

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat menjadi UUD NRI Tahun 1945) mengatur mengenai tata cara pembentukan undang-undang, hal ini terdapat dalam Pasal 22A UUD 1945 yang menyatakan “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang”. Dari Pasal tersebut terdapat kata “diatur lebih lanjut dengan undang-undang” hal ini berarti adanya undang-undang khusus yang mengatur tentang hal tersebut. Menindaklanjuti hal tersebut undang-undang (selanjutnya disingkat UU) yang mengatur terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat menjadi UU Nomor 12 Tahun 2011).

Pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam undang-undang tersebut, ruang lingkup materi muatan diperluas tidak saja mengatur pembentukan

undang-undang sebagaimana tercantum dalam Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 tetapi mencakup pula peraturan perundang-undangan lainnya.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. UU Nomor 12 Tahun 2011 merupakan pedoman dalam membuat sebuah undang-undang atau peraturan. Namun tidak semua aturan mempunyai tahapan yang sama dalam proses penyusunannya. Setiap aturan memiliki proses yang berbeda-beda dalam proses penyusunannya.

Praktek penyelenggaraan negara meletakkan peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai payung hukum dalam pengimplikasian kegiatan oleh negara. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya.¹

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;

¹ A.Rosyid Al Atok.2015. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Setara Press: Malang, hlm. 3.

- 6) Peraturan Daerah Provinsi;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi, berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*grundnorm*).²

UU Nomor 12 Tahun 2011 mengalami 2 kali perubahan yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan juncto Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

a. Landasan filosofis perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan suatu UU harus didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), bukan berdasarkan kekuasaan (*machstaat*) apalagi bercirikan negara penjaga malam (*nachtwacherstaat*). Sejak awal kemerdekaan, para pendiri bangsa sudah menginginkan bahwa negara Indonesia harus dikelola berdasarkan hukum. ketika memilih bentuk negara

² Hans Kelsen, 2006, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Multtugen dari bukum Hans Kelsen *General Theory of Law and State*, Nusa Media dan Nuansa ; Bandung, hlm.197.

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.

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 1945.³

b. *Landasan sosiologis perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

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

³ Enni Nurbaningsih, 2017, Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm.88.

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 menjadi inkonsisten atau disharmoni antar peraturan perundang-undangan dan tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah. Selain itu, terjadi pula over regulasi peraturan perundang-undangan.⁴

Pembenahan materi perundang-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, UU 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 UU Nomor 12 Tahun 2011. Disamping itu masih terdapat beberapa kendala dalam pembentukan peraturan perundang-undangan antara lain mengenai materi muatan UU, hierarki peraturan perundang-undangan, penyempurnaan pasal-pasal dalam tahapan pembentukan peraturan daerah dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berlaku (*existing*).⁵

c. *Landasan yuridis perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

⁴ *Ibid*, hlm.89.

⁵ *Ibid*.

Pertimbangan atau alasan perlunya perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat Putusan MK) Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU 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 1945.⁶

Mengakomodasi Putusan MK dimaksud di atas, 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 pemerintah.⁷

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disingkat menjadi UU Nomor 13 Tahun 2022). Undang-undang ini ada karena merupakan dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mengenai uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau sering disebut *Omnibus Law*.

⁶ *Ibid*, hlm.90.

⁷ *Ibid*.

Dimana dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disingkat menjadi UU Cipta Kerja) menggunakan metode *Omnibus Law*.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi ini, 205 yang diumumkan pada tanggal 25 November 2021, menyatakan bahwa prosedur pembuatan Undang-Undang Cipta Kerja dan penggunaan format *Omnibus Law* bersyarat inkonstitusional. Namun, alih-alih menyatakan UU Cipta Kerja segera batal demi hukum, Mahkamah Konstitusi secara kontroversial memberi Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat menjadi DPR) batas waktu maksimal dua tahun untuk memperbaiki cacat UU Cipta Kerja tersebut. Pada akhir batas waktu tersebut, jika UU Cipta Kerja tersebut tidak diperbaiki, maka akan menjadi inkonstitusional secara permanen. Perencanaan tanggapan pemerintah terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masih berlangsung, namun tampaknya pemerintah lebih dahulu untuk mengamandemen Undang-Undang Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 agar secara khusus memungkinkan penggunaan format *Omnibus Law*.⁸

Maka berdasarkan penjelasan diatas, penulis memberi judul untuk penelitian ini dengan judul **“POLITIK HUKUM PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN”**

⁸ Asian Journal of Comparative Law (2022) , *Indonesia's Omnibus law on Job Creation : Legal Hierarchy and Responses to judicial Review in the Labour cluster of Amandements*, Cambridge University.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah tertera di atas, penulis merumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apa yang melatarbelakangi perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
2. Bagaimana materi muatan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulis dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui latar belakang perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui materi muatan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang telah Penulis tuliskan dapat dikemukakan beberapa manfaat dari penelitian ini yaitu :

1. Secara Teoritis
 - a) Untuk sarana pelatihan penulis dalam melaksanakan penelitian ilmiah serta dapat merumuskannya dalam bentuk tulisan berupa skripsi.

