

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perumusan unsur-unsur negara hukum dalam sistem *Kontinental* dan *Anglosaxon* tidak terlepas dari falsafah dan sosio politik yang melatar belakangnya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang bertumpu pada kebebasan (*liberty*) individu dan hanya dibatasi oleh kehendak bebas pihak lain termasuk bebas dari kesewenang-wenangan penguasa.¹

Dalam negara demokrasi, keterwakilan rakyat yang ideal dalam sebuah negara menjadi sesuatu yang sangat penting. Keberadaan lembaga perwakilan rakyat merupakan konsekuensi logis dari sistem demokrasi. Konstitusi sebagai hukum dasar harus mampu untuk memenuhi kebutuhan tersebut.²

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Undang-Undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Pembentukan Undang-Undang pada tahap perencanaan penyusunan dilakukan melalui Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut prolegnas.³

Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Pemerintah adalah lembaga yang diberi wewenang untuk melaksanakan penyusunan program

¹Ridwan HR, 2011 *Negara Hukum dan Hukum Administasi Negara*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hal. 5.

²Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hal 1.

³Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

legislasi nasional sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Program Legislasi Nasional selanjutnya disebut Prolegnas merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi tentang rencana pembangunan peraturan perundang-undangan (Undang-Undang) dalam periode tertentu. Dengan adanya program legislasi nasional, diharapkan pembentukan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah dapat dilaksanakan secara terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh.

Prolegnas menjadi acuan dalam proses perencanaan undang-undang secara nasional dan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Upaya pembangunan sistem nasional sendiri mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat, Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif, Ketiga, Pelibatan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk mendukung sistem hukum nasional yang dicita-citakan.⁴

Prolegnas adalah instrumen penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas adalah instrumen perencanaan pembangunan peraturan perundang-undangan yang

⁴https://docs.google.com/document/d/1ppttpobfkoMU4GODTUx4ASaKuiu8VJAmabM9urA_g/edit Diakses pada tanggal 22 Januari 2020.

disusun bersama oleh DPR RI dengan Pemerintah. Pasca amandemen UUD 1945, Prolegnas semakin diperkuat dan ditegaskan keberadaannya, terutama sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵

Pelaksanaan Prolegnas dapat memunculkan berbagai macam persoalan jika perencanaannya tidak sesuai dengan aturan yang sudah disebutkan dalam undang-undang, dan jika suatu pembahasan perencanaan pembentukan undang-undang disusupi oleh kepentingan-kepentingan suatu pihak atau golongan yang menginginkan suatu kebijakan yang berpihak dan menguntungkan mereka.

Menurut Yuliandri:⁶

Memahami ketentuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan setelah perubahan UUD 1945, serta pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan melihat proses penyusunannya, dapat dianalisis bahwa, Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dituangkan dalam prolegnas, pada praktiknya belum dilaksanakan secara penuh. Disamping itu, terkesan bahwa perencanaan pembentukan undang-undang sifatnya masih “elitis”, karena hanya dilakukan oleh lembaga pembentuk, belum sepenuhnya ditunjang oleh sumber daya manusia yang profesional sebagaimana diharapkan. Bahkan beberapa diantaranya tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Permasalahan lain yang dapat diungkap, adalah banyaknya materi muatan yang tumpang tindih (kontradiktif). Hal ini menggambarkan kurangnya koordinasi antar lembaga pembentuk undang-undang (pemerakarsa dilingkungan pemerintah), dalam menentukan materi muatan dari rancangan undang-undang yang dibentuk.

Penyebab munculnya beberapa persoalan dalam pelaksanaan Prolegnas disebabkan oleh regulasi proses perencanaan yang masih jauh dari harapan, seperti ketentuan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 “ Dalam keadaan tertentu DPR dan Presiden dapat mengajukan rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas”, frasa (keadaan tertentu) dijabarkan lebih lanjut

⁵Aziz Syamsuddin, 2011 *Proses&Teknik Penyusunan Undang-Undang*, Jakarta, Sinar Grafika, hal 5.

