

**PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN DAN IMPLIKASINYA TERHADAP
PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI DPR RI
(THE CHANGE OF THE LAW ON LAW MAKING AND ITS IMPLICATION
ON THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION FUNCTION OF THE
INDONESIAN HOUSE OF REPRESENTATIVES)**

Inosentius Samsul*

(Naskah diterima 30/09/2011, disetujui 25/11/2011)

Abstrak

Studi terhadap perubahan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan implikasinya terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI didasarkan pada pemikiran bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dapat memperkuat peran DPR RI dalam melaksanakan fungsi legislasi atau pembentukan Undang-Undang. Oleh karena itu pembahasan utama dalam tulisan ini adalah bagaimana perubahan pengaturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Permasalahan dalam tulisan ini dikembangkan dalam dua pertanyaan, yaitu Pertama apa saja materi muatan baru yang merupakan penyempurnaan terhadap tata cara pembentukan undang-undang yang terkait dengan fungsi DPR RI? Kedua, apakah implikasi dari ketentuan baru dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terhadap fungsi legislasi DPR RI? Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena objek yang diteliti adalah peraturan perundang-undangan masa lalu dan sekarang mengenai pembentukan Undang-Undang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan dan perbaikan terhadap mekanisme yang terkait dengan fungsi legislasi terdapat pada tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan kegiatan pendukung lainnya yaitu penyebarluasan Undang-Undang dan partisipasi masyarakat. Perubahan ini memiliki implikasi yuridis dan non yuridis. Implikasi yuridis adalah perlunya perubahan peraturan tata tertib DPR RI. Sedangkan implikasi non yuridis adalah penambahan jumlah alokasi anggaran, penguatan kapasitas sumber daya manusia, dan perbaikan sistem pendukung pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI.

Kata kunci: undang-undang, pembentukan undang-undang, fungsi legislasi DPR RI

* Peneliti Bidang Hukum Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPR RI, Pengajar Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tim Asistensi PANSUS DPR RI tentang RUU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Abstract

Study on the changes of the Law on the Law Making and its implications for the implementation of the Indonesian House of Representatives Law Making Function based on the premise that the Law Number 12 of 2011 which replaces the Law Number 10 of 2004 to strengthen Parliament's role in implementing the law making function. Therefore the main issue in this study is how is the change on the law making mechanism? The problems developed in two questions, namely the first what are new substance which is a refinement of procedures for the establishment of laws related to the functions of Parliament? Second, what are the implications of the new provisions in Law number 12 of 2011? This study is normative juridical or a statute approach, since the object of the study is the laws and regulation of the past and present about the law making. The results of the study showed that the changes and improvements to the mechanisms associated with the law making function are at the planning, preparation, discussion, and other supporting activities of the legislation mechanism such as the dissemination of the Act and public participation. This change has the judicial and non judicial implications. The juridical implication is the need for regulatory change on the standing order of the House of Representatives. While the non-judicial implications of the additional number of budget allocations, capacity building of human resources and strengthen the supporting system for the implementation of the law making function of the House of Representatives

Keywords: law, law making, law making function of the Indonesian house of representatives

A. Pendahuluan

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sangat berkepentingan terhadap perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004) yang melahirkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12 Tahun 2011)¹. Pemikiran ini didasarkan pada beberapa argumentasi, yaitu pertama: Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) menata kembali peran dan fungsi lembaga-lembaga negara yang ada dalam kamar eksekutif, legislatif, dan yudikatif dengan semakin mempertegas tugas dan fungsi DPR RI dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.² Konsekuensi sebagai

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

² Pemikiran ini berdasarkan pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang".

pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang adalah DPR RI menjadi lembaga negara yang paling bertanggung jawab atas produk Undang-Undang yang dihasilkan, baik dalam arti jumlah maupun kualitasnya. Penggunaan kata paling bertanggung jawab karena UUDNRI Tahun 1945 mengamanatkan aktor pembentukan Undang-Undang kepada DPR RI, Pemerintah,³ dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).⁴ Namun peran Pemerintah yang dirumuskan dalam Pasal 20 ayat (2) tidak mengurangi spirit dari Pasal 20 ayat (1) yang memberikan tanggung jawab kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.

