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut *European Commission* adalah *that law should be accessible and comprehensible for all and that its application must be foreseeable*

---

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Ibid

<sup>23</sup> William Robinson, *Drafting of EU: a view from European commission*, <http://www.federalismi.it/federalismi/document/08012008032419.pdf>, diakses 26 Juni 2012, hlm.9.

(bahwa hukum harus dapat diakses dan dipahami untuk semua dan bahwa penerapannya harus untuk mendatang).<sup>24</sup>

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan, ada beberapa prinsip yang perlu dipahami oleh pembentuk atau perancang peraturan yakni prinsip bahwa peraturan yang sederajat atau lebih tinggi dapat menghapuskan atau mencabut peraturan yang sederajat atau yang lebih rendah. Dalam hal peraturan yang sederajat bertentangan dengan peraturan sederajat lainnya (dalam arti sejenis), maka berlaku peraturan yang terbaru dan peraturan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*). Dalam hal peraturan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan peraturan yang lebih rendah, maka berlaku peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Jika peraturan yang mengatur hal yang merupakan kekhususan dari hal yang umum (dalam arti sejenis) yang diatur oleh peraturan yang sederajat, maka berlaku peraturan yang mengatur hal khusus tersebut (*lex specialis derogat lex generalis*).

Pembentuk peraturan perlu bersepakat bahwa *lex posterior derogat priori* dan *lex specialis derogat lex generalis* didasarkan pada hal yang sejenis, dalam arti bahwa bidang hukum yang mengatur sumber daya alam, misalnya, tidak boleh mengesampingkan bidang hukum perpajakan. Yang dapat mengesampingkan bidang hukum perpajakan tersebut adalah bidang hukum perpajakan lainnya yang ditentukan kemudian dalam peraturan. Dengan demikian, pembentuk peraturan dituntut untuk selalu melakukan tugas pengharmonisan dan sinkronisasi dengan peraturan yang ada dan/atau terkait pada waktu menyusun peraturan.

Yang penting untuk dipahami oleh pembentuk peraturan adalah mengenai materi muatan peraturan. Materi muatan terkait erat dengan jenis Peraturan Perundang-undangan dan terkait dengan pendelegasian pengaturan. Selain terkait dengan jenis dan

---

<sup>24</sup> Ibid

pendelegasian, materi muatan terkait dengan cara merumuskan norma. Perumusan norma peraturan harus ditujukan langsung kepada pengaturan lingkup bidang tugas masing-masing (kementerian terkait atau dinas terkait) yang berasal dari delegasi Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Pendelegasian tersebut harus memperhatikan hierarki Peraturan Perundang-undangan, pengetahuan mengenai bentuk dan jenis Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sangat penting dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan karena:

- a. setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dapat ditunjukkan secara jelas Peraturan Perundang-undangan tertentu yang menjadi landasan atau dasarnya (landasan yuridis);
- b. tidak setiap Peraturan Perundang-undangan dapat dijadikan landasan atau dasar yuridis pembentukan Peraturan Perundang-undangan, melainkan hanya Peraturan Perundang-undangan yang sederajat atau lebih tinggi yang dapat mendelegasikan ke Peraturan Perundang-undangan sederajat atau lebih rendah. Jadi Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat dijadikan dasar Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. pembentukan Peraturan Perundang-undangan sesuai hierarki/tata urutan Peraturan Perundang-undangan berlaku prinsip bahwa Peraturan Perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi dapat menghapuskan Peraturan Perundang-undangan yang sederajat atau lebih rendah.

Prinsip ini mengandung beberapa hal:

- a. pencabutan Peraturan Perundang-undangan yang ada hanya mungkin dilakukan oleh Peraturan Perundang-undangan yang sederajat atau yang lebih tinggi;
- b. dalam hal Peraturan Perundang-undangan yang sederajat

bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang sederajat lainnya, maka berlaku Peraturan Perundang-undangan yang terbaru dan Peraturan Perundang-undangan yang lama dianggap telah dikesampingkan (*lex posterior derogat priori*);

- c. dalam hal Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah, maka berlaku Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

### **3. Teori Pemantaun dan Peninjauan Undang-Undang**

Pemantauan dan peninjauan undang-undang secara konseptual dapat dilihat dari pengalaman beberapa parlemen negara lain, seperti United Kingdom (UK), Uni Eropa, Australia, Canada, Scotlandia, India, dan lain-lain yang melakukan praktik *Pre-Legislative Scrutiny* dan *Post-Legislative Scrutiny* (PLS).

*Pre-Legislative Scrutiny* merupakan pemantauan yang dilakukan dalam kondisi rancangan undang-undang belum diajukan atau ketika akan dibahas bersama di parlemen. Dalam kasus UK, *Pre-Legislative Scrutiny* dilakukan terhadap naskah awal rancangan undang-undang untuk dipertimbangkan sebagai rancangan undang-undang yang diseleksi oleh komisi di majelis rendah atau komisi gabungan dari majelis tinggi dan anggota dari majelis rendah. Proses *Pre-Legislative Scrutiny* merupakan kegiatan untuk menilai suatu rancangan undang-undang dari konstitusi, hukum domestik dan hukum internasional, budaya, agama, bahasa serta sumberdaya-personil dan keuangan. Di mana dalam konteks DPR (Badan Legislasi), *Pre-Legislative Scrutiny* sebagaimana proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang menjadi usul anggota, komisi, dan gabungan komisi. Sedangkan *Post-Legislative Scrutiny* merupakan pengawasan yang dilakukan setelah undang-undang disahkan.