⁶Yuliandri, 2009, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hal 108-109.

dalam Pasal 23 ayat 2 yang menyebutkan bahwa pembentukan undang-undang diluar Prolegnas dapat dilakukan untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, serta jika adanya urgensi nasional yang terjadi.

Ketentuan ini tentu memungkinkan pembentukan peraturan perundang-undangan diluar prolegnas. Munculnya rancangan undang-undang diluar Prolegnas dengan alasan “Urgensi Nasional”, dimana kriteria dari urgensi nasional tidak dijelaskan dalam Peraturan Perundang-undangan terkait. Ketidakjelasan ini tentu membuka peluang bagi setiap pemrakarsa mengajukan rancangan undang-undang dengan dalih “Urgensi Nasional” untuk kepentingan pihak atau sekelompok orang yang ingin menyalahgunakan ketentuan mengenai perancangan peraturan perundang-undangan ini tanpa mempertimbangkan keinginan masyarakat dan tidak melibatkan pihak yang berkaitan dengan undang-undang tersebut.

Prolegnas diharapkan dapat menjadi pedoman dan pengendali penyusunan Peraturan Perundang-undangan tingkat pusat yang mengikat lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan. Prolegnas diharapkan dapat menghasilkan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan diperlukan untuk mendukung tugas umum pemerintah dan pembangunan, serta untuk memenuhi kebutuhan hukum didalam masyarakat.⁷

Prolegnas sebagai instrumen perancangan perundang-undangan yang disusun secara sistematis tidak lagi terlihat signifikansinya manakala terdapat ketentuan yang berpeluang untuk disalahgunakan, sementara prolegnas digambarkan sebagai wajah politik perundang-undangan Indonesia untuk periode

⁷Maria Farida Indrawati S, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan 2*, Yogyakarta, Kanisius, hal 52-53.

lima tahun. Kinerja Legislasi DPR 2014-2019 terbilang sangat mengecewakan, dari 189 RUU yang dicanangkan oleh DPR periode 2014-2019 hanya 80 RUU yang berhasil digarap, bahkan 40% diantaranya RUU di luar Prolegnas.⁸

Pemerintah menjadi yang paling intensif mengajukan RUU di luar prolegnas dengan 31 RUU yang sudah disahkan, namun inisiator yang paling sering disorot dalam pembentukan undang-undang di luar prolegnas ini ialah DPR, karena sering kali memunculkan konflik dan penolakan, seperti RUU KPK dan RUU MD3 yang diusulkan oleh DPR.

Pembentukan Undang-Undang di luar prolegnas berdampak pada kualitas undang-undang itu sendiri, timbulnya berbagai permasalahan akibat dari pembahasan yang dilakukan secara tiba-tiba, tertutup dan bertolak belakang dengan kehendak publik, semakin menekankan bahwa perancangan perundang-undangan di luar prolegnas berpotensi menimbulkan permasalahan baru, dan hal ini akan terus berlanjut di periode berikutnya jika regulasi perancangan perundang-undangan masih belum ada perbaikan, kemungkinan tersebut bukan tanpa alasan, karena tidak adanya pengaturan mengenai pembatasan jumlah rancangan undang-undang di luar daftar program legislasi nasional yang diajukan pada tahap pembahasan.

Setelah disahkannya Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, masih juga belum terdapat pengaturan yang menjelaskan mengenai kriteria dari “Urgensi Nasional” sebagai salah satu alasan pembeda akan

⁸ Dpr.go.id Prolegnas 2014-2019 diakses 22 Januari 2020.

munculnya rancangan undang-undang di luar program legislasi nasional, substansi baru yang dapat ditemui dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yaitu mengenai pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang yang sudah dibahas oleh DPR dan Pemerintah dalam suatu periode dapat kembali dibahas dalam periode selanjutnya untuk memastikan keberlanjutan undang-undang tersebut dan pengaturan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.⁹

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas, maka pokok permasalahan dijabarkan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pembentukan undang-undang di luar program legislasi nasional?
2. Bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan dari pembentukan undang-undang di luar program legislasi nasional?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai ialah:

1. Untuk mengetahui pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di luar program legislasi nasional.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari pembentukan undang-undang di luar program legislasi nasional.