Kedua, berkaitan dengan jumlah Undang-Undang yang dihasilkan atau produktivitas DPR dalam melahirkan Undang-Undang, dinilai masih jauh dari perencanaan yang telah ditetapkan dalam program legislasi nasional. DPR RI periode 2009-2014 telah menetapkan 248 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang menjadi prioritas ditambah dengan kumulatif terbuka.⁵ Namun angka pencapaian jumlah RUU yang disahkan menjadi Undang-Undang masih sangat minim. Data sampai bulan September 2011, DPR RI periode 2009-2014 telah dan sedang membahas 54 RUU yang terdiri dari 29 RUU Usul Inisiatif DPR RI dan 25 RUU Usul Inisiatif Pemerintah. Dari jumlah RUU tersebut, yang telah selesai dibahas hanya 18 Undang-Undang.⁶

Sedangkan argumentasi ketiga adalah berkaitan dengan aspek kualitas undang-undang yang dihasilkan. Salah satu tolok ukur yang sampai saat ini mudah dipahami masyarakat adalah jumlah undang-undang yang diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Data

³ Beberapa ketentuan mengenai hal ini misalnya Pasal 5 ayat (1) "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang". Pasal 20 ayat (2) "Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden".

⁴ Ketentuan yang berkaitan dengan peran DPD dalam pembentukan Undang-Undang yang diamanatkan oleh UUD 1945 adalah Pasal 22D "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah". Pasal 22D ayat (2) "Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama."

⁵ Keputusan DPR RI No. 41A/DP RI/1/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014 jo. Keputusan DPR RI No. 02G/DP RI/II/2010-2011 tentang Perubahan Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 41A/DP RI/1/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014.

⁶ Sekretariat Jenderal DPR RI, Biro Persidangan, Jakarta, September 2011.

registrasi perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi menunjukkan beberapa undang-undang yang dihasilkan oleh DPR RI periode 2009-2014 telah diajukan permohonan pengujian karena diduga bertentangan dengan UUDNRI Tahun 1945 dan merugikan hak-hak dari para pemohon. Undang-undang yang dihasilkan oleh DPR RI Periode 2009-2014 yang diajukan *judicial review*, antara lain Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi⁷, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian⁸ dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.⁹

Berdasarkan ketiga alasan di atas, tentunya masyarakat sangat berharap bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dapat berpengaruh secara signifikan terhadap penguatan peran DPR dalam pembentukan undang-undang baik terhadap jumlah maupun kualitas dari undang-undang yang dihasilkan.

B. Permasalahan dan Pertanyaan Penelitian

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentunya dimaksudkan untuk memperbaiki atau menyempurnakan mekanisme dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya dan undang-undang pada khususnya. DPR RI sebagai salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang menjadi salah satu subyek hukum yang diatur perannya dalam undang-undang baru tersebut. Sebagai suatu undang-undang baru yang dimaksudkan untuk memperbaiki undang-undang yang lama, maka undang-undang tersebut mengatur hal-hal baru yang dapat memperkuat pelaksanaan fungsi legislasi DPR atau pembentukan undang-undang. Oleh karena itu permasalahan utama dari penelitian ini adalah bagaimana penyempurnaan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dapat berpengaruh secara signifikan terhadap peran DPR dalam pembentukan UU?

⁷ Perkara No. 53/PUU-IX/2011.

⁸ Perkara No. 40/PUU-IX/2011.

⁹ Perkara No. 35/PPUU-IX/2011.

Permasalahan di atas dijabarkan lebih lanjut dalam beberapa pertanyaan penelitian, yaitu: Pertama apa saja materi muatan baru yang merupakan penyempurnaan terhadap tata cara pembentukan undang-undang yang terkait dengan fungsi DPR RI? Kedua, apakah implikasi dari ketentuan-ketentuan baru dalam UU No. 12 Tahun 2011 tersebut terhadap fungsi legislasi atau pembentukan undang-undang DPR RI?

C. Kerangka Pemikiran

Studi yuridis normatif terhadap perubahan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan implikasinya terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI dimulai dari pemikiran bahwa undang-undang merupakan suatu hukum negara (*The State's Law*).¹⁰ Di samping itu, undang-undang merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan yang kewenangan pembentukannya berada pada DPR RI bersama Presiden.¹¹

Terkait dengan pandangan Lawrence Friedman, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 merupakan aspek elemen struktur dalam sistem hukum. ¹² Aspek struktur (*structure*) oleh Friedman dirumuskan sebagai berikut:

*"The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why), and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on."*¹³

