

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD), dan Presiden memiliki relasi dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Selayaknya negara-negara modern (*modern states*) lainnya, interaksi atau hubungan antar lembaga negara dalam pembentukan undang-undang di Indonesia juga memberikan dampak bagi politik hukum pembentukan undang-undang.¹ Kendati secara teoritis, kewenangan mengatur dan membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya menjadi domain lembaga legislatif.²

Menurut Jimly Asshiddiqie, berdasarkan prinsip kedaulatan, kewenangan mengatur dan membuat aturan (*regeling*) merupakan kewenangan eksklusif wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).³ Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 20 Ayat (1)⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) yang secara eksplisit menyatakan kekuasaan tersebut dipegang oleh DPR sebagai lembaga

¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua*, Depok: Rajawali Pers, 2018, hlm. 2.

² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hlm. 11.

³*Ibid.*

⁴ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang."

legislatif. Maka dari itu, menurut C.F. Strong, lembaga legislatif juga dapat dimaknai sebagai kekuasaan pemerintah yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*).⁵

Namun pasca amandemen UUD 1945, ada dua lembaga legislatif yang didesain memiliki kewenangan membentuk undang-undang (*authority to legislate*), yakni DPR dan DPD. DPD merupakan salah satu lembaga negara baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang lahir setelah Amandemen Ketiga UUD 1945. Keberadaan DPD dimaksudkan untuk mengimbangi dan melengkapi kelembagaan DPR. DPD merupakan lembaga perwakilan berdasarkan keanekaragaman aspirasi daerah (*regional representation*), sementara DPR berperan sebagai lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan (*political representation*).⁶

Selain memegang kekuasaan membentuk undang-undang, DPR juga memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan (Pasal 20A Ayat (1) UUD 1945).⁷ Sebaliknya, DPD tidak mempunyai fungsi-fungsi tersebut secara penuh terutama dalam bidang legislasi, dimana DPD tidak dapat ikut menetapkan undang-undang sebagaimana layaknya lembaga legislatif. Sebab, Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sudah mengunci bahwa yang

⁵ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintasan Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 26.

⁶ A. Salman Manggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2016), hlm. 68-69.

⁷ Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 berbunyi, "*Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.*"

memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR.⁸ Bahkan, DPD dapat dikatakan tidak memiliki fungsi legislasi jika fungsi legislasi itu dilihat secara utuh, yakni dimulai dari proses pengajuan sampai menyetujui sebuah rancangan undang-undang.⁹ Maka dari itu, kedudukan DPD oleh sebagian yuris dianggap hanya bersifat sebagai lembaga penunjang atau *auxiliary body* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD sering dimaknai perannya sebatas sebagai *co-legislator*.¹⁰

Interaksi atau hubungan antar lembaga negara dalam pembentukan undang-undang di Indonesia tidak hanya melibatkan DPR dan DPD, tetapi juga kekuasaan eksekutif. Ketentuan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 hasil Amandemen Pertama (1999) yang berbunyi: "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*" dianggap sebagai salah satu pasal penyeimbang yang memberikan porsi kewenangan pembentukan undang-undang kepada Presiden. Ketentuan tersebut merupakan wujud dari sistem saling kontrol dan saling mengimbangi (*checks and balances*) diantara Presiden dan DPR agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan yang dianggap dapat berujung kepada penyalahgunaan kekuasaan, sebagaimana tertuang dalam buku "Panduan Pemasarakatan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945" yang diterbitkan sekretariat MPR RI, yakni sebagian alasan perubahan UUD 1945 yang terkait langsung dengan kekuasaan pembentukan

⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013, hlm. 69-70.

⁹ Saldi Isra, *Pergeseraan Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 257.

