

PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG MENURUT UU NO. 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Oleh Dermina Dalimunthe

Dosen Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum IAIN Padangsidempuan
e-mail: derminadalimunthe@gmail.com

Abstrak

The formation of laws according to Law No.12 of 2011 includes the stages of planning, drafting, discussion, ratification and enactment. The process of forming uu in Law NO. 12 of 2011 has new things, among others, is the bill originating from the House of Representatives, the President and the DPD must be accompanied by academic draft of the bill, after the decision of the Court. 92 of 2012 DPD participated in the discussion of the bill on tingka II although not until the decision-making stage.

Kata Kunci: Pembentukan UU, UU No. 12 Tahun 2011

A. Pendahuluan

Proses pembentukan undang-undang secara garis besar diatur dalam UUD tahun 1945 yaitu pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU),¹ Pasal 5 Ayat 1 tertulis "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR", selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, selanjutnya lebih spesifik diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.

Dibentuknya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 didasari dengan pertimbangan,² bahwa undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 memang perlu disempurnakan,

¹ UUD 1945.

² Pertimbangan Lahirnya UU NO. 12 Tahun 2011 bagian c.

khususnya materi-materi yang terkait dengan adanya berbagai undang-undang yang memiliki dampak penting bagi pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU MD3 dan UU P3 serta berbagai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang juga memiliki dampak penting bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Proses pembentukan UU diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan yang terbaru UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, proses pembentukan UU juga diatur dalam UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam UU 12/2011, proses pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 16 s.d. Pasal 23, Pasal 43 s.d. Pasal 51, dan Pasal 65 s.d. Pasal 74. Sedangkan, dalam UU 27/2009,

pembentukan UU diatur dalam Pasal 142 s.d. 163. Dapat juga dilihat pada Tata Tertib DPR mengenai Tata Cara Pembentukan Undang-undang. Penulis akan memaparkan proses pembentukan undang-undang menurut UU No.12 Tahun 2011.

B. Pembentukan Perundang-Undangan

1. Pengertian Pembentukan Undang-Undang

Di Indonesia, *nomenklatur* (istilah) “*perundang-undangan*” diartikan dengan segala sesuatu yang bertalian dengan undang-undang, seluk beluk undang-undang. Misalnya ceramah mengenai perundang-undangan pers nasioal, falsafah negara itu kita lihat pula dari sistem perundang-undangannya.³

Menurut Bagir Manan⁴ peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang

³ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, Balai Pustaka, 1982, hal. 990.

⁴ Bagir Manan, *Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Armico, 1987, hal. 13.

berlaku. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.⁵ Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁶

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan salah satu bagian dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

2. Dasar Hukum Proses Pembentukan UU

- a. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D ayat (1), dan Pasal 22 D ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara

⁵ Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁶ Pasal 1 ayat 3 UU No. 1 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- d. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- e. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1/DPR RI/TAHUN 2009 tentang Tata Tertib;
- f. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional;

- g. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
- h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

3. Proses Pembentukan Undang-Undang

- a. Kewenangan DPR-RI membentuk Undang-Undang

Membentuk Undang-Undang merupakan kekuasaan yang melekat pada DPR, selain kekuasaan pengawasan dan anggaran.

Wewenang pembentukan Undang-Undang ini diwujudkan kedalam fungsi legislasi DPR yang bersumber kepada UUD 1945. Ketentuan Pasal 20 ayat (1) menggariskan:

- 1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang.
- 2) Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama
- 3) Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu
- 4) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- 5) Dalam hal RUU yang telah disetujui tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi Undang-undang dan wajib diundangkan.⁷

Kekuasaan membentuk Undang-Undang pada DPR merupakan wewenang atribusi yang diberikan oleh UUD 1945 yang dipegang oleh presiden, pra amandemen (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 dipegang oleh presiden. Akibatnya beban untuk