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm.33. Dalam Pandangan Jimly Asshiddiqie, terdapat 4 (empat) norma hukum, yaitu Pertama, Hukum yang dibuat oleh konstitusi kenegaraan, dapat kita sebut Hukum Negara, (*The State's Law*). Misalnya UU, Yurisprudensi, dan sebagainya; Kedua; Hukum yang dibuat oleh dan dalam dinamika kehidupan masyarakat atau yang berkembang dalam kesadaran hukum dan budaya hukum masyarakat, seperti misalnya Hukum Adat (*The People's Law*); Ketiga, Hukum yang dibuat dan terbentuk sebagai bagian dari perkembangan pemikiran di dunia ilmu hukum, biasanya disebut doktrin (*The Professor's Law*). Misalnya teori hukum fiqh mazhab Syafii yang diberlakukan sebagai hukum bagi umat Islam di Indonesia; Keempat, Hukum yang berkembang dalam praktik dunia usaha dan melibatkan peranan para professional dalam bidang hukum, dapat kita sebut hukum praktik (*The Professional's Law*). Misalnya perkembangan praktik hukum kontrak perdagangan dan pengaturan mengenai 'venture capital' yang berkembang dalam praktik di kalangan konsultan hukum, serta lembaga arbitrase dalam transaksi bisnis.

¹¹ Pasal 1 angka (3) UU No. 12 Tahun 2011.

¹² Friedman, Lawrence, M., 1984. American Law, W.W. Norton & Company, New York., hlm. 5-6. Friedman berpandangan terdapat 3 (elemen) sistem hukum, yaitu elemen substansi (*substance*), struktur (*structure*), budaya hukum (*legal culture*).

¹³ *Ibid.*

Elemen struktur berkaitan dengan lembaga-lembaga hukum serta bagaimana lembaga-lembaga hukum tersebut bekerja. Dengan demikian, DPR RI, Kejaksaan, Kepolisian, Kehakiman serta norma-norma yang berkaitan dengan kedudukan, cara kerja dari lembaga-lembaga tersebut merupakan elemen struktur. Penggolongan UU No. 12 Tahun 2011 ke dalam elemen struktur sistem hukum, karena UU No. 12 Tahun 2011 mengatur mengenai kewenangan dan mekanisme kerja dari lembaga-lembaga pembuat peraturan perundang-undangan yaitu DPR RI, Pemerintah, DPD, dan Pemerintah Daerah. Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dapat pula disebut sebagai norma tentang norma (*norm about norm*).

Dalam pandangan C.F. Strong, fungsi legislasi lembaga legislatif (DPR RI) merupakan kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang (*statutory force*).¹⁴ Jimly Asshiddiqie menambahkan bahwa kewenangan untuk mengatur dan membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan dan merupakan kewenangan eksklusif wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of the sovereign people*).¹⁵ Konsep tersebut diadopsi dalam sistem pemerintahan Indonesia sebagaimana tertuang dalam UUDNRI Tahun 1945 yang menyatakan DPR RI sebagai pemegang kekuasaan membentuk Undang-Undang,¹⁶ hak Anggota Dewan mengajukan usul Rancangan Undang-Undang¹⁷, hak melakukan pembahasan RUU bersama Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama sebelum disahkan menjadi Undang-Undang.¹⁸

Fungsi legislasi DPR RI adalah fungsi membuat undang-undang.¹⁹ Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang-undang, legislasi merupakan sebuah proses (*legislation as a proses*).²⁰ Proses itulah yang

¹⁴ C.F. Strong Dalam Saldi Isra, 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Rajawali Press, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 1.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 2.

¹⁶ Pasal 20 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945.

¹⁷ Pasal 21 UUDNRI Tahun 1945.

¹⁸ Pasal 20 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945.

¹⁹ Saldi, Isra 2010. Pergeseran Fungsi Legislasi., hlm.78.

²⁰ S.A.Walkland dalam Saldi Isra. 2010, *Ibid.*, hlm. 79.

dirumuskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.²¹

Berdasarkan pengertian tersebut, analisis terhadap perubahan dan implikasinya terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI mengacu kepada ruang lingkup pengertian pembentukan undang-undang yang melibatkan DPR, mulai dari perencanaan sampai dengan kegiatan-kegiatan yang berkait dengan semua proses tersebut.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif, suatu penelitian mengenai sinkronisasi dan harmonisasi materi muatan beberapa peraturan yang mengatur mengenai fungsi legislasi DPR RI. Penelitian ini dapat pula digolongkan ke dalam penelitian doktrinal,²² penelitian hukum positif (yaitu penelitian mengenai norma) yang ada pada saat ini.²³ Penelitian ini menfokuskan pada peraturan perundang-undang sehingga pendekatannya adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).²⁴ Penelitian ini disebut juga sebagai suatu studi dokumen yang dilakukan terhadap hukum tertulis mengenai peran DPR dalam pembentukan Undang-Undang.²⁵