¹⁰ Agus Haryadi dkk, *Bikameral Bukan Federal*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006, hlm. xvi.

undang-undang adalah sistem ketatanegaraan (sebelum perubahan UUD 1945) yang dominan dikuasai oleh Presiden (*executive heavy*) yang berakibat pada terpusatnya dua kekuasaan sekaligus pada Presiden, yakni kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan membentuk undang-undang.¹¹ Kendati demikian, ketentuan Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 banyak dikritik karena dinilai terlalu identik dengan model legislasi sistem pemerintahan parlementer.¹²

Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945¹³ juga diberikan hak mengajukan rancangan undang-undang (selanjutnya disingkat RUU). Presiden bahkan diberikan kewenangan mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945).¹⁴ Tindakan mengesahkan tersebut merupakan tugas presiden sebagai kepala pemerintahan administratif tertinggi di Indonesia sebelum dilakukan pengundangan guna memberikan daya ikat sekaligus efektivitas legalitas dan keberlakuan undang-undang bagi para subyek hukum yang diaturnya.¹⁵

Sederhananya, Pasal 5 Ayat (1), 20 Ayat (2), dan 20 Ayat (4) UUD 1945 dari perspektif tahapan proses terlihat memberikan porsi kewenangan legislasi yang cenderung dominan kepada Presiden, meskipun dalam Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 telah dinyatakan secara eksplisit bahwa otoritas pembentukan undang-undang ada pada DPR. Jika ketentuan-ketentuan diatas diejawantahkan ke dalam tahapan pembentukan undang-undang, maka, praktis

¹¹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 8.

¹² Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 54.

¹³ Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*"

¹⁴ Pasal 20 Ayat (4) UUD 1945 berbunyi: "*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*"

¹⁵ Patrialis Akbar, *Op. cit.*, hlm. 57.

presiden terlibat dalam seluruh tahapan pembentukan undang-undang. DPR berdasarkan Pasal 21¹⁶ dan 20 Ayat (2) UUD 1945 terlibat sampai pada tahapan persetujuan bersama rancangan undang-undang, dan DPD hanya terlibat sampai pada tahapan pembahasan rancangan undang-undang dalam konteks tertentu yang diatur dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945).¹⁷

Terlihat bahwa UUD 1945 sebagai *the supreme law of the land* memiliki *legislation principles*-nya tersendiri. Prinsip-prinsip dasar legislasi tersebut kemudian diuraikan dengan terperinci oleh undang-undang terkait, yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedua Undang-Undang tersebut beserta UUD 1945 merupakan *primary object* dalam upaya menggambarkan politik hukum pembentukan undang-undang di Indonesia. Sehingga, untuk dapat memperoleh *the whole picture of legislation politics of law* tersebut, perlu dilakukan pendalaman kajian terhadap proses pembentukan undang-undang secara menyeluruh (menurut UUD 1945, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) agar dapat tergambar relasi dan peran lembaga-lembaga yang

¹⁶Pasal 21 UUD 1945 berbunyi: "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*"

¹⁷DPD dilibatkan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan wilayah; pengelolaan sumber daya alam atau sumber daya lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

diberikan kewenangan konstitusional untuk terlibat dalam pembentukan undang-undang, serta garis kewenangan legislasi diantara lembaga-lembaga tersebut. Sebagai komplementer, kajian atau analisis tersebut juga akan dilandasi dengan bangunan konsep, sejarah dan perkembangan peraturan perundang-undangan legislasi di Indonesia dalam rangka mengekspos eksistensi sistem pemerintahan presidensial dan arah politik hukum pembentukan undang-undang Indonesia.

B. Rumusan Masalah:

Bertitik tolak dari latar belakang yang penulis kemukakan di atas, maka dalam lingkup permasalahan ini penulis merasa perlu untuk membatasinya agar permasalahan yang dibahas berfokus kepada sasaran yang hendak dituju. Adapun rumusan masalah yang ingin dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konsep dan sejarah pengaturan kewenangan pembentukan undang-undang dalam UUD 1945?
2. Bagaimana politik hukum pembentukan undang-undang menurut UUD 1945, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Mengetahui politik hukum pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini tidak hanya ditujukan bagi penulis pribadi, tetapi juga bagi pihak-pihak yang tertarik dengan pembahasan ini dan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu manfaat penelitian ini dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1) Manfaat Teoritis

Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, dan menambah perbendaharaan referensi di bidang Hukum Tata Negara, khususnya mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

2) Manfaat Praktis

- a. Untuk menambah khazanah pengetahuan masyarakat terutama mengenai politik hukum pembentukan undang-undang di Indonesia.