⁹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini penulis berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Bagi penulis sendiri diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan penulis dalam karya ilmiah, yang mana juga merupakan sarana untuk memaparkan dan memantapkan ilmu pengetahuan yang sebelumnya sudah diperoleh dibangku perkuliahan. Terutama dalam wawasan berpikir penulis yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara serta dapat di implementasikan terhadap orang lain nantinya sehingga menjadi amal *Jariyah* bagi penulis.
- b. Bagi ilmu pengetahuan, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memperkaya literatur pengetahuan ilmu hukum yang bermanfaat bagi masyarakat, dan khususnya bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan memanfaatkan dan menggunakan pengetahuan serta teori-teori yang ada didalamnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk peduli terhadap perancangan undang-undang yang dilakukan oleh DPR dan Presiden, agar terhindar dari kepentingan politik semata.

- b. Bagi Pemerintah dan DPR, diharapkan dapat memberi masukan dalam pembuatan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan agar terhindar dari produk undang-undang yang bermasalah, yang mementingkan golongan tertentu.
- c. Untuk memberikan pandangan kepada masyarakat bahwa Prolegnas itu disusun untuk kepentingan rakyat, karena lembaga yang membuat dan merencanakannya adalah lembaga yang mewakili seluruh aspirasi rakyat, bukan lembaga yang mewakili golongan-golongan tertentu.

E. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari sebuah kebenaran, sehingga dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.¹⁰ Dalam menyusun tugas akhir ini, dibutuhkan bahan atau data yang berasal dari perpustakaan yang dikumpulkan dengan penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian normatif (yuridis normatif) yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi peraturan perundang-undangan, sejarah hukum dan perbandingan hukum.¹¹ Dalam penelitian ini penulis lebih menekankan pada penerapan kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.

¹⁰ Bambang Sunggono, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, RajaGrafindo Persada, hal 29.

¹¹ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali Pers, hal 15.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai gejala yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas yaitu untuk memperoleh gambaran mengenai Pembentukan Undang-Undang.

3. Pendekatan Masalah

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

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis normatif, karena yang akan diteliti mengenai berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus penelitian ini.

b. Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*)

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam Undang-Undang dan Pembentukan Undang-Undang terkait dengan Program Legislasi Nasional yang akan diuji dengan teori-teori dan konsep-konsep yang ada

4. Sumber data

Adapun data yang digunakan penulis adalah data sekunder, data sekunder adalah sumber data yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum.¹²

¹² www.kanalinfo.id diakses pada tanggal 17 Juli 2020

Bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari (untuk Indonesia) norma atau kaedah dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat.¹³

Adapun bahan primer yang digunakan adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
4. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.¹⁴ Bahan hukum sekunder juga didapat dari melakukan penelitian kepustakaan yang dilakukan terhadap bahan-bahan hukum yang terdiri dari

¹³ Soejono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, hal 43.

¹⁴ *Ibid.*

literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok permasalahan dalam studi ini, baik berbentuk buku, makalah, laporan penelitian, artikel, jurnal, dan lainnya.

5. Pengolahan Data

Setelah data yang diperlukan berhasil dikumpulkan dan ditemukan kemudian akan dilakukan penyaringan dan pemisahan data sehingga mendapatkan data yang lebih akurat. Setelah dilakukan penyaringan dan pemisahan data selanjutnya dilakukan pengolahan data yang disusun secara sistematis melalui proses editing atau merapikan kembali data yang sesuai dengan keperluan dan tujuan penelitian hingga nantinya dapat disimpulkan dan dipertanggung jawabkan dengan kenyataan yang ada.

6. Analisis Data

Setelah didapatkan data yang diperlukan, penulis melakukan analisis secara kualitatif yakni dengan menilai data yang disajikan untuk dapat menjawab permasalahan berdasarkan kepada teori-teori yang ada, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang dianggap tepat.