Data yang diperlukan dikategorikan ke dalam 3 (tiga) bahan hukum, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer meliputi UUDNRI Tahun 1945, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah dicabut dan digantikan dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang

²¹ Rumusan ini sudah sejak awal disepakati oleh Pansus DPR dan Pemerintah, karena Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diajukan oleh Pemerintah hanya memberikan tanggapan dan koreksi mengenai konsistensi penulisan kata/frasa, artinya secara substantis setuju dengan rancangan pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan yang diajukan oleh DPR sebagai pengusul dari RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lihat Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undngan, Jakarta.

²² Soetandyo Wignjosobroto, 2002. Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjosobroto). Diedit oleh Ildhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL), Jakarta: ELSAM dan HUMA, Cet. Ke-1), hal. 147-160.

²³ C.Fg. Sunaryati Hartono, 1994. Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke -20, Alumni, Bandung., hlm. 145.

²⁴ Johny Ibrahim, 2007. Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Bayumedia Publishing, hlm. 302

²⁵ Soetanyo Wignjosobroto, 2002. Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya. hal. 21. Studi dokumen merupakan alat pengumpulan data yang dilakukan terhadap data tertulis dengan menggunakan "content analysis" terhadap peraturan perUUan mengenai otonomi daerah. Soetanyo Wignjosobroto, 2002. Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya. hal.21.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan DPR RI No.01/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI, Keputusan DPR RI Nomor tentang Program Legislasi Nasional 2010-2014, dan Keputusan DPR No. No. 4 1A/DP RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014 jo. Keputusan DPR RI No. 02G/DPR RI/II/2010-2011 tentang Perubahan Atas Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 41A/DP RI/I/2009-2010 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014, Keputusan DPR RI No.02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2011. Selanjutnya, bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Risalah, Kesimpulan Rapat, Catatan Rapat Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sedangkan bahan hukum tertier meliputi berbagai literatur yang terkait dengan lembaga DPR dan Pembentukan UU.²⁶

E. Pembahasan

Analisis terhadap perubahan pembentukan Undang-Undang dan implikasinya terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPR difokuskan pada beberapa persoalan utama, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat.

E.1. Perencanaan Pembentukan UU: Prolegnas Tidak Lagi Hanya Memuat Judul RUU

Salah satu perubahan penting dalam UU No.12 Tahun 2011 adalah menyangkut upaya memperbaiki kualitas Prolegnas. Yang sering menjadi pertanyaan adalah apa sesungguhnya isi dari prolegnas tersebut? Apakah daftar keinginan ataukah daftar RUU yang menjadi kebutuhan masyarakat dalam pembangunan? Salah satu faktor yang dapat

²⁶ Pengelompokan bahan hukum yang berbeda disampaikan oleh Enid Campbell dan kawan-kawan, yaitu bahan hukum terdiri dari primary sources dan secondary sources. Primary source adalah peraturan perUUan dan putusan pengadilan. Sedangkan secondary sources adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari buku, jurnal yang substansinya memuat pandangan, pendapat, catatan, analisis terhadap materi yang terdapat dalam peraturan perUUan atau putusan hakim. Lihat Enid Campbell et al, 1988. *Legal Research Materials and Methods*, Third Edition, The Law Book Company Limited, Sydney, Australia, hlm. 1.

²⁷ Lihat Pasal 18 huruf g UU No.12 Tahun 2011 dan Pasal 106 ayat 8 Peraturan Tata Tertib DPR RI.

memberikan jawaban yang akurat terhadap pertanyaan tersebut adalah dukungan kajian yang memadai yang menjelaskan ruang lingkup materi, jangkauan pengaturan, dan argumentasi pentingnya RUU tersebut.

Dalam kaitannya dengan upaya tersebut, beberapa ketentuan penting dalam UU No. 12 Tahun 2001 adalah:

- 1) Pencantuman rencana strategis DPR sebagai salah satu acuan atau dasar dalam penyusunan Program Legislasi Nasional. Sementara dalam peraturan tata tertib dan UU No. 10 Tahun 2004 belum mencantumkan rencana strategis DPR sendiri.²⁷ Pencantuman rencana strategis DPR RI merupakan bagian dari pemikiran yang integratif antara program legislasi nasional dengan sistem perencanaan pembangunan berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Hal ini penting, mengingat pembanguna hukum serta perencanaan pembangunan hukum yang tertuang dalam program legislasi nasional merupakan bagian sistem pembangunan nasional.
- 2) Isi program legislasi nasional tidak saja memuat judul RUU sebagaimana tergambar dalam rumusan berikut ini: "Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya".²⁸ Rumusan tersebut berbeda dengan ketentuan dalam Peraturan Tata Tertib DPR yang menjadi acuan sebelum terbentuknya UU No. 12 Tahun 2011, yaitu: "Usulan dari masyarakat disampaikan kepada kepada Pimpinan Badan Legislasi dengan menyebutkan judul Rancangan Undang-Undang disertai dengan alasan yang memuat:
 - a. argumentasi dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. pokok-pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, dan
 - d. jangkauan serta arah pengaturan."²⁹

Perbedaan prinsip antara UU No. 12 Tahun 2011 dengan rumusan Peraturan DPR RI tentang Peraturan Tata Tertib saat ini adalah bahwa

²⁸ Pasal 19 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

²⁹ Pasal 104 ayat (7) Peraturan Tata Tertib DPR RI.

peraturan tata tertib mensyaratkan uraian materi dalam proses pengusulan, sementara UU No. 12 Tahun 2011 menetapkan bahwa uraian materi tersebut menjadi bagian dari program legislasi nasional. Implikasi dari kedua rumusan tersebut adalah, ketentuan yang lama dalam program legislasi nasional hanya memuat judul RUU saja, sementara ketentuan baru menghendaki uraian materi tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari dokumen program legislasi nasional. Artinya, dokumen program legislasi nasional akan lebih tebal dan lengkap, karena dilengkapi dengan uraian mengenai latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan.³⁰

E.2. Penyusunan RUU: Naskah Akademik Menjadi Syarat Pengajuan RUU

Substansi penting dalam dalam UU No. 12 Tahun 2011 adalah ketentuan mengenai penyusunan RUU yang harus disertai Naskah Akademik. RUU yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.³¹ Pembuatan Naskah Akademik dikecualikan untuk 3 (tiga) RUU, yaitu RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang dan RUU Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.³²

UU No. 10 Tahun 2004 sama sekali tidak mengatur mengenai persyaratan Naskah Akademik. Ketentuan tentang Naskah Akademik diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI dengan rumusan bahwa Anggota, Komisi, gabungan komisi, dan Badan Legislatif dalam mempersiapkan RUU terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam RUU.³³ Rumusan dalam UU No. 12 Tahun 2011 berbeda secara substansial dengan rumusan dalam peraturan tata tertib DPR. Peraturan Tata Tertib menyatakan “terlebih dahulu” menyusun naskah akademik. Sedangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan “penyusunan RUU harus disertai dengan Naskah Akademik”. Menurut pandangan penulis, rumusan dalam peraturan tata tertib dapat dimaknai secara substantif bahwa Naskah

³⁰ Pasal 19 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

³¹ Pasal 43 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011.

³² Pasal 43 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011.

³³ Pasal 112 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Akademik diperlukan, namun tidak menjadi persyaratan prosedural pengajuan RUU. Artinya, Naskah Akademik secara substantif perlu, namun secara prosedural pengajuan RUU Naskah Akademik tidak menjadi suatu syarat yang harus dipenuhi. Sebaliknya dalam UU No. 12 Tahun 2011 Naskah Akademik diperlukan baik secara substantif maupun secara prosedural. Artinya semua RUU yang diajukan disertai dengan Naskah Akademik kecuali beberapa RUU tertentu. Berdasarkan rumusan ini, penulis berpandangan RUU yang diajukan tanpa disertai Naskah Akademik tidak dapat diproses lebih lanjut dalam tahap-tahap pembahasan pengajuan RUU.

Implikasi yang paling utama dari ketentuan ini adalah perlunya harmonisasi dan sinkronisasi ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011 dengan ketentuan dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib. Di samping itu, perlunya penguatan sistem pendukung penyusunan RUU di DPR RI, terutama untuk melakukan kegiatan penyusunan Naskah Akademik.³⁴

E.3. Pembahasan RUU: Mekanisme Khusus Pembahasan RUU Pencabutan Perpu

Analisis terhadap pembahasan RUU akan difokuskan pada pembahasan RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Hal ini dilakukan karena terjadi perubahan yang sangat signifikan terhadap ketentuan pembahasan mengenai penetapan RUU tentang Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang dan RUU tentang Pencabutan Perpu.