⁷ UUDNRI Tahun 1945

membentuk undang-undang yang diwujudkan dalam fungsi legislasi DPR menjadi tanggung jawab DPR sepenuhnya. Dengan kata lain Perubahan UUD 1945 telah mendudukkan posisi DPR sebagai lembaga utama pembentuk undang-undang, sedangkan Presiden tetap memiliki kekuasaan membentuk undang-undang dalam bentuk "hak" mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat 1), sekaligus tugas untuk mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, untuk undang-undang tertentu melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Secara garis besar proses pembentukan undang-undang terbagi menjadi 5 (lima) tahap, yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.

b. Tahapan Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan adalah tahap dimana DPR dan Presiden (serta

DPD terkait RUU tertentu) menyusun daftar RUU yang akan disusun kedepan. Proses ini umumnya dikenal dengan istilah penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Hasil pembahasan tersebut kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR.⁸

Ada dua jenis Prolegnas, yakni yang disusun untuk jangka waktu 5 tahun (Prolegnas Jangka Menengah/Proleg JM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan/Proleg PT).⁹ Sebelum sebuah RUU dapat masuk dalam Prolegnas tahunan, DPR dan/Pemerintah sudah harus menyusun terlebih dahulu Naskah Akademik dan RUU tersebut. Namun Prolegnas bukanlah satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan UU. Dimungkinkan adanya pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, karena muncul keadaan tertentu yang perlu segera direspon¹⁰

⁸ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 22 ayat 2

⁹ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 20 ayat 3.

¹⁰ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2 dan 3.

Pada tahap mengumpulkan masukan, Pemerintah, DPR, dan DPD secara terpisah membuat daftar RUU, baik dari kementerian/lembaga, anggota DPR/DPD, fraksi, serta masyarakat. Usul Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD yaitu:

1) RUU yang berasal dari DPR

Proses penyiapan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan berdasarkan UU No. 27 Tahun 2009 dan Peraturan Tata Tertib DPR.

Badan Pembantuan Penyiapan Usul Inisiatif DPR

Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang membantu penyiapan suatu RUU. RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disiapkan oleh Tim Asistensi Badan Legislasi (Baleg). Selain itu ada beberapa badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan untuk menyiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan ini adalah Pusat

Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (PPDI) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU dan Tim Perancang Sekretariat Jenderal DPR yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah RUU. Menurut UU No 12 Tahun 2011 Bab V bagian kesatu, Penyusunan undang-undang Pasal 43 ayat 1:

2) Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR, DPD atau Presiden¹¹

RUU dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada presiden dan kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan kompetensi DPD.¹²

3) Usul Inisiatif DPR

Tahapan *pertama*, penyusunan RUU dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu berdasarkan Prolegnas dan kedua inisiatif dari Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Baleg. Penyusunan Prolegnas oleh

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/2012

¹² *Ibid.*

DPR dikoordinasikan oleh DPR melalui Baleg. Dalam Prolegnas ditetapkan skala prioritas sesuai perkembangan kebutuhan masyarakat. Tahapan awal untuk mengajukan RUU usul inisiatif dapat diajukan oleh Anggota, Komisi, Gabungan Komisi, atau Badan Legislasi. Usul inisiatif RUU tersebut beserta penjelasan keterangan dan/atau naskah akademis yang disampaikan secara tertulis oleh Anggota atau Pimpinan Komisi, Pimpinan Gabungan Komisi, atau Pimpinan Badan Legislatif kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama Fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi.

Tahapan *Kedua*, dalam Rapat Paripurna setelah usul inisiatif RUU tersebut diterima oleh Pimpinan DPR, Pimpinan DPR memberitahukan kepada Anggota tentang masuknya usul inisiatif RUU tersebut, kemudian dibagikan kepada