Ada kecenderungan bahwa setelah disahkan menjadi undang-

undang, DPR kurang intens dalam melakukan pengawasan terhadap implementasi dan implikasi undang-undang di lapangan. Padahal justru saat diimplementasikan baru dapat dilihat dampak atau implikasi suatu undang-undang. Bahkan suatu undang-undang yang saat dibahas dianggap sangat baik dan ideal, baru dapat dinilai efektifitasnya saat sudah diimplementasikan. Oleh karena itu DPR menugaskan Badan Legislasi untuk melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Dengan melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang, Badan Legislasi DPR RI dapat memperoleh hasil pemantauan yang memperkuat fungsi Badan Legislasi sebagai *center of law*, merencanakan program legislasi secara lebih terencana, selektif dan efektif, serta dapat melihat dampak atau implikasi suatu produk legislasi terhadap permasalahan tertentu dikaitkan dengan pemenuhan Hak Asasi Manusia, perspektif *gender equality*, keselarasan dengan nilai agama dan kearifan lokal (*local wisdom*), maupun dari sisi kesesuaian dan integrasi dengan undang-undang terkait lainnya.

Paling tidak ada 4 (empat) alasan mengapa perlu melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang, yakni untuk:

1. memastikan kesinambungan upaya pembentukan peraturan pelaksanaan undang-undang, ketepatan dan kesesuaian pembentukannya, serta kebutuhan teknis implementasi legislasi sehubungan dengan prinsip legalitas dan kepastian hukum;
2. mengetahui dengan segera kekurangan dan efek negatif yang timbul setelah undang-undang diimplementasikan;
3. mendukung sistem konsolidasi penilaian mengenai sejauhmana efektifitas suatu undang-undang dalam mengatur dan merespon permasalahan yang ada di masyarakat dan negara;
4. mendukung peningkatan kualitas legislasi dengan belajar dari pengalaman, serta hubungan antara sasaran dan hasil yang diharapkan.

Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative*

*Scrutiny*) memiliki arti yang luas dan bisa berbeda-beda di setiap negara. Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) dilaksanakan setelah pengesahan suatu undang-undang. Apakah undang-undang tersebut telah diimplementasikan dengan baik, bagaimana pemerintah, pengadilan dan/atau para pemangku kepentingan menginterpretasikan dan menjalankannya. Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) melihat dampak dari legislasi, apakah kebijakan yang dihasilkan telah dapat memenuhi sasaran yang di tuju dan seefektif mana. Kemudian bagaimana tindak lanjut peraturan pelaksanaan undang-undang dibuat, apakah tepat pembentuknya, dilakukan sesuai limitasi waktu pembentukannya dan materi muatannya sesuai dengan perintah undang-undang, atau justru sebaliknya. Oleh karena itu dapat disimpulkan 2 (dua) dimensi pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*):

1. mengevaluasi hal teknis dan implementasi setelah undang-undang disahkan dan berlaku; dan
2. mengevaluasi dampak atau implikasi yang ditimbulkan dan ketercapaian hasil yang direncanakan dalam tujuan undang-undang tersebut.

Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) telah menjadi trend dan dipraktekkan di berbagai negara, antara lain Parlemen di UK (Parlemen Westminster dan Skotlandia), Belgia, Canada, Australia, India, Lebanon, Montenegro, Pakistan, Afrika Selatan, dan Swiss.

**a. Parlemen UK Westminster (*House of Commons and House of Lords*)**

Ada kebebasan untuk setiap komite mengadakan PLS. Select Committees juga mengerjakan PLS, walaupun tugas PLS Anggota Parlemen tidak secara eksplisit disebutkan. PLS oleh Select Committees dilengkapi dengan syarat formal yaitu memorandum yang dikeluarkan oleh Pemerintah atas

implementasi peraturan perundang-undangan 3-5 tahun sejak peraturan perundangan tersebut disetujui oleh Kerajaan. Audien utama memorandum tersebut adalah Parlemen dan khususnya *Select Committees dari House of Commons*. Departemen yang terkait dengan peraturann tersebut membuat Memorandum PLS bersama dengan *Select Committees di House of Commons* yang nantinya memutuskan apakah diperlukan penyelidikan lebih lanjut. Komite lainnya juga dapat melakukan investigasi.

#### **b. Parlemen Skotlandia**

Pada parlemen Skotlandia, komite melakukan PLS sebagai bagian tugas rutin mereka. *The Scottish Standards, Procedures, and Public Appointments Committee* mempunyai beberapa hal yang dijadikan pertimbangan untuk menentukan undang-undang apa yang akan di tinjau. Rekomendasi sangat diperlukan untuk mendorong komite segera melakukan PLS. selain itu, komite juga harus pro aktif dalam menentukan undnag-undang apa yang akan ditinjau. Beberapa waktu lalu Parlemen Skotlandia memutuskan untuk memperluas kewenangan Komite Audit Publik menjadi Komite Audit Publik dan PLS.

#### **c. Parlemen Federal Belgia**

Pada tahun 2007, Parlemen Federal Belgia memebentuk komite parlemen yang khusus mengurus mengenai evaluasi legislasi. Ada 3 (tiga) pemicu yang dapat membuat komite melakukan peninjauan peraturan perundnag-undangan, yakni:

1. Komite dapat menerima petisi yang berisi permasalahan yang timbul dalam implementasi suatu undang-undang, yang berujung pada dilakukannya PLS apabila undang-undang tersebut telah berlaku paling sedikit 3 (tiga) tahun;
2. Komite dapat melakukan PLS atas rekomendasi yang diberikan oleh pengadilan arbitrase/pengadilan konstitusi

terhadap suatu undang-undang;

3. Komite dapat melakukan PLS, untuk merespon isu yang dikemukakan jaksa agung dalam laporan tahunan yang biasanya terkait pada permasalahan terkait interpretasi atau keberlakuan suatu undang-undang.