Ketentuan dalam UUD 1945 mengenai Perpu adalah sebagai berikut:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang.³⁵

³⁴ Pedoman penyusunan Naskah Akademik menjadi Lampiran I UU No. 12 Tahun 2011. Penetapan Naskah Akademik sebagai Lampiran I merupakan suatu perubahan dan kemajuan yang tertuang dalam UU No. 12 Tahun 2011, sebab UU No. 10 Tahun 2004 belum mengatur secara rinci pedoman penulisan Naskah Akademik. Hal ini mengakibatkan tidak adanya standar penyusunan Naskah Akademik yang mengikat baik Pemerintah maupun DPR dan masyarakat yang melakukan kegiatan penyusunan Naskah Akademik. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mengeluarkan keputusan tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik, namun dalam prakteknya tidak diikuti oleh semua institusi yang membuat Naskah Akademik. Pengaturan dan menjadi Lampiran I UU No.12 Tahun 2011 berarti secara yuridis Naskah Akademik memiliki landasan hukum yang kuat dan mengikat semua institusi yang mengajukan RUU.

³⁵ Pasal 22 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945.

- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.³⁶
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.³⁷

Selanjutnya, UU No. 10 Tahun 2004 mengatur mengenai pembahasan terhadap RUU Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang dan RUU Pencabutannya diatur dengan rumusan sebagai berikut: Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka Presiden mengajukan RUU tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang tersebut yang dapat mengatur pula segala akibat dari penolakan tersebut.³⁸

Rumusan ini jelas memberikan peran yang besar kepada Presiden dalam pengajuan dan Pembahasan RUU tentang Pencabutan Perpu yang ditolak. Kewenangan yang hanya dimiliki oleh Presiden untuk mengajukan RUU Pencabutan Perpu serta tidak ditetapkannya secara limitatif waktu pembahasan RUU Pencabutan Perpu telah mengakibatkan ketidakpastian hukum dan menyisakan permasalahan dalam penegakan hukum. Kasus Bank Century merupakan salah satu contoh akibat dari ketidakpastian hukum dalam pembahasan RUU Pencabutan Perpu sehingga dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah untuk menunda-nunda pengajuan RUU tentang Pencabutan Perpu, baik karena disengaja maupun karena penafsiran yang berbeda terhadap ketentuan mengenai pengajuan dan pembahasan terhadap RUU tentang Pencabutan Perpu tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan.³⁹ Ketidakpastian dalam mekanisme pencabutan Perpu yang ditolak DPR kemudian mendorong perubahan dan penyempurnaan yang signifikan terhadap mekanisme pencabutan Perpu. Dari perspektif peran kelembagaan DPR RI, ketentuan yang memberikan peran kepada DPR RI adalah sejak pengajuan RUU Pencabutan Perpu. UU No. 10 Tahun 2004 membatasinya dengan hanya memberikan kewenangan pengajuan RUU Pencabutan Perpu kepada Presiden. Sedangkan dalam UU No. 12 Tahun 2011 kewenangan pengajuan RUU Pencabutan Perpu juga diberikan kepada DPR dengan rumusan sebagai berikut: "RUU tentang Pencabutan

³⁶ Pasal 22 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945.

³⁷ Pasal 22 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945.

³⁸ Pasal 25 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2004.

³⁹ Perpu No.4 Tahun 2008 tentang Jaringan Pengaman Sistem Keuangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahn 2008 Nomor 149, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4907.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden.”⁴⁰ Selanjutnya mengenai pengajuan dan pembahasannya ditentukan bahwa: “RUU tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden.”⁴¹ Sedangkan pengambilan keputusan terhadap RUU Pencabutan Perpu dilaksanakan dalam rapat paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.⁴²

Ketentuan sebagaimana diuraikan di atas tentunya membawa implikasi yang luas terhadap hubungan antara Pemerintah dan DPR dalam proses melahirkan Perpu, Penetapan Perpu menjadi Undang-Undang, dan pembentukan Undang-Undang Pencabutan Perpu. Namun, substansi RUU tentang Pencabutan Perpu yang memuat akibat hukum dari penolakan terhadap Perpu akan menjadi salah satu persoalan tersendiri, sebab Undang-Undang Pencabutan Perpu harus disetujui dalam sidang paripurna yang sama. Sepanjang akibat hukumnya tidak berimplikasi luas, maka pembahasannya bisa dilakukan secara cepat, namun apabila implikasi hukumnya berdampak luas, sangat mungkin pembahasannya berjalan lama dan terjadi perpanjangan waktu sidang Paripurna bahkan *deadlock*. Namun substansi penting perubahan ini adalah terciptanya mekanisme *checks and balances* antara pemerintah dan DPR dalam hal pembentukan Undang-Undang Pencabutan Perpu serta adanya jaminan kepastian hukum terhadap jangka waktu serta implikasi hukum dari pernyataan penolakan Perpu oleh DPR RI.