- b) Untuk memperkaya ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara serta dapat menerapkan ilmu yang telah didapatkan selama masa perkuliahan.
- c) Dapat memberikan sumbangan pemikiran guna untuk mengembangkan hukum menyangkut tentang politik hukum perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Manfaat Praktis

- a) Untuk menambah pengetahuan penulis dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan.
- b) Dapat juga sebagai sarana untuk memberikan informasi kepada pihak yang memilkik kepentingan atau yang membutuhkan informasi bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai apa yang diharapkan dengan tepat dan terarah dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Judul penulisan ini yaitu politik hukum perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka ruang lingkup penulisan ini menitikberatkan pada

persoalan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu penelitian ini dikatakan sebagai penelitian normatif kerana pembahasannya lebih menitik beratkan kepada studi kepustakaan atau data sekunder.

Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.⁹ Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normative adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹⁰

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yang mengungkapkan/ menyelesaikan masalah dengan cara mendeskripsikan masalah melalui pengumpulan, penyusunan dan penganalisisaan data, kemudiam dijelaskan dan selanjutnya diberi penilaian.¹¹

3. Sumber data Penelitian

⁹ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Ke-1, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hlm. 34.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada: Jakarta, hlm.35.

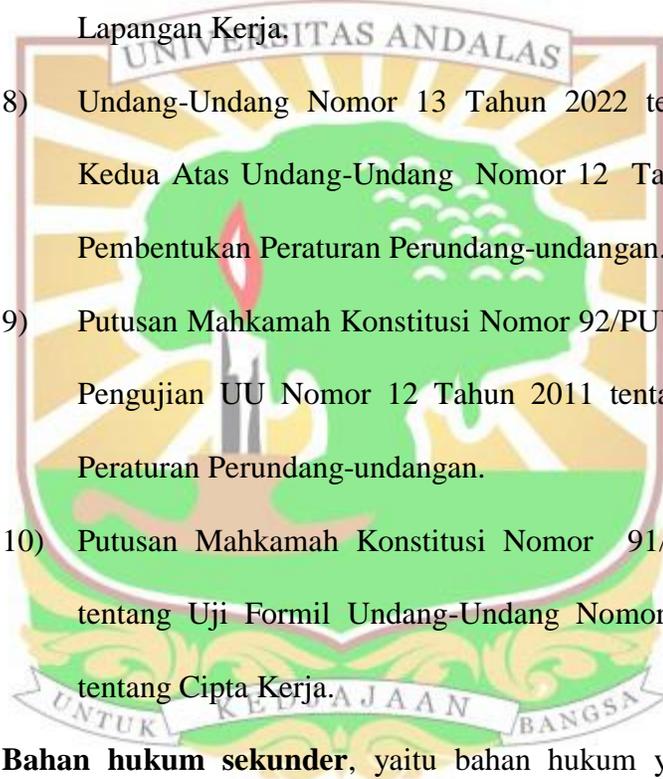
¹¹ Rianto Adi, 2004, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Grannit: Jakarta, hlm.128.

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mencermati literatur-literatur, artikel-artikel serta bahan-bahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Data sekunder yang dimaksud oleh penulis adalah bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*Primary law material*) terdiri dari peraturan perundang-undangan dan yurispruensi. Selain bahan hukum primer, dalam penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum maupun mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak yang berkepentingan yang terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) 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.
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 7) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Lapangan Kerja.
- 8) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Uji Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.



- b. **Bahan hukum sekunder**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum Primer, bahan hukum sekunder berupa data yang diperoleh peneliti dari penelitian dan kepustakaan yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang sudah tersedia dalam bentuk buku, jurnal, majalah, karya ilmiah, dokumen yang biasa disediakan dalam perpustakaan maupun artikel-

artikel serta hasil pendapat orang lain yang berhubungan dengan objek kajian.

- c. **Bahan hukum tersier**, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primair dan sekunder yang berupa antara lain Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan ensiklopedia.

4. **Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari atau mengkaji buku-buku, jurnal, hasil penelitian hukum dan sumber-sumber tertulis kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian.

5. **Metode Pendekatan Penelitian yang digunakan**

Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat 5 (lima) pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum, yaitu:¹²

1. Pendekatan kasus (*case approach*);
2. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*);
3. Pendekatan historis (*historical approach*);
4. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*);
5. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara

¹² Peter Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group: Jakarta, hlm.93.

menganalisa aturan dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum tersebut. Pendekatan historis adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara melihat suatu permasalahan yang melatar belakangi dengan apa yang dipelajari serta perkembangan pengaturan terkait isu yang terjadi di masyarakat.¹³

Dalam penelitian ini, agar penulis tidak terjebak dalam penelitian sosial atau pembahasan yang bersifat politis (non hukum) maka dari itu Penulis membatasi kajian ini pada kajian politik hukum perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan melalui analisis negara hukum, hierarki norma hukum dan teori perundang-undangan.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa memberikan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan bahan yang dibantu teori-teori yang telah didapatkan sebelumnya.¹⁴ Data awal yang telah diperoleh tentunya masih bersifat mentahan dan belum dapat diambil kesimpulan yang dapat menjelaskan objek kajian dari penelitian. Untuk dapat mengambil kesimpulan maka perlu adanya analisis, yaitu dengan cara memaknai dan mengkaji data tersebut sebagai bahan pertimbangan penarikan kesimpulan.

¹³ *Ibid*, hlm.24.

¹⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penulisan Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar: Yogyakarta, hlm. 183.