#### **d. Parlemen Federal Kanada**

Banyak berlakukan sunset clause, memberikan kewenangan kepada parlemen federal untuk melakukan peninjauan terhadap suatu undang-undang setelah beberapa waktu, untuk menentukan apakah undang-undang tersebut tidak lagi diperlukan atau justru sebaliknya merekomendasi untuk memperpanjang masa berlaku undang-undang tersebut karena dirasa masih dibutuhkan.

#### **e. Parlemen India**

Tidak ada kewajiban parlemen untuk melakukan PLS. Beberapa komisi diluar parlemen, seperti komisi hukum, melakukan peninjauan atas legislasi yang ada. Komisi meminta masukan dari public, menyelenggarakan seminar dan workshop, serta mengumpulkan bukti-bukti. Selain itu, *Standing Committee parlement India* mempertimbangkan banyak isu dalam agenda mereka, termasuk kekurangan yang terdapat dalam suatu kebijakan dan PLS. *Government Assurances Committee* menemukan bahwa parlemen India, melakukan kesalahan dalam menentukan kebijakan oleh karena itu parlemen memiliki kewajiban untuk mengikuti komitmen pemerintah dalam implementasi legislasi.

#### **f. Parlemen Libanon**

Ketua Parlemen Libanon baru saja membentuk komite khusus PLS, komite ini tidak permanen dan mandatnya akan hilang pada saat berakhirnya masa jabatan parlemen, walaupun dapat dibentuk kembali pada periode berikutnya. Komite PLS tidak

memiliki staf tetap, tetapi dapat mengandalkan bantuan 2 (dua) staf sekjen. Staff melakukan inventarisasi undang-undang mana saja yang memerlukan peraturan turunan atau surat keputusan dalam pengimplementasiannya, untuk didistribusikan kepada anggota. Komite melakukan komunikasi dan mengadakan rapat dengan menteri terkait implementasi undang-undang terkait, termasuk bekerjasama dengan pemangku kepentingan, ormas/LSM, dan masyarakat. Selama kurun waktu 2 (dua) tahun ini, komite telah mendorong diberlakukannya peraturan perundang-undangan yang tertunda karena alasan politik maupun administratif.

**g. Parlemen Montenegro**

Peningkatan pencapaian kerangka kerja EU telah didahului investasi yang besar dalam PLS. pengawasan implementasi peraturan perundang-undangan umumnya melalui consultative hearing. Dalam dengar pendapat tersebut, perwakilan pemerintah diundang berdasarkan laporan implementasi peraturan perundang-undangan yang ada, pembicara lain juga dapat diundang. Sebagai tindak lanjut, komite memberikan rekomendasi spesifik langsung kepada dewan atau pada saat rapat paripurna. Tujuan utama dibuat dan digunakannya rekomendasi tersebut adalah untuk memberikan perhatian lebih terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang tidak atau hanya sebagian diimplementasikan. Apabila dewan mengadopsi rekomendasi tersebut, komite kemudian melakukan pemantauan atas implementasi peraturan perundang-undangan tersebut. Pada beberapa kasus, bahkan diskusi terhadap implementasi suatu peraturan perundang-undangan langsung mengarah kepada amandemen undang-undang, atau untuk menyesuaikan pasal-pasal yang ada untuk mengakomodir keadaan tertentu yang muncul sejak berlakunya undang-undang tersebut. Parlemen juga berkewajiban untuk mengambil tindakan nyata terkait PLS, contohnya undang-

undang pemilihan konselor dan anggota parlemen memerlukan pengawasan parlemen saat berlangsungnya pemilu legislative. Saat ini, komite persamaan gender melibihi komite lain dalam melakukan eksaminasi implementasi legislasi.

#### **h. Parlemen Pakistan**

Di Pakistan hingga beberapa waktu lalu, tidak terdapat teks asli peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara tersebut baik dalam website atau dalam bentuk buku. Hal ini berimbas pada kemungkinan untuk mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada maret 2016, pemerintah Paksitan melakukan publikasi buku tentang undang-undang di Paksitasn yang memastikan bahwa peraturan perundang-undangan di Pakistan bebas dari kesalahan, terdapat dalam bentuk cetak, serta dapat diakses oleh masyarakat. Parlemen Pakistan juga mengadopsi peraturan baru seperti Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia tahun 2012, Undang-Undang tentang Komisi Nasional Status Perempuan tahun 2012, dan peraturan tentang hak atas informasi, yang bertujuan untuk mengawal peraturan perundang-undangan terkait, walaupun komisi menghadapi berbagai macam halangan.

#### **i. Parlemen Afrika Selatan**

Parlemen memiliki komisi yang berisi panel ahli untuk menjalankan eksaminasi sistematis terhadap efek peraturan perundng-undangan yang dikeluarkan oleh National Assembly sejak pengaturan tentang mayoritas non rasis berlaku pada tahun 1994. Saat panel masih bekerja, proses yang berjalan di Afrika Selatan menawarkan panduan komparatif yang berguna untuk parlemen lain dalam mengidentifikasi masalah serupa untuk memewiksa dampak peraturan perundang-undangan yang ada. Panduan ini juga dapat digunakan sebagai alat komparasi untuk parlemen yang tidak memiliki kpasitas untuk

melakukan peninjauan secara mendalam, tetapi memiliki dana untuk membayar ahli dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang tertentu. Afrika Selatan juga mendemonstrasikan bahwa dengan membangun partisipasi dan kesadaran publik dapat memberikan kewenangan kepada, dan memperkuat manfaat pelaksanaan PLS.