E.4. Penyebarluasan Undang-Undang: Tugas Bersama DPR dan Pemerintah

Salah satu ketentuan baru yang berimplikasi terhadap pelaksanaan tugas pembentukan Undang-Undang adalah mengenai penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 51 UU No. 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa Pemerintah wajib menyebarluaskan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia. Ketentuan tersebut masih bersifat umum dan sama sekali tidak melibatkan DPR

⁴⁰ Pasal 71 ayat (3) huruf a UU No. 12 Tahun 2011.

⁴¹ Pasal 71 ayat (3) huruf b UU No. 12 Tahun 2011.

⁴² Pasal 71 ayat (3) huruf c UU No. 12 Tahun 2011.

RI dalam penyebarluasan Undang-Undang. Sebagai penyempurnaan terhadap rumusan tersebut, maka UU No. 12 Tahun 2011 mengatur lebih rinci mengenai hak masyarakat untuk memperoleh dan mengetahui peraturan perundang-undangan yang baru. Perubahan yang dirumuskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 memperkuat peran DPR RI dalam pembentukan khususnya dalam penyebarluasan Undang-Undang dengan rumusan "penyebarluasan Undang-Undang yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah."⁴³ Peraturan tata tertib DPR RI sama sekali tidak mengatur secara khusus mengenai kegiatan penyebarluasan Undang-Undang. Selanjutnya, untuk menjamin auktentisitas dari naskah yang disebarluaskan, UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Naskah Undang-Undang yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.⁴⁴

Rumusan ini berimplikasi semakin luasnya peran DPR, yaitu tidak saja berhenti pada pembahasan RUU, tetapi juga memiliki tanggung jawab untuk menyampaikan isi dari Undang-Undang baru kepada masyarakat, terutama konstituennya. Dengan ketentuan tersebut kegiatan bersama yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah, tidak saja berhenti pada proses pembahasan suatu RUU, tetapi sampai pada tahap penyebarluasan Undang-Undang, walaupun kegiatan tersebut bukan merupakan bagian dari tahap pembentukan Undang-Undang. Kegiatan penyebarluasan Undang-Undang membutuhkan waktu dan biaya sehingga ketentuan ini juga berimplikasi kepada pengalokasian anggaran kegiatan Anggota Dewan dalam rangka penyebarluasan Undang-Undang serta alokasi waktu untuk kegiatan penyebarluasan Undang-Undang.

E.5. Partisipasi Masyarakat: Memperkuat Fungsi Representasi Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang didasarkan pada pemikiran bahwa tiga fungsi yang dimiliki oleh DPR, yaitu legislasi, anggaran; dan pengawasan, dijalankan dalam kerangka representasi rakyat.⁴⁵ Artinya kegiatan lembaga DPR tetap

⁴³ Pasal 90 ayat (1) UUNo. 12 Tahun 2011.

⁴⁴ Pasal 95 UU No. 12 Tahun 2011.

⁴⁵ Pasal 69 ayat (1) dan (2) UU No. 27 Tahun 2009.

memberikan rakyat sebagai titik sentral dalam pelaksanaan tugasnya dengan menempatkan aspirasi, kebutuhan, dan kepentingana rakyat sebagai substansi yang tertuang dalam Undang-Undang APBN, dan komitmen dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Dengan demikian, dalam konteks pembentukan Undang-Undang, maka Undang-Undang yang dihasilkan benar-benar menjawab kebutuhan hukum masyarakat.

Ketentuan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang mengalami perubahan yang signifikan. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 hanya mengatur secara umum mengenai hak masyarakat untuk memberikan masukan tertulis maupun tidak tertulis.⁴⁶ Sebaliknya dalam UU No. 12 Tahun rumusan mengenai hak masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur lebih rinci yaitu mengatur mengenai kegiatan untuk mendapatkan masukan masyarakat melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi⁴⁷ serta ditetapkan kelompok masyarakat yang dimaksud⁴⁸ dan kewajiban untuk membuka akses masyarakat untuk dapat memberikan masukan.⁴⁹ Rumusan yang lebih dirinci sebagaimana dalam UU No. 12 Tahun 2011 belum ditemukan pula dalam Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib. Oleh karena itu, salah satu materi penting mengenai perubahan terhadap Peraturan Tata Tertib DPR adalah mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang.