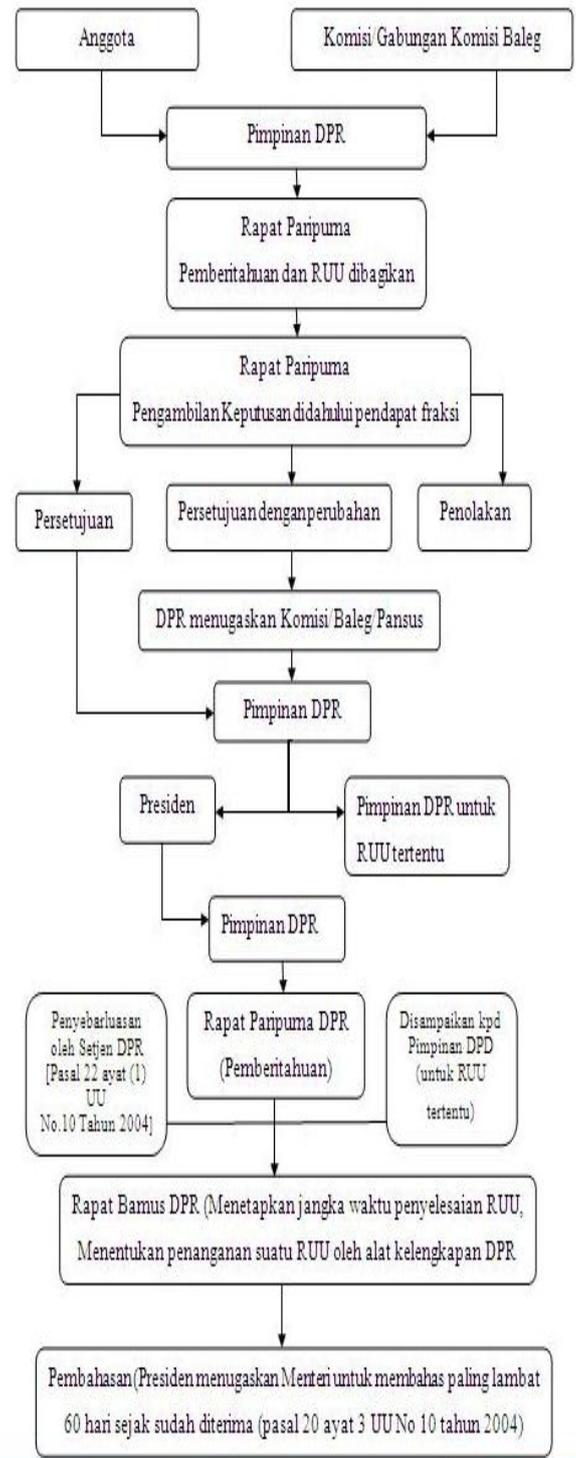
seluruh Anggota. Rapat Paripurna untuk memutuskan apakah usul RUU tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi RUU usul dari DPR atau tidak, setelah diberikan kesempatan kepada Fraksi untuk memberikan pendapatnya. Keputusan dalam Rapat Paripurna dapat berupa:

- a) Persetujuan;
- b) Persetujuan dengan perubahan; atau
- c) Penolakan.

Dalam hal persetujuan, DPR menugaskan kepada Komisi, Baleg, atau panitia khusus untuk menyempurnakan RUU tersebut. Dalam hal RUU yang telah disetujui tanpa perubahan atau yang telah disempurnakan, disampaikan kepada Presiden oleh Pimpinan DPR dengan permintaan agar Presiden menunjuk Menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU tersebut bersama-sama dengan DPR, dan kepada Pimpinan DPD jika RUU yang diajukan mengenai hal-hal tertentu. Dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak

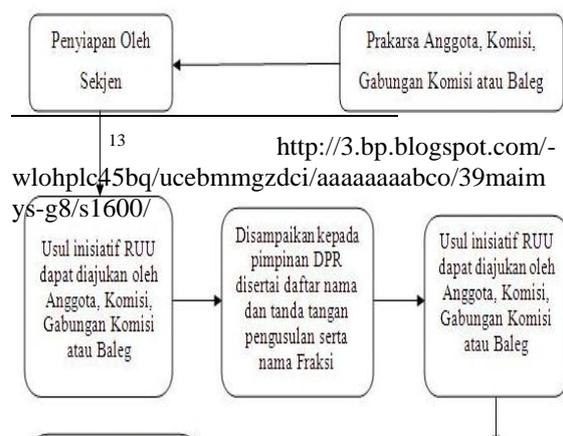
diterimanya surat tentang penyampaian RUU dari DPR, Presiden menunjuk Menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR. Terhadap RUU yang berasal dari DPR terdapat beberapa pengaturan yang harus diperhatikan sebagai syarat keabsahan, yaitu:

- 1) Pengusul berhak mengajukan perubahan selama usul RUU belum dibicarakan dalam Badan Musyawarah yang membahas penentuan waktu pembicaraan dalam Rapat Paripurna usul RUU tersebut.
- 2) Pengusul berhak menarik usulnya kembali, selama usul RUU tersebut belum diputuskan menjadi RUU oleh Rapat Paripurna.
- 3) Pemberitahuan tentang perubahan atau penarikan kembali usul, harus ditandatangani oleh semua pengusul dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR, kemudian dibagikan kepada seluruh Anggota.



Perhatikan bagan di atas ini untuk melihat usul RUU dari DPR¹³

Perhatikan bagan proses alur penyusunan RUU Usul Inisiatif DPR berikut ini.



¹³ <http://3.bp.blogspot.com/-wlohplc45bq/ucebmmgzdci/aaaaaaaabco/39maimys-g8/s1600/>

praktik ketatanegaraan, Presiden berperan aktif dalam pembentukan undang-undang, baik pada proses dan tahapan persiapan RUU, pembahasan RUU maupun pada tahapan pengundangan suatu Undang-Undang.

Bagaimana tata cara mempersiapkan RUU yang dilakukan oleh Presiden? Tata cara mempersiapkan RUU yang berasal dari Pemerintah dilakukan melalui tahapan sebagai berikut:

a) Penyusunan RUU

Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Bab V Pasal 43 ayat 3 dinyatakan bahwa Rancangan UU dari presiden harus disertai dengan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang. Pada Pasal 50 UU No. 12 Tahun 2012 ayat 1: RUU dari presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan UU yang menjadi kewenangan DPD.¹⁵

Penyusunan RUU dapat dilakukan dengan dua cara yaitu: Pertama dilakukan prakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan RUU yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. Dan kedua dalam keadaan tertentu, prakarsa dalam menyusun RUU di luar Prolegnas dapat

Bagan di atas merupakan Proses alur penyusunan RUU usul inisiatif DPR¹⁴

4) RUU yang berasal dari Presiden

Berdasarkan Perubahan Pertama UUD 1945 Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Ketentuan ini menempatkan hubungan yang dinamis antar kedua lembaga negara dalam pembentukan Undang-Undang. Kata berhak di dalam norma Pasal 5 ayat (1) tersebut secara tegas memberikan suatu peranan yang boleh dilakukan atau tidak dilakukan oleh Presiden. Dan dalam

¹⁴ <http://4.bp.blogspot.com/-0zlcjlldq2m/ucebtjhc-ii/aaaaaaabcs/ypx2rddxslc/s1600>

¹⁵ Putusan Mahkamah Konsitusi No. 92/2012

dilakukan setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang akan diajukan. Penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU tersebut meliputi:

- 1) Urgensi dan tujuan pengaturan;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan
- 4) Jangkauan serta arah pengaturan.

b) Penyampaian RUU kepada DPR

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 terhadap suatu RUU yang telah disetujui oleh Presiden, akan disampaikan kepada DPR untuk dilakukan pembahasan. Selanjutnya Menteri Sekretaris Negara akan menyiapkan Surat Presiden kepada Pimpinan DPR untuk menyampaikan RUU disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai RUU tersebut.