#### **j. Parlemen Swiss**

Di Swiss, konstitusi menentukan kewajiban langsung parlemen untuk melakukan evaluasi atas efektifitas undang-undang, peraturan turunannya, serta kebijakan yang ada. Parlemen Federal Swiss pada tahun 1991 membentuk *Parliamentary Control of the Administration* (PCA), yang bertugas untuk melakukan evaluasi atas nama Parlemen. PCA bekerja berdasar mandat komite di Parlemen. PCA memiliki kurang dari 5 orang staff dan mengeluarkan kurang lebih 3 (tiga) laporan riset besar setiap tahunnya. PCA memiliki anggaran untuk mempekerjakan ahli dan pekerja lepas untuk membantu pekerjaannya. Metode evaluasinya dilakukan berdasarkan standar yang ditentukan oleh *Swiss Evaluation Society* dan asosiasi internasional.

### **B. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, permasalahan yang dihadapi masyarakat.**

Upaya mewujudkan nilai-nilai kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan dalam suatu undang-undang adalah hal yang mutlak diperhatikan oleh para pembentuk undang-undang. Ketiga nilai tersebut mempunyai dampak yang signifikan pada daya laku dan daya guna suatu undang-undang di dalam masyarakat. Untuk mendapatkan nilai-nilai tersebut, maka proses pembentukan undang-undang harus mengacu pada tata cara pembentukan undang-undang yang baik<sup>25</sup>.

Maria Farida Indrati menyatakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik memerlukan adanya pedoman atau rambu-rambu

---

<sup>25</sup>Indrati, Maria Farida. Ilmu Perundang-Undangan, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007

yaitu asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan

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

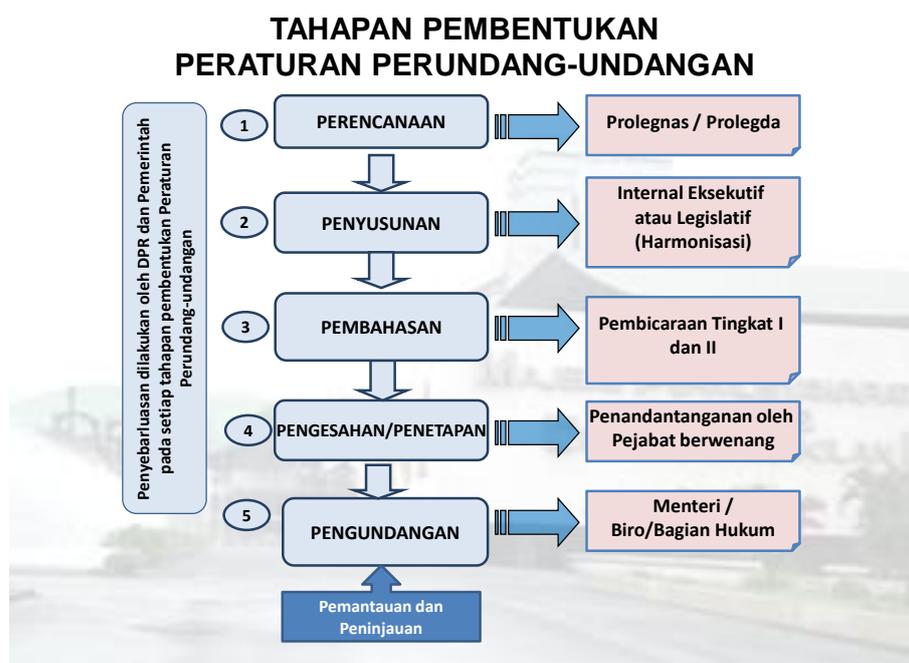
Maka dalam perubahan rancangan undang-undang ini ada penambahan ketentuan mengenai mekanisme pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem pengawasan peraturan perundang-undangan secara terpadu agar tercapai pengaturan mengenai pemantauan (*monitoring*) dan peninjauan (*evaluation*) peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis mulai dari tingkat pusat sampai dengan tingkat daerah agar peraturan perundang-undangan yang ada mendukung terwujudnya tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

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

1. Pengaturan mengenai sistem luncuran (*carry over*) pada Prolegnas jangka menengah untuk periode keanggotaan dan periode pemerintahan yang akan datang. Dengan ketentuan, RUU yang diluncurkan (*carry over*) merupakan RUU yang telah diusulkan secara resmi oleh DPR, DPD, atau Presiden, serta pembahasan RUU dimaksud belum melampaui batas waktu yang ditentukan. Terhadap RUU yang diluncurkan tersebut, tidak membatasi hak setiap anggota dan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan untuk melakukan berbagai kegiatan yang diperlukan agar RUU dimaksud responsif dan aspiratif.
2. Penambahan tahap pemantauan (*monitoring*) dan peninjauan (*evaluation*) ke dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai wujud pelaksanaan sistem pengawasan peraturan

perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pelaksanaan pemantauan (*monitoring*) bertujuan agar pelaksana peraturan perundang-undangan taat prosedur dalam menjalankan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada. Pelaksanaan peninjauan (*evaluation*) bertujuan agar tujuan dari pembentukan peraturan perundang-undangan tercapai. Pemantauan (*monitoring*) dan peninjauan (*evaluation*) peraturan perundang-undangan, dilakukan oleh DPR, DPD, dan Presiden sesuai dengan kewenangan masing-masing lembaga berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya dengan merujuk pada ketentuan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka hanya dibagi dalam 5 (lima) tahapan. Namun dengan memperhatikan ketentuan Pasal 105 ayat (1) huruf f, UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengenai tugas dan wewenang pemantauan dan peninjauan undang-undang oleh Badan Legislasi DPR RI maka tahapan pembentukan perundang-undangan menjadi 6 (enam) tahapan, yaitu:



Adapun dalam hal pemantauan dan peninjauan undang-undang ditentukan pula tahapannya, sehingga secara prosedural mekanisme pemantauan dan peninjauan undang-undang akan lebih terencana dan terarah, serta dapat menghasilkan tindak lanjut pemantauan dan peninjauan undang-undang yang efektif sesuai yang diharapkan.

Adapun tahapan dalam pemantauan dan peninjauan undang-undang meliputi:

### **1. Tahap Perencanaan**

Pada tahap ini dilakukan untuk mempersiapkan kebutuhan teknis administratif kegiatan pemantauan dan peninjauan secara resmi, identifikasi kebutuhan kegiatan dan penyiapan dukungan sumberdaya manusia dan anggaran, pengaturan tahapan prosedural pemantauan dan peninjauan undang-undang, serta penyiapan kerangka acuan yang secara substantif berfungsi sebagai panduan dalam pelaksanaan kegiatan pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Secara rinci tahap perencanaan dapat diurutkan sebagai berikut:

- a. Teknis administratif;
- b. Dukungan sumberdaya manusia dan anggaran;
- c. Penentuan skala prioritas;
- d. Limitasi waktu, lokasi kunjungan, dan narasumber; dan
- e. Penyusunan kerangka acuan.

### **2. Tahap Pelaksanaan**

Pada tahap ini dilakukan kegiatan rapat secara resmi yang berusaha mengkaji secara mendalam hasil identifikasi dan analisis permasalahan dan dampak yang ditemukan dalam pemantauan undang-undang, masukan para pemangku kepentingan melalui RDP/RDPU, serta analisa temuan lapangan terhadap pelaksanaan Undang-Undang tersebut dalam berbagai kunjungan ke daerah.

Hasil dari tahap pelaksanaan adalah disepakatinya arah dan tujuan pemantauan terhadap Undang-Undang tersebut dan bagaimana tindak lanjutnya.

### **3. Tahap Tindak Lanjut**

Tahap tindak lanjut merupakan upaya penggunaan hasil pemantauan untuk memastikan bahwa pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan sudah dilaksanakan dengan baik atau tidak oleh pemerintah. Oleh karena itu perlu konfirmasi dan klarifikasi sekaligus komitmen untuk memperbaiki permasalahan yang dihasilkan dari pemantauan Undang-Undang tersebut oleh pemerintah.

Selain itu, hasil pemantauan Undang-Undang dapat digunakan untuk bahan evaluasi dan penyusunan Prolegnas Prioritas tahunan maupun Prolegnas Jangka Menengah 5 (lima) tahun.

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

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

### **BAB III**

## **EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT**

Evaluasi dan analisa terhadap peraturan perundang-undangan terutama terkait dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dimana di dalam Undang-Undang tersebut diatur beberapa hal yang terkait erat dengan substansi kekuasaan pembentukan undang-undangan, proses dalam pembentukan undang-undang maupun kewenangan dalam melaksanakan pemantauan dan peninjauan undang-undang.

Di dalam Pasal 70 dinyatakan bahwa:

#### Pasal 70

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

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

Selanjutnya di dalam Pasal 71 disebutkan bahwa:

#### Pasal 71

*DPR berwenang:*

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

Dalam hal memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perppu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 71 huruf b, perlu kiranya dijelaskan lebih tegas mengenai mekanisme pemberian persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap suatu perppu. Dalam praktek pelaksanaannya selama ini, Perppu dibahas dan disetujui/ditolak oleh DPR secara ‘paket’. Artinya perppu

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

Kemudian di dalam Pasal 72 dijelaskan bahwa:

#### Pasal 72

*DPR bertugas:*

- a. *menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;*
- b. *menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;*
- c. *menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;*

Ketentuan Pasal 72 menegaskan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dalam bentuk Prolegnas dilakukan oleh DPR. Pemerintah dan DPD dapat memberikan masukan dan usulan daftar Prolegnas kepada DPR dan yang memutuskan adalah DPR sebagai hasil koordinasi dengan Pemerintah dan DPD.

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

Adapun terkait dengan pemantauan dan peninjauan undang-undang dinyatakan dalam Pasal 105 sebagai berikut:

#### Pasal 105

- (1) Badan Legislasi bertugas:
  - a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan di lingkungan DPR;
  - b. mengoordinasikan penyusunan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 5 (lima) tahun dan prioritas tahunan antara DPR, Pemerintah, dan DPD;
  - c. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada Pimpinan DPR;
  - d. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan undang-undang atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
  - e. melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugasi oleh Badan Musyawarah;
  - f. melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang;
  - g. menyusun, melakukan evaluasi, dan penyempurnaan peraturan DPR;
  - h. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;
  - i. melakukan sosialisasi program legislasi nasional; dan
  - j. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.
- (2) Badan Legislasi menyusun rencana kerja dan anggaran untuk pelaksanaan tugasnya sesuai dengan kebutuhan, yang selanjutnya disampaikan kepada Badan Urusan Rumah Tangga.