F. Penutup

F.1. Kesimpulan

Analisis terhadap perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang ini sampai pada beberapa kesimpulan:

Pertama, terdapat perubahan substansi yang signifikan bagi pelaksanaan tugas DPR di bidang pembentukan Undang-Undang. Secara umum perubahan tersebut terdapat pada semua tahap pembentukan Undang-Undang mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, serta tugas DPR yang terkait dengan pembentukan Undang-Undang yaitu penyebarluasan Program Legislasi Nasional, RUU, dan Undang-Undang.

⁴⁶ Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004.

⁴⁷ Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011.

⁴⁸ Pasal 96 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011.

⁴⁹ Pasal 96 ayat (4) UU No. 12 Tahun 2011.

kegiatan menjaring aspirasi masyarakat dalam rangka partisipasi masyarakat.

Kedua, perubahan pengaturan pembentukan Undang-Undang membawa implikasi secara yuridis dan non yuridis terhadap pelaksanaan fungsi legislasi DPR RI. Implikasi yuridis meliputi penguatan landasan hukum untuk beberapa elemen penting dalam pembentukan Undang-Undang yang harus diikuti dengan perubahan dan penyempurnaan Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib. Perubahan Tata Tertib dimaksudkan untuk membangun suatu sistem peraturan perundang-undangan yang harmonis dan sinkron sesuai dengan kehendak terbentuknya UU No. 12 Tahun 2011 tersebut. Sementara implikasi non yuridis mencakup beberapa aspek, yaitu penganggaran kegiatan pembentukan Undang-Undang, alokasi waktu untuk kegiatan penyebarluasan Undang-Undang serta pentingnya peningkatan kapasitas sumber daya manusia, baik pada level Anggota Dewan, maupun pada level sistem pendukung seperti perancang peraturan perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli.

F.2. Saran

Sejalan dengan kesimpulan yang dirumuskan di atas, maka dua saran penting yang perlu dilakukan adalah:

Pertama: berkaitan dengan implikasi yuridis, maka sudah saatnya DPR mengagendakan perubahan dan penyempurnaan Peraturan Tata Tertib DPR untuk disesuaikan dengan ketentuan dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Kedua, perumusan kebijakan sistem dan alokasi penganggaran yang sesuai, memadai, dan sejalan dengan kegiatan pembentukan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12 Tahun 2011 serta memperkuat sistem pendukung pembentukan Undang-Undang mulai dari perbaikan aspek kualitas perancang peraturan perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli yang ditentukan mulai dari proses rekrutmen sampai pada sistem pembinaan karir. UU No. 12 Tahun 2011 telah membuka jalan dan memberikan landasan hukum yang kuat dengan mencantumkan pentingnya mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan⁵⁰, peneliti dan tenaga ahli⁵¹ dalam setiap

⁵⁰ Pasal 98 UU No.12 Tahun 2011.

⁵¹ Pasal 99 UU No. 12 Tahun 2011.

tahap pembentukan Undang-Undang. Penguatan sistem pendukung secara struktural dapat dipadukan dengan perintah UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD mengenai pembentukan badan fungsional/keahlian DPR RI.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Enid Campbell, Enid, Et all, 1988. *Legal Research Materials and Methods*, Third Edition, The Law Book Company Limited, Sydney, Australia.
- Friedman, Lawrence M. 1984. *American Law*, W.W. Northon & Company, New York.
- Hartono,. C.Fg. Sunaryati, 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke -20*, Alumni, Bandung.
- Ibrahim, Johny, 2007. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, hlm. 302.
- Isra, Saldi, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2011. Perkara No. 53/PUU-IX/2011 Pengujian UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- , Perkara No. 40/PUU-IX/2011 Pengujian UU No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- , Perkara No. 35/PPUU-IX/2011 pengujian UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Sekretariat Jenderal DPR RI, Biro Persidangan, September 2011, Rekapitulasi Pembahasan Rancangan Undang-Undang DPR RI Periode 2009-2014, tidak diterbitkan, Jakarta.
- , 2010. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1985. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Presss, Jakarta.

Wignjosuebrot, Soetandyo, 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya (70 Tahun Prof. Soetandyo Wignjospebrot)*. Diedit oleh Ifdhal Kasim, Winarno Yudho, Sandra Moniaga, Noor Fauzi, Ricardo Simarmata, dan Eddie Sius RL), Jakarta: ELSAM dan HUMA, Cet. Ke-1).