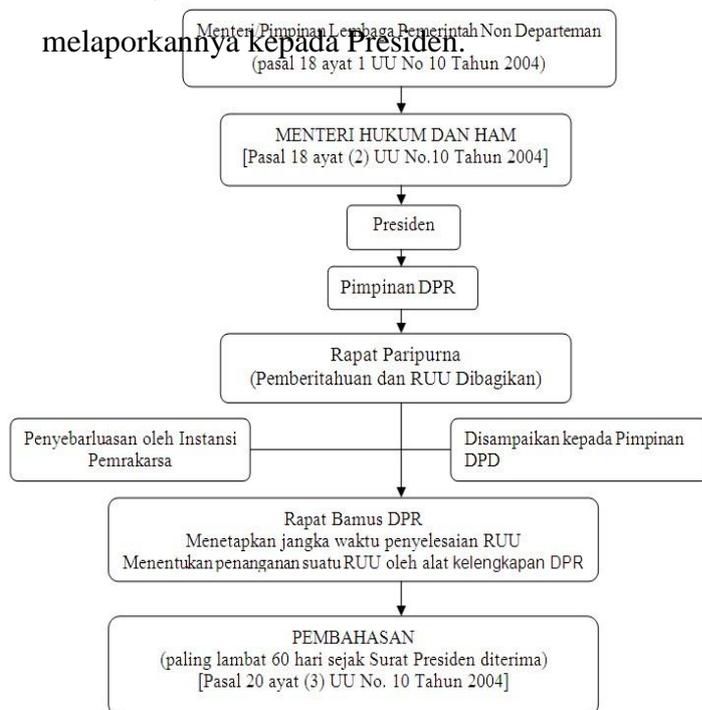
Keterangan Pemerintah tersebut disiapkan oleh Prakarsa, yang antara lain memuat:

- 1) Urgensi dan tujuan penyampaian;
- 2) Sasaran yang ingin diwujudkan;
- 3) Pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur;

- 4) Jangkauan serta arah pengaturan yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU.

Surat Presiden tersebut ditembuskan kepada Wakil Presiden, pada menteri koordinator, menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden/Prakarsa, dan Menteri. Pendapat akhir Pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR disampaikan oleh Menhukham yang ditugasi mewakili

Presiden, ~~setelah terlebih dahulu~~ ^{Berikut bagan RUU yang berasal dari Presiden.} melaporkannya kepada Presiden.



Bagan di atas adalah bagan RUU yang berasal dari Presiden¹⁶

5) RUU yang Berasal dari DPD

Dengan disahkannya UU No. 12 Tahun 2011 pada Bab V Pasal 43 ayat 1 dinyatakan bahwa Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, DPD atau Presiden. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 48 ayat 1: RUU yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada presiden dan harus disertai Naskah Akademik¹⁷.

RUU yang diajukan oleh DPD adalah RUU yang berkaitan dengan:

- a. Otonomi daerah,
- b. Hubungan pusat dan daerah,
- c. Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah,
- d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,
- e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah¹⁸.

Setelah melalui proses penyusunan legislasi di DPD, sidang Paripurna DPD akan memutuskan, apakah Usul RUU tersebut dapat

diterima menjadi RUU Usul DPD atau tidak. Keputusan Sidang Paripurna dapat terdiri atas tiga macam, yaitu:

- a) Diterima;
- b) Diterima dengan perubahan; atau
- c) Ditolak.

Keputusan tersebut diambil setelah Panitia Perancang Undang-Undang menyampaikan penjelasan dan prakarsa diberi kesempatan untuk memberikan pendapatnya. Dalam hal Usul RUU diterima dengan perubahan, DPD menugasi Panitia Perancang Undang-Undang untuk membahas dan menyempurnakan usul RUU tersebut. Usul RUU yang telah diterima tanpa perubahan, atau RUU yang telah disempurnakan tersebut selanjutnya akan disampaikan kepada DPR dan Presiden disertai Surat Pengantar Pimpinan DPD. Dalam keadaan tertentu DPR, DPD¹⁹ atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup:

- 1) Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam
- 2) Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang

¹⁶ <http://4.bp.blogspot.com/-uwwbj7-78i/ucecq-2bmg/aaaaaaabc8/7m9hvm3jfd/s1600>

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/2012

¹⁸ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 45 ayat 2

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No.92/2012

menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.²⁰

3) Tahap selanjutnya adalah pembahasan masing-masing usulan dalam forum bersama antara Pemerintah, DPR dan DPD. Dalam tahap inilah seluruh masukan tersebut diseleksi dan kemudian, setelah ada kesepakatan bersama, ditetapkan oleh DPR melalui Keputusan DPR. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 perencanaan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab IV Perencanaan Peraturan Perundang-Undang Bagian Kesatu, Perencanaan Undang-Undang Pasal 16: Perencanaan Penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang, Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. RUU meliputi:

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan
- c. Jangkauan dan arah pengaturan

Materi di atas telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam bentuk naskah akademik²¹.