Pasal 105 ayat(1) huruf f Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) terkait dengan legislasi, DPR diberi tugas untuk melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang secara spesifik tugas ini dilaksanakan oleh Badan Legislasi.

Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative*

*Scrutiny*) merupakan pengamatan dan pemeriksaan yang dilakukan setelah undang-undang disahkan. Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) merupakan tugas dan wewenang baru Badan Legislasi Periode 2014-2019. Pemantauan dan peninjauan undang-undang seharusnya merupakan kegiatan pengamatan dan pemeriksaan terhadap pemberlakuan dan pelaksanaan undang-undang yang dilakukan secara terencana, sistematis, dan komprehensif.

Namun dalam praktik pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) yang dilakukan oleh Badan Legislasi selama kurang lebih 3 tahun berjalan, masih dihadapkan pada pencarian bentuk atau model pemantauan dan peninjauan undang-undang yang terbaik dengan penekanan pada aspek pembentukan peraturan pelaksanaan, kesesuaiannya dengan tujuan pembentukan undang-undang tersebut ketika diterapkan, serta terkait dengan limitasi pembentukan dan kesesuaian atau harmonis/tidaknya dengan undang-undang terkait lainnya.

Dengan melakukan pemantauan dan peninjauan undang-undang, Badan Legislasi DPR RI dapat memperoleh hasil pemantauan yang memperkuat fungsi Badan Legislasi sebagai *center of law*, merencanakan program legislasi secara lebih terencana, selektif dan efektif, serta dapat melihat dampak atau implikasi suatu produk legislasi terhadap permasalahan tertentu dikaitkan dengan pemenuhan Hak Asasi Manusia, *perspektif gender equality*, keselarasan dengan nilai agama dan kearifan lokal (*local wisdom*), maupun dari sisi kesesuaian dan integrasi dengan undang-undang terkait lainnya.

Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) memiliki arti yang luas dan bisa berbeda-beda di setiap negara. Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) dilaksanakan setelah pengesahan suatu undang-undang. Apakah undang-undang tersebut telah diimplementasikan dengan baik, bagaimana pemerintah, pengadilan dan/atau para pemangku kepentingan menginterpretasikan dan menjalankannya. Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) melihat dampak dari legislasi, apakah kebijakan yang dihasilkan telah dapat

memenuhi sasaran yang dituju dan seefektif mana. Kemudian bagaimana tindak lanjut peraturan pelaksanaan undang-undang dibuat, apakah tepat pembentuknya, dilakukan sesuai limitasi waktu pembentukannya dan materi muatannya sesuai dengan perintah undang-undang, atau justru sebaliknya. Oleh karena itu dapat disimpulkan 2 (dua) dimensi pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*):

1. mengevaluasi hal teknis dan implementasi setelah undang-undang disahkan dan berlaku; dan
2. mengevaluasi dampak atau implikasi yang ditimbulkan dan ketercapaian hasil yang direncanakan dalam tujuan undang-undang tersebut.

Kemudian untuk memastikan agar tugas pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) oleh Badan Legislasi dan tugas pengawasan yang dimiliki Komisi menuntut pentingnya pembedaan kewenangan di antara dua alat kelengkapan DPR dan penekanan (*stressing*) masing-masing dalam melaksanakan pemantauan dan pengawasan undang-undang.

Pemantauan dan peninjauan undang-undang (*Post-Legislative Scrutiny*) yang dilakukan oleh Badan Legislasi mencakup pemantauan – pengamatan, peninjauan dan pemeriksaan-- terhadap peraturan pelaksana (terkait ketepatan pembentuk dan limitasi waktu, kesesuaian materi muatan peraturan pelaksana dengan undang-undang), dampak normatif pelaksanaan dan efektifitas undang-undang, dan sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi.

Sementara pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang oleh Komisi lebih berorientasi pada pengawasan terhadap dampak dan benefit undang-undang dalam implementasinya, dikaitkan kesesuaiannya dengan tujuan pembentukan undang-undang dan efektifitas kebijakan pemerintah sebagai ketentuan pelaksanaan undang-undang. Dengan begitu, pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan pengawasan terhadap kebijakan Pemerintah oleh Komisi merupakan satu kesatuan pengawasan yang bersifat simultan

dan tidak terpisahkan.

## **BAB IV**

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

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

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

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

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

Dengan berlandaskan pada dasar filosofis di atas maka upaya peningkatan kualitas Peraturan Perundang-undangan dengan sendirinya juga merupakan upaya peningkatan martabat pemerintah, bangsa, dan negara serta penghormatan terhadap sumber hukum yang dibentuk oleh

Pemerintah bersama DPR dan DPD RI serta tetap memperhatikan hak asasi manusia sehingga suatu produk hukum berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan dapat berlaku relatif lama karena sesuai dengan kehendak masyarakat.

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan.

## **B. Landasan Sosiologis**

Upaya pembenahan Peraturan Perundang-undangan baik segi kualitas maupun kuantitas menjadi sangat penting dalam rangka pemenuhan kebutuhan hukum masyarakat dan negara. Hal ini didasarkan pada fakta empiris yang menunjukkan bahwa banyaknya UU yang diuji materi oleh Mahkamah Konstitusi karena masyarakat menganggap UU tersebut telah mengurangi atau membatasi hak-haknya dan pengaturannya tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Permasalahan lainnya yaitu UU serta peraturan pelaksanaannya tidak implementatif karena telah terjadi inkonsisten atau disharmoni antar-PUU dan tidak sesuai dengan

kebijakan pemerintah. Selain itu, terjadi pula over regulasi Peraturan Perundang-undangan.