- b. Untuk mendorong sikap kritis masyarakat dalam bidang hukum ketatanegaraan di Indonesia, khususnya dalam persoalan pembentukan undang-undang.
- c. Sebagai data penelitian bagi mereka yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai pembentukan undang-undang di Indonesia.

E. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Soerjono Soekanto, berpendapat bahwa Penelitian hukum normatif terdiri atas:¹⁸

- a. penelitian terhadap asas-asas hukum;
- b. penelitian terhadap sistematika hukum;
- c. penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum;
- d. penelitian sejarah hukum;
- e. penelitian perbandingan hukum.

Berdasarkan pendapat tersebut, metode yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode yuridis-normatif karena yang menjadi kajian di dalam penelitian ini adalah hukum atau kaedah-kaedah yang berlaku, dengan turut memperhatikan tahap sinkronisasi hukum secara vertikal dan horizontal pada hukum positif untuk menentukan kesesuaian, serta juga dengan memperhatikan sinkronisasi norma-norma dengan doktrin dan pendapat para ahli.

¹⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Press, 2013, hlm. 41-42.

Selain itu, penelitian ini juga terkategori sebagai penelitian deskriptif jika dilihat dari sudut sifatnya,¹⁹ yakni bertujuan untuk mendeskripsikan (menggambarkan) secara sistematis, faktual dan akurat suatu kejadian, peristiwa, keadaan, individu atau gejala-gejala lain sebagaimana adanya. Dalam hal ini penulis mencoba mendeskripsikan politik hukum pembentukan undang-undang di Indonesia pasca perubahan UUD 1945.

2) Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan masalah, yakni:²⁰

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis-normatif, karena yang menjadi fokus sekaligus kajian sentral dalam penelitian ini adalah mengenai berbagai aturan hukum terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan ini telah dilakukan dengan menelaah setiap undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang dikaji, yakni mengenai pembentukan undang-undang.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

¹⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2006, hlm. 50.

²⁰ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media Grup, 2016, hlm. 159.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Peneliti dalam hal ini lebih banyak menelusuri bahan hukum sekunder yang memberi berbagai informasi tentang konsep-konsep yang berkaitan dengan *legal issue* penelitian yang terdapat dalam buku-buku hukum, artikel hukum, dan ensiklopedi hukum mengenai legislasi dan/atau proses pembentukan undang-undang.

c. Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan membandingkan sistem hukum satu negara dengan sistem hukum negara lainnya atau dalam hal ini antara konstitusi satu negara dengan negara lainnya, untuk diambil hal yang positif guna melengkapi kekurangan sistem hukum dari negara peneliti (penelitian ini turut memperhatikan perbandingan proses pembentukan undang-undang diantara Indonesia dan Amerika Serikat yang sama-sama teridentifikasi bersistem presidensial).

3) Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang dimanfaatkan dalam penelitian ini antara lain:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer²¹ seperti dikatakan oleh Cohen & Olson, yaitu:

*"those recorded rules which will be enforced by the state. they maybe found in the decision of appellate court, statutes passes by legislatures, executive decrees and regulations, and ruling at administrative agencies."*²²

Atau semua aturan tertulis yang ditegakkan oleh negara, semua itu bisa ditemukan dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, undang-undang yang ditetapkan parlemen, keputusan dan peraturan eksekutif, dan putusan hukum agen-agen administrasi. Adapun bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis beberapa diantaranya ialah:

- 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- 2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat;
- 3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950;
- 4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 7) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; dan
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.

²¹ Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari (untuk Indonesia) norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat. Lihat Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 52.

²² Morris L. Cohen & Kent C. Olson, *Legal Research in A Nutshell*, St. Paul Minn West Publishing Co, 1992, hlm. 3.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sebagian besar bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder dapat digolongkan atas bahan hukum sekunder dalam arti sempit dan bahan hukum sekunder dalam arti luas. Dalam arti sempit pada umumnya berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin atau *treaties*; terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law review*; dan narasi tentang istilah, arti, konsep, *phrase*, berupa kamus hukum atau ensiklopedia hukum. dalam arti luas adalah bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer termasuk segala karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer.²³

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.²⁴ Bahan-bahan hukum tersier yang penulis gunakan terdiri dari:

²³ I Made Pasek Diantha, *Op. Cit.*, hlm. 144-145.