C. Tahapan Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Tahap Penyusunan RUU merupakan tahap penyiapan sebelum sebuah RUU dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah. Tahap ini terdiri dari:

- a. Penyusunan rancangan undang-undang,
- b. Selanjutnya adalah harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi
- c. Pembuatan naskah akademik,

Ad. a. Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan peraturan sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 43 ayat 3 dinyatakan:

“Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Persiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik”. Pada ayat 4 dinyatakan bahwa: “Ketentuan pada

²⁰ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat 2.

²¹ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 19 ayat 1, 2.

ayat 3 tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
- 2) Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang atau
- 3) Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam Pasal 48 juga dinyatakan bahwa:

“Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah akademik”.

Dari isi Pasal 43 UU No. 12 Tahun 2011 di atas dipahami bahwa Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden dan DPD, yang ruang lingkungannya meliputi (Rancangan Peraturan Daerah Propinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) harus disertai Naskah Akademik, tetapi tidak berlaku pada Rancangan Undang-Undang mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Ad.b. Penyusunan RUU adalah pembuatan rancangan peraturan pasal demi pasal dengan mengikuti ketentuan dalam lampiran II UU 12/2011 yaitu:

BAB I KERANGKA PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. JUDUL

B. PEMBUKAAN

1. Frasa dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa
2. Jabatan Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan
3. Konsiderans
4. Dasar Hukum
5. Diktum

C. BATANG TUBUH

1. Ketentuan Umum
2. Materi Pokok yang diatur
3. Ketentuan Pidana (Jika diperlukan)
4. Ketentuan Peralihan (Jika Diperlukan)
5. Ketentuan Penutup

D. PENUTUP

E. PENJELASAN (Jika Diperlukan)

F. LAMPIRAN (Jika Diperlukan)

Ad.c. Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi adalah suatu tahapan untuk:

1. Memastikan bahwa RUU yang disusun telah selaras dengan:
 - a. Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan UU lain
 - b. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan
2. Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur dalam RUU.

Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU yang berasal dari Presiden dikordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

D. Tahap Pembahasan Rancangan Undang-Undang

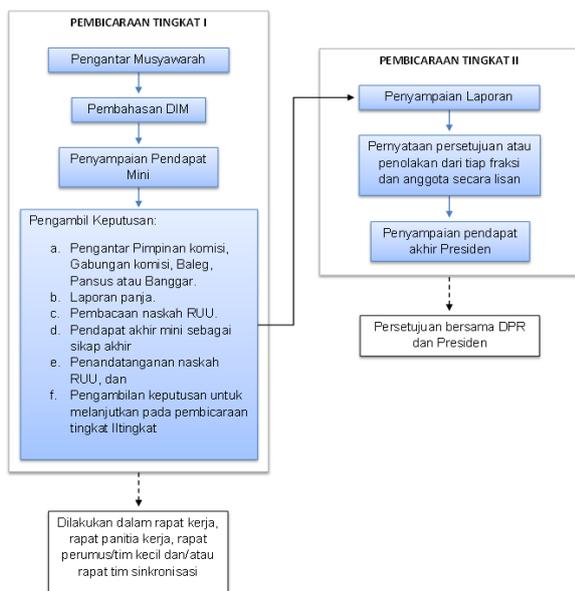
Pembahasan materi RUU antara DPR dan Presiden (juga dengan DPD, khusus untuk topik-topik tertentu) melalui 2 tingkat pembicaraan. Tingkat 1 adalah pembicaraan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Tingkat 2 adalah pembicaraan dalam rapat paripurna. Pengaturan sebelumnya DPD hanya “diizinkan” untuk ikut serta dalam pembahasan

tingkat 1, kemudian DPD ikut dalam pembahasan tingkat 2.²² Namun peran DPD tidak sampai kepada ikut memberikan persetujuan terhadap suatu RUU. Persetujuan bersama terhadap suatu RUU tetap menjadi kewenangan Presiden dan DPR. tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak.