Pembenahan materi perundangan-undangan merupakan salah satu upaya melakukan penyempurnaan pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dianggap masih terdapat kekurangan, antara lain terkait dengan kewenangan DPD dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai akibat dari *Judicial Review*/uji materi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Disamping itu, masih terdapat beberapa kendala dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, antara lain mengenai materi muatan undang-undang, hierarki Peraturan Perundang-undangan, penyempurnaan pasal-pasal dalam tahapan pembentukan Peraturan Daerah dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (*existing*).

### **C. Landasan Yuridis**

Pertimbangan atau alasan perlunya perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini adalah sebagai akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap UUD NRI Tahun 1945. Uji materi antara lain terkait dengan kewenangan DPD dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain mengakomodasi putusan MK dimaksud diatas, keberadaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 perlu dilakukan penyempurnaan untuk memberi ketegasan dan kejelasan ketentuan materi muatan dan tahapan proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta mengakomodasi perkembangan atau kebutuhan Peraturan Perundang-undangan yang disesuaikan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, penyempurnaan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 sebagai upaya pembenahan Peraturan Perundang-undangan yang

baik akan menjamin kepastian hukum sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945.

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

## **BAB V**

### **JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP PENGATURAN UNDANG-UNDANG**

#### **A. Jangkauan dan Arah Pengaturan**

Jangkauan dan arah pengaturan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terutama terkait dengan 2 (dua) substansi utama, yaitu penyempurnaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan agar terencana dan berkesinambungan, maka perlu dilakukan pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan setelah peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan/disahkan. Hal ini untuk memastikan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut sudah sesuai dengan tujuan pembentukannya dan dan ditemukan adanya penyimpangan dalam pelaksanaannya.

Sedangkan ketentuan mengenai *carry over* atau melanjutkan kembali pembahasan suatu rancangan undang-undang dalam periode DPR RI yang berakhir kepada periode DPR RI yang akan datang. Hal ini dilaksanakan dengan memasukkan kembali rancangan undang-undang dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah maupun Prolegnas Prioritas Tahunan, sehingga sumberdaya, waktu dan anggaran tidak akan terbuang sia-sia dan dapat dipastikan bahwa pembahasan suatu rancangan undang-undang berlangsung secara berkelanjutan hingga dapat diundangkannya suatu rancangan undang-undang tersebut.

#### **B. Materi Muatan Rancangan Undang-Undang**

Secara garis besar, materi muatan RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang terdiri dari 4 (empat) materi perubahan sebagai berikut:

1. Penambahan dalam ketentuan umum Angka 14, yaitu mengenai pengertian Pemantauan dan Peninjauan. Di mana didefinisikan bahwa Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Peraturan

Perundang-undangan yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2. Penambahan ketentuan mengenai evaluasi prolegnas periode sebelumnya, sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah yang diatur dalam Pasal 20.
3. Penambahan ketentuan mengenai *carry over*, dimana rancangan undang-undang yang pembahasannya yang telah mencapai 50% (lima puluh perseratus) dari Daftar Inventarisasi Masalah dan belum selesai dibahas pada masa periode keanggotaan DPR, untuk dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah dan Prolegnas Prioritas Tahunan pada masa keanggotaan DPR periode berikutnya dengan status Rancangan Undang-Undang dalam tahap pembahasan DPR, Presiden, dan/atau DPD yang diatur dalam Pasal 71A;
4. Penambahan ketentuan mengenai mekanisme pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari sistem pengawasan peraturan perundang-undangan secara terpadu dan menjadi bagian dari siklus pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 1 angka 14 dan Bab XA Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-Undang, Pasal 95A sampai dengan 95F.

## **BAB VI PENUTUP**

### **A. SIMPULAN**

Berdasarkan uraian pada bab sebelumnya, diperoleh beberapa simpulan sebagai berikut:

- a. Urgensi atau perlunya dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk mewujudkan tata kelola pembentukan peraturan perundang-undangan yang terencana, tertib dan berkelanjutan.
- b. Pentingnya memasukkan ketentuan *carry over* untuk penghematan dan efektifitas (sumberdaya, waktu dan anggaran) serta memastikan keberlanjutan dalam proses pembahasan rancangan undang-undang hingga dapat diundangkannya.
- c. Pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan dilaksanakan untuk mengetahui peraturan pelaksanaan dari suatu peraturan perundangan-undangan sudah dibentuk dan sesuai dengan yang diperintahkan, serta seberapa efektif pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan tujuan pembentukan maupun kebutuhan hukum masyarakat.

### **B. SARAN**

Atas beberapa kesimpulan diatas, dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Memperhatikan kebutuhan perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka perlu segera disusun RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang secara komprehensif diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang terjadi selama ini.
2. Penyusunan draf RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hendaknya segera diselesaikan dalam Periode DPR RI 2014-2019.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, *Perbedaan Antara Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Kebijakan*, Pidato Dies Natalis PTIK Ke - 46, Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian, Jakarta, 17 Juni 1992.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta  
-----, *Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*. Makalah Disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan Tema Penegakan Hukum Dalam Pembangunan Berkelanjutan. Diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, Bali, 14-18 Juli 2003  
-----, 2009, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta
- Pataniari Siahaan, 2010, *Perubahan Kekuasaan DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Trisakti
- Sri Soemantri Martosoewigjo, 1997, *Pengantar Perbandingan Hukum Tata Negara*, Jakarta: CV Rajawali
- VCRCAC Crabbe, 1994, *Legislative Drafting*, London: Cavendish Publishing Limited
- Saiful Bahri, “*Dasar-Dasar Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*”, <http://www.legalitas.org/database/artikel/htn/dasar2.pdf>. diakses 28 Februari 2011.
- Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius
- Imer B. Flores, “*Legisprudence, The Role and Rationality of Legislators –Vis a Vis Judges- Towards The Realization of Justice*”, *Mexican Law Review, New Series Volume 1, Number 2, 2009*
- Irawan Soejito, 1988, *Teknik Membuat Undang-Undang*, Jakarta: Pradnya Paramita
- Soerjono Soekanto, 2011, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cet.10, Jakarta: Rajawali Pers