²⁴ Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, hlm. 52.

- 1) Black's Law Dictionary
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia

4) Teknik Pengumpulan Data

Di dalam penelitian, lazimnya dikenal paling sedikit tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*.²⁵

Bentuk alat pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah studi dokumen. Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan menggunakan *content analysis*.²⁶

Penulis juga turut melakukan inventarisasi peraturan perundang-undangan. Inventarisasi peraturan perundang-undangan merupakan alat dasar untuk pengumpulan hukum positif yang dibutuhkan oleh penulis. Terdapat tiga hal pokok yang harus dilakukan dalam tahap ini, yaitu:²⁷

1. Menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi norma-norma yang dibutuhkan.
2. Melakukan koreksi terhadap norma-norma yang teridentifikasi sebagai norma hukum positif.

²⁵ *Ibid*, hlm. 66.

²⁶ Menurut Ole R. Holsti, *Content Analysis* adalah: "...any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages". Lihat Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hlm. 22.

²⁷ Bambang Sunggono, *Op. Cit*, hlm. 82-83.

3. Mengorganisasikan norma-norma yang sudah berhasil diidentifikasi dan dikumpulkan.

Semua bahan hukum yang didapatkan kemudian diolah melalui proses *editing*. Bahan yang diperoleh, tidak seluruhnya diambil dan kemudian dimasukkan. Bahan yang dipilih hanyalah bahan hukum yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan, sehingga diperoleh bahan hukum yang lebih terstruktur.

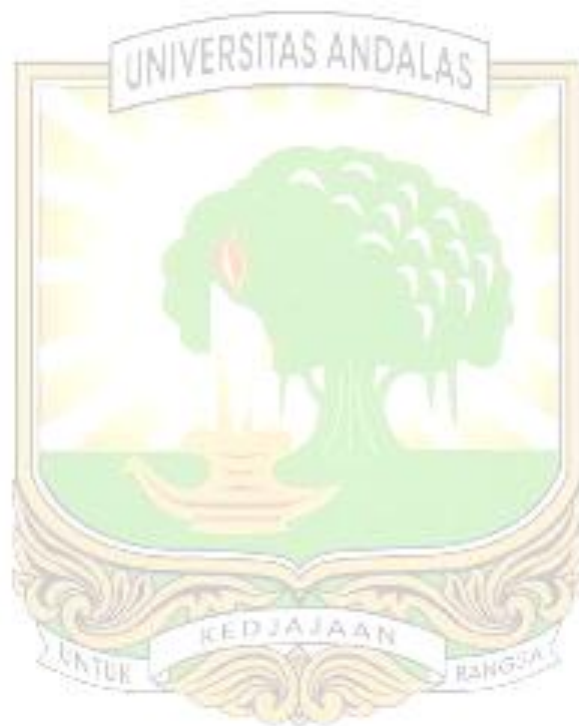
5) Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, kemudian dilakukan analisis untuk mendapatkan argumentasi akhir yang berupa jawaban terhadap permasalahan penelitian. Di dalam menganalisis data, terdapat dua cara analisis, yaitu analisis kualitatif dan analisis kuantitatif yang dipakai sesuai kebutuhan.²⁸ Analisis kualitatif adalah uraian yang dilakukan oleh peneliti terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi lebih didasarkan kepada peraturan perundang-undangan, konsep dan pandangan dari para pakar tentang objek yang diteliti. Sedangkan analisis kuantitatif dilakukan berdasarkan penilaian-penilaian peneliti terhadap data berupa angka-angka. Selain itu, analisis kuantitatif juga membutuhkan populasi dan sampel dalam pengumpulan data untuk dianalisis.²⁹ Pada penelitian ini, penulis menggunakan analisis kualitatif.

²⁸ *Ibid.*, hlm. 68.

²⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm. 98.

Sedangkan untuk teknik analisisnya, penulis berdasar pada pendapat dari I Made Pasek Diantha, bahwa setidaknya-tidaknya dapat digunakan empat macam teknik analisis, yaitu: (i) teknik deskriptif; (ii) teknik komparatif; (iii) teknik evaluatif; (iv) teknik argumentatif.³⁰



³⁰ I Made Pasek Diantha, *Op. Cit.*, hlm. 152-155.