²² Keputusan Mahkamah Konstitusi No.92/PUU-X/2012

Dalam pembahasan terjadi “saling kritik” terhadap suatu RUU. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika RUU berasal dari DPR, DPR memberikan penjelasan serta presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPR, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan, jika RUU berasal dari Presiden, Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.²³

Perhatikan bagan di bawah ini merupakan alur pembahasan RUU tingkat I dan II²⁴



²³ UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 68 ayat 2
²⁴

http://www.peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantarhtml#pembahasanuu

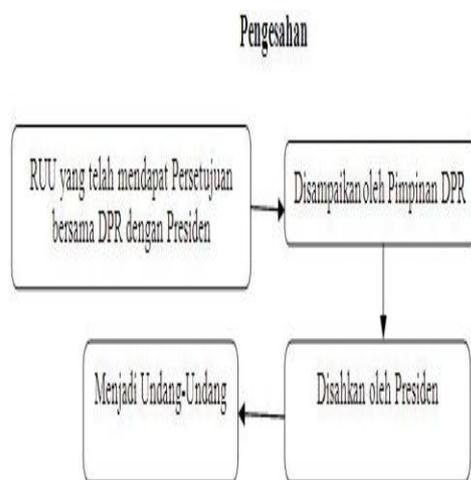
E. Tahap Pengesahan Undang-Undang

Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 72 Penyampaian RUU yang telah disetujui bersama DPR dan Presiden tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima RUU yang telah disetujui DPR dan Presiden tersebut, Sekretariat Negara akan menuangkannya dalam kertas kepresidenan dan akhirnya dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU. Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama tersebut dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui oleh DPR dan Presiden. Setelah Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dengan DPR tersebut, maka Undang-Undang itu kemudian diundangkan oleh Menteri agar Undang-Undang itu dapat berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat umum.

Dalam hal RUU tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama DPR dan Presiden, maka RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang, dan wajib diundangkan, sesuai dengan ketentuan

Pasal 73 ayat (3) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dan Pasal 20 ayat (5) UUDNRI Tahun 1945.

Bagan Pengesahan diunggah dari²⁵



Keterangan

1. RUU yang telah disetujui disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden paling lambat 7 hari kerja untuk disahkan Pasal 72 ayat 2 UU NO. 12 Taun 2011.
2. Apabila dalam 30 hari kerja RUU tersebut belum disahkan menjadi UU, Pimpinan DPR mengirim surat kepada Presiden untuk minta penjelasan
3. Dalam hal RUU tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari sejak RUU disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib

diundangkan Pasal 73 UU No. 12 Tahun 2011

F. Kesimpulan

Proses pembentukan UU menurut UU No. 12 Tahun 2011 tahap pertama adalah perencanaan undang-undang yang diawali dari RUU yang dapat berasal dari DPR, Presiden dan DPD RUU tertentu, setiap RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan naskah akademik RUU, dalam tahap penyusunan RUU, DPR dalam rapat paripurna memutuskan RUU tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan, selanjutnya RUU dibahas dalam dua tingkat pembicaraan.

Pembicaraan tingkat I pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan karena hanya DPR dan Presiden lah yang

²⁵ <http://4.bp.blogspot.com/-etprz3xtaw4/uceptyodi/aaaaaaaabdm/61qsue-h980/s1600/pengesahan.jpg>

memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden diserahkan kepada Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan, ditambahkan kalimat pengesahan, serta diundangkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia

Pembinaan hukum Nasional, Armico, Bandung, 1987

<http://3.bp.blogspot.com/-wlohplc45bq/ucebmmgzdci/aaaaaaabco/39maimys-g8/s1600/>

<http://4.bp.blogspot.com/-0zlcjlldq2m/ucebtjhhk-ii/aaaaaaaabcs/ypx2rddxslc/s1600>

http://www.peraturan.go.id/welcome/index/prolegnas_pengantarhtml#pelepasan

DAFTAR KEPUSTAKAAN

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UUDNRI Tahun 1945.

W.J.S. Poerwadarminta, Kamus Umum Bahasa Indonesia, diolah kembali oleh Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1982.

Bagir Manan, Peranan Peraturan Perundang-undangan Dalam