- Richard W. Bauman And Tsvi Kahana (ed), 2006, *The Least Examined Branch, The Role Of Legislatures In The Constitutional State*, Cambridge: Cambridge University Press
- European Commission, *Legislative Drafting, a Commison Manual*. [http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/documents/legis\\_draft\\_comm\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf), diakses 26 Juni 2012
- William Robinson, "How the European Commission drafts legislation in 20 languages". *Clarity (Journal of the international association promoting plain legal language)*, No.53, May 2005
- William Robinson, *Drafting of EU: a view from European commission*, <http://www.federalismi.it/federalismi/document/08012008032419.pdf>, diakses 26 Juni 2012

LAMPIRAN  
RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN  
RANCANGAN  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ...TAHUN ...  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

- Menimbang : a. bahwa pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan harus benar-benar mencerminkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan;
- c. bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diubah;
- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- Mengingat : Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Dengan Persetujuan Bersama

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

dan

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

## MEMUTUSKAN:

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.

### Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 1 angka (1) diubah sehingga Pasal 1 berbunyi sebagai berikut:

#### Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang

ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

5. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
6. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
7. Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
8. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
9. Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
10. Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.
11. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah

mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

12. Pengundangan adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
13. Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
14. Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.
15. Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
16. Dewan Perwakilan Daerah yang selanjutnya disingkat DPD adalah Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
17. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pasal 20 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 20

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.
  - (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.
  - (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
  - (4) Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.
  - (5) Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
  - (6) Penyusunan dan Penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
3. Di antara Pasal 71 dan 72 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 71A yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 71A

Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) belum selesai pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas Jangka Menengah dan/atau Prolegnas Prioritas Tahunan.

4. Di antara Bab X dan Bab XI disisipkan 1 (satu) bab, yakni Bab XA yang berbunyi sebagai berikut:

BAB XA  
PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN  
TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

5. Di antara Pasal 95 dan Pasal 96 disisipkan 6 (enam) pasal, yakni Pasal 95A, Pasal 95B, Pasal 95C, Pasal 95D, Pasal 95E, dan Pasal 95F yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 95A

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku.
- (2) Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Pasal 95B

Ruang lingkup Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang meliputi:

- a. pembentukan peraturan pelaksanaan yang diperintahkan secara langsung oleh Undang-Undang atau berdasarkan perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. kesesuaian antara materi muatan peraturan pelaksanaan dengan materi muatan Undang-Undang;
- c. dampak dan efektivitas atas pelaksanaan Undang-Undang; dan
- d. ketercapaian tujuan dari pembentukan Undang-Undang.

#### Pasal 95C

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan bersama oleh DPR dan Presiden.
- (2) Dalam hal Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2), Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan oleh DPR dan Presiden bersama DPD.
- (3) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

#### Pasal 95D

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut:
  - a. tahap perencanaan;
  - b. tahap pelaksanaan; dan
  - c. tahap tindak lanjut.
- (2) Tahap perencanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi penetapan skala prioritas

Undang-Undang yang dilakukan Pemantauan dan Peninjauan.

- (3) Tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b meliputi penyusunan kajian awal, pendalaman, dan finalisasi hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang.
- (4) Tahap tindak lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi penetapan hasil Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang serta publikasi kepada masyarakat.

#### Pasal 95E

- (1) Dalam rangka Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang, setiap pembentukan peraturan pelaksanaan Undang-Undang dikonsultasikan oleh Presiden kepada DPR.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur dengan Peraturan DPR.

#### Pasal 95F

Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mutatis-mutandis berlaku ketentuan Pasal 95A sampai dengan Pasal 95E dan dilaksanakan oleh alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah yang khusus menangani bidang legislasi.

#### Pasal II

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-Undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik

Indonesia.

Disahkan di Jakarta  
pada tanggal...  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta  
pada tanggal...  
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA REPUBLIK INDONESIA,

YASONNA H. LAOLY  
LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN... NOMOR...

PENJELASAN  
ATAS  
UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011  
TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

I. UMUM

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan

merupakan pelaksanaan dari perintah Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.” Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan untuk memastikan keberlanjutan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan hingga Pemantauan dan Peninjauan.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang ini, yaitu antara lain: pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang yang sudah dibahas oleh DPR bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan dalam pembentukan Undang-Undang; dan pengaturan mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu-kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## II. PASAL DEMI PASAL

### Pasal I

#### Angka 1

##### Pasal 1

Cukup jelas.

Angka 2

Pasal 71A

Cukup jelas.

Angka 3

BAB XA

Cukup jelas.

Angka 4

Pasal 95A

Cukup jelas.

Pasal 95B

Cukup jelas.

Pasal 95C

Cukup jelas.

Pasal 95D

Cukup jelas.

Pasal 95E

Cukup jelas.

Pasal 95F

Cukup jelas.

Pasal II

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR ...