



Evi Oktarina, S.H., M.H.

# Kewenangan Legislatif dan Eksekutif

dalam Pembentukan Undang-Undang  
Sebelum dan Sesudah Amandemen  
Undang-Undang Dasar 1945



# **KEWENANGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF**

dalam Pembentukan Undang-Undang  
Sebelum dan Sesudah Amandemen  
Undang-Undang Dasar 1945

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

*Evi Oktarina, S.J.H., M.J.H.*

# KEWENANGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF

dalam Pembentukan Undang-Undang  
Sebelum dan Sesudah Amandemen  
Undang-Undang Dasar 1945



*Cerdas, Bahagia, Mulia, Lintas Generasi.*

**KEWENANGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF  
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG SEBELUM DAN SESUDAH  
AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

**Evi Oktarina**

Editor :

**Ahmad Khanafi**

Desain Cover :

**Herlambang Rahmadhani**

Sumber :

<https://www.shutterstock.com>

Tata Letak :

**Gofur Dyah Ayu**

Proofreader :

**Annisa Nurisnaini K.P.**

Ukuran :

**xiv, 85 hlm, Uk: 15.5x23 cm**

ISBN :

**978-623-02-3715-7**

Cetakan Pertama :

**November 2021**

Hak Cipta 2021, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

**Copyright © 2021 by Deepublish Publisher**

All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH**

**(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoarjo, Ngaglik, Sleman

Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427

Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)

[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)

E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

# KATA PENGANTAR

Hukum Tata Negara Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat. Salah satu perkembangan yang saat ini hangat menjadi perbincangan di kalangan akademisi antara lain penyederhanaan peraturan perundang-undangan melalui metode simplifikasi regulasi. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan ujung tombak tegaknya hukum. Teori Lawrence M. Friedmann menyatakan bahwa ada 3 (tiga) faktor penegakan hukum yaitu *Legal Substance*, *Legal Structure* dan *Legal Culture* dimana *Legal Substance* memiliki prioritas utama apalagi negara menganut asas legalitas. Sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik syarat mutlak dalam negara yang menjunjung tinggi hukum (*Rechtsstaats*).

Perubahan dasar hukum pembentukan perundang-undangan Pra dan Pasca Amandemen Undang-undang Dasar 1945 turut mempengaruhi perubahan kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Untuk itulah akademisi dan mahasiswa hukum wajib untuk memahami dan mengetahui sejauh mana dinamisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perguruan Tinggi Hukum dituntut mengajarkan ilmu hukum yang aktual agar dapat menghasilkan lulusan hukum yang berkualitas.

Peraturan Perundang-undangan harus berkualitas baik. Untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dilahirkan dari pemikiran dan pemahaman penyusun peraturan perundang-undangan (*Legal Drafter*). Maka dari itu pengembangan ilmu hukum dituntut bisa mengikuti perkembangan zaman dan kebutuhan hukum (*Legal Need*).

Saya sangat mengapresiasi lahirnya buku yang berjudul “Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-undang Dasar 1945”. Diharapkan buku ini dapat memberikan ilmu, wawasan, informasi dan pencerahan bagi yang membacanya. Buku ini menguraikan proses

pembentukan Undang-undangan dan perbandingannya antara sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Dengan memahami perubahan tersebut maka dapat tonggak pemahaman yang fundamental untuk memahami pembentukan peraturan perundang-undangan.

**Dr. H. Firman Freaddy Busroh, S.H., M.Hum.,C.T.L.**  
Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda

# **KATA PENGANTAR**

**Prof. Dr. H. Faisal Santiago, S.H., M.M.  
Guru Besar Ilmu Hukum Universitas Borobudur**

Setiap bangsa memiliki cita-cita ataupun tujuan tersendiri yang hendak dicapai dalam kehidupan bersama. Nilai-nilai dasar yang terkandung didalamnya diyakini menjadi panduan untuk membentuk tatanan kehidupan bersama sebagai satu bangsa dan satu negara yang dicita-citakan. Untuk mencapai cita-cita tersebut, setiap bangsa memilih jalan masing-masing berdasarkan prinsip-prinsip dasar yang disepakati bersama oleh segenap warganya. Cita-cita, nilai, dan prinsip dasar tersebut merupakan produk kesepakatan bersama seluruh rakyat yang dituangkan dalam konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Pelaksanaan UUD 1945, sebagai konstitusi bangsa Indonesia, tidak hanya menjadi tanggung jawab negara ataupun pemerintah, tetapi juga segenap warga negara dan seluruh komponen bangsa. Untuk itu UUD 1945 harus menjadi wacana publik dalam berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Apalagi dengan adanya perubahan yang sangat mendasar terhadap UUD 1945, tentu dibutuhkan banyak gagasan dan pemikiran untuk melaksanakan serta mengembangkan dalam praktik di segala bidang kehidupan, guna mewujudkan cita-cita bangsa menjadi masyarakat adil dan Makmur berdasarkan Pancasila.

Pada akhirnya dicapai titik temu, amandemen atau perubahan atas UUD 1945 akan dilakukan sesuai dengan mekanisme konstitusi itu sendiri, yakni melalui penggunaan Pasal 37 UUD 1945, dengan kesepakatan dasar bahwa Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila sebagai dasar negara tidak akan diubah dan akan dipertahankan serta kesepakatan-kesepakatan lainnya. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil Pemilu 1999 sendiri kemudian merumuskan kesepakatan

dasar yang harus dijadikan pijakan dalam perubahan UUD 1945 itu ke dalam lima hal: *Pertama*, Pembukaan UUD 1945 tidak akan diubah; *Kedua*, bentuk negara kesatuan akan dipertahankan; *Ketiga*, sistem pemerintahan presidensiil akan diperkuat; *Keempat*, Penjelasan UUD ditiadakan sedangkan isinya yang bersifat normatif dijadikan isi pasal-pasal UUD dan; *Kelima*, perubahan dilakukan melalui addendum. Demikianlah sejak September 1999 sampai dengan Agustus 2002 konstitusi tertulis kita, UUD 1945, diubah secara bertahap sehingga kita memilikinya seperti yang ada sekarang ini.

Salah satu hal yang segera tampak dari rekaman peristiwa perubahan UUD tersebut adalah fakta bahwa dalam pergulatan politik antar kekuatan politik sebagai gumpalan-gumpalan aspirasi rakyat itu terjadi juga pergulatan antara kebenaran akademik dan pilihan politik. Gagasan tentang perubahan UUD sesungguhnya lahir dari hasil kajian berbagai forum akademik baik dalam bentuk pertemuan ilmiah seperti diskusi-diskusi dan seminar-seminar maupun dalam bentuk hasil penelitian, tetapi dalam praktik atau pelaksanaannya dalam proses politik tidak semua kebenaran produk kajian akademik itu dengan sendirinya menjadi pilihan politik; terlebih lagi apa yang disebut produk akademik itu tidaklah selalu tunggal alias bermacam-macam, tergantung dari perspektif teori atau mazhab yang melatarbelakanginya.

Fungsi legislasi bagi kewenangan legislatif dan eksekutif yang menjadi urat nadi dalam buku ini tidak dapat dipungkiri adalah salah satu pilar utama kehidupan ketatanegaraan di tanah air. Dalam proses pembuatan suatu undang-undanglah ide-ide hukum diubah menjadi norma tertulis yang mengikat sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Tidak berlebihan kiranya jika dikatakan bahwa tanpa fungsi legislasi yang sehat, demokrasi pun akan sakit. Dengan kata lain, kehidupan demokrasi akan pula dipengaruhi bagaimana demokratisnya proses legislasi. Fungsi legislasi yang sehat, akan menghadirkan demokrasi yang juga sehat.

Demokrasi tidak mungkin lepas dari regulasi dalam konteks ini: Undang-Undang. Demokrasi tanpa regulasi akan menjadi demokrasi tak beraturan, yang cenderung merusak atau anarkis. Demokrasi di samping menjamin kebebasan, juga mensyaratkan batasan. Pembatasan yang

demokratis hanya dapat dilakukan melalui proses legislasi yang juga demokratis. Tidak mungkin pembatasan muncul tiba-tiba dari penguasa ataupun orang-perorang yang mengklaim mempunyai kewenangan mengatur. Negara memang berhak mengatur kehidupan berbangsa. Namun, pengaturan oleh negara diatur pula mekanismenya oleh hukum dasar tertinggi: Konstitusi. *The Supreme Law* memberikan mandat pengaturan kepada organ-organ konstitusi yang terentang tidak hanya mencakup legislatif, tetapi melibatkan pula eksekutif bahkan yudikatif. Konstitusi mengatur pula bagaimana proses pengaturan demikian dilakukan oleh masing-masing organ negara. Kesemuanya itulah yang kemudian diberi label sebagai proses legislasi atau pembentukan Undang-Undang.

Sebagai lembaga legislatif, pada tempatnyalah parlemen mempunyai peran lebih dalam proses legislasi. Tetapi peran lebih parlemen itu, bukan berarti menafikan kemungkinan lembaga eksekutif, termasuk Presiden. Fungsi legislasi tetap juga dapat menjadi kewenangan Presiden, tentu dengan mekanisme yang demokratis. Terlebih, dalam ketatanegaraan kekinian, yudikatif juga mempunyai peran kontrol dalam proses legislasi. *Judicial Review* adalah peran yudikatif yang menjadi instrumen saling-kontrol-saling-imbang (*checks and balances*). Singkat kata, fungsi legislasi tidak dapat diklaim menjadi hanya dimiliki lembaga legislatif semata.

Saya yakin buku ini sangat bermanfaat dan dapat menjadi bahan bacaan penting bagi siapa pun yang ingin mengetahui dan mendalami pergeseran Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 bagi masa depan politik, konstitusi, dan ketatanegaraan di Indonesia. Oleh sebab itu, saya sangat mengapresiasi dan mengucapkan selamat kepada penulis dengan kehadiran buku ini ke tengah-tengah masyarakat.

# PRAKATA

Segala puji dan rasa syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt. atas segala limpahan rahmat dan nikmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang berjudul *Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, kendati pun membutuhkan waktu yang relatif lama dalam penyelesaiannya, di samping itu, tentu saja tidak terlepas juga dari bantuan semua pihak yang turut andil dalam penulisan buku ini.

Mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di Indonesia yang memiliki otoritas legitimasi kewenangan menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan presiden, yang keduanya merupakan lembaga tinggi negara sekaligus representatif sebagai hasil dari pilihan terbaik rakyat.

Penulis juga menyadari bahwa kajian atau pembahasan buku ini jauh dari harapan sempurna. Namun, dari hasil olah pikir yang menghasilkan kajian dalam buku ini, setidaknya akan menjadi tahu tentang bagaimana pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dengan menyoroti kewenangan legislatif dan eksekutif.

Melalui kata pengantar yang singkat ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tak terhingga khususnya kepada Yth Bapak Dr. H. Firman Freaddy Busroh, S.H., M.Hum., CTL., selaku Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang, yang telah memberikan

arahan dan dukungannya dalam penyelesaian penulisan buku ini. Juga penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada rekan-rekan *civitas* akademika Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang, yang telah memberikan bantuan secara langsung maupun tidak langsung.

Selanjutnya, buku ini ditulis dan dipersembahkan sebagai ungkapan bakti kepada almarhum ayahanda tercinta H. Ali Muchtar, S.H. serta hormat dengan penuh cinta kepada Ibunda Hj. Rohana Hasan, yang selalu mendoakan penulis dalam setiap langkah. Juga buku ini dipersembahkan kepada suami penulis almarhum Tarudin, S.H., M.Hum. dan anak-anakku tercinta Muhammad Hikmal Asshiddiqie dan Muhammad Adnan Al-Ayyubi.

Akhirnya, sebagai penutup prakata buku ini, penulis menyampaikan terima kasih kepada manajemen Penerbit Deepublish di Yogyakarta, yang memberikan apresiasi kelayakan atas karya ini untuk diterbitkan.

Semoga dengan diterbitkannya buku ini dapat memberikan manfaat, bernilai guna untuk pengembangan ilmu hukum khususnya bidang hukum tata negara dan ilmu hukum pada umumnya, serta menjadi referensi pustaka bagi para pembaca.

Palembang, September 2021  
Salam Penulis

**Evi Oktarina**

# DAFTAR ISI

## KATA PENGANTAR

Dr. H. Firman Freaddy Busroh, S.H., M.Hum.,C.T.L. .... vi

## KATA PENGANTAR

Prof. Dr. H. Faisal Santiago, S.H., M.M. .... vii

PRAKATA ..... x

DAFTAR ISI ..... xii

**BAB 1 PENDAHULUAN ..... 1**

**BAB 2 HAKIKAT UNDANG-UNDANG ..... 7**

**BAB 3 PENDEKATAN YURIDIS NORMATIF ..... 10**

**BAB 4 KEWENANGAN ..... 12**

**BAB 5 KEWENANGAN LEGISLATIF ..... 18**

**BAB 6 KEWENANGAN EKSEKUTIF ..... 23**

**BAB 7 PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-  
UNDANGAN..... 26**

**BAB 8 AMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR 1945..... 29**

**BAB 9 SISTEM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG  
SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD  
1945..... 34**

A. Perencanaan Undang-Undang ..... 42

B. Penyusunan Undang-Undang ..... 45

C. Pembahasan Rancangan Undang-Undang ..... 49

D. Penyusunan Rancangan Undang-Undang..... 54

E.	Penyampaian RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat .....	55
F.	Proses Penyiapan RUU dari Dewan Perwakilan Rakyat....	56
G.	Proses Penyiapan RUU dari Dewan Perwakilan Daerah ...	60
1.	Tingkat Pembicaraan .....	60
2.	Prakarsa Penyusunan Usul Rancangan Undang-Undang.....	61
3.	Pengajuan dan Pembahasan RUU dari Dewan Perwakilan Daerah .....	61
<b>BAB 10</b>	<b>KEWENANGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM PEMBENTUKAN UU SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945 .....</b>	<b>75</b>
<b>BAB 11</b>	<b>EPILOG .....</b>	<b>80</b>
	<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>83</b>





# BAB 1

## PENDAHULUAN

Pada hakikatnya, pembentukan peraturan perundang-undangan diproyeksikan sebagai bagian dari pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Maksud dari bersifat dan berlaku secara umum adalah tidak mengidentifikasi individu tertentu, sehingga berlaku bagi setiap subjek hukum yang memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam ketentuan mengenai pola tingkah laku tersebut. Namun pada kenyataannya, terdapat juga peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk kelompok, objek, daerah dan waktu tertentu. Dapat dikatakan bahwa saat ini, mengikat secara umum memiliki makna yang tidak menentukan secara konkret (nyata) identitas individu atau objeknya.

Menurut S.J. Fockema Andrea, perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gesetzgebung* memiliki dua pengertian yang berbeda. Pertama, perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Kedua, perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>1</sup> Supaya pembentukan undang-undang bersifat tangguh dan berkualitas, maka dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang, yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis. Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut supaya undang-undang

---

<sup>1</sup> Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 26.

yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), efisien untuk diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.

Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. Proses pembentukan undang-undang sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk. Oleh karena itu, mengkaji pembentukan undang-undang secara komprehensif perlu diawali dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri. Sistem hukum di Indonesia sendiri dapat diidentifikasi melalui ketentuan yang tertulis di dalam UUD 1945 pada perubahan pertama. bahwa undang-undang yang semula dipegang oleh presiden (eksekutif), beralih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif). Perubahan UUD 1945 sesungguhnya dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang sebelumnya sangat besar dan merambah ke bidang legislatif dan yudikatif. Di dalam bidang legislasi, tepatnya pasca reformasi konstitusi, terjadi pergeseran kewenangan membentuk undang-undang yang kekuasaannya semula berada di tangan presiden sekarang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hasil amandemen UUD 1945 itu menempatkan proses pembentukan undang-undang pada titik ekstrem berbeda, yaitu dari kekuasaan legislatif.

Pada sistem pemerintahan demokrasi, lembaga perwakilan rakyat merupakan unsur yang paling penting. Sistem perwakilan merupakan cara terbaik membentuk '*representative government*'. Upaya ini menjamin rakyat tetap ikut serta dalam proses politik tanpa harus terlibat sepenuhnya. Duduknya seseorang di lembaga perwakilan, baik itu karena pengangkatan maupun melalui pemilihan umum mengakibatkan timbulnya hubungan antara 'wakil' dengan 'yang diwakili'. Salah satu unsur penting lainnya dalam pemerintahan demokrasi adalah kekuasaan eksekutif. Kekuasaan eksekutif berperan dalam menjalankan roda pemerintahan suatu negara berdasarkan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam sistem yang dianut UUD 1945, Presiden Republik Indonesia memiliki kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan secara bersamaan.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 103.

Pembagian kekuasaan negara sebelum perubahan pertama UUD 1945 dapat dipahami bahwa hanya kekuasaan yudikatif yang tegas dan mandiri tanpa dicampuri cabang kekuasaan lain. Sementara itu, presiden yang merupakan lembaga eksekutif juga memiliki kekuasaan dalam membentuk undang-undang, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif sekaligus fungsi eksekutif. Oleh karena itu, dalam praktik penyelenggaraan negara di bawah Undang-Undang Dasar 1945 selama ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi eksekutif dan fungsi legislatif. Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan presiden hanya memiliki fungsi eksekutif.<sup>3</sup>

Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan presiden begitu besar dan kuat. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan, presiden juga memegang kekuasaan lainnya yang mencakup kekuasaan di bidang luar negeri (*diplomatic*), militer (*military*), pertahanan (*defence*), pengampunan (grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi) dan sebagainya. Tidak hanya itu, presiden juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dan sebagai kepala negara, presiden memiliki kekuasaan yang luas dan kuat. Dalam bagian penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan bahwa presiden adalah Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, kekuasaan dan tanggung jawab dalam menjalankan pemerintahan negara berada di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*), dan presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pada intinya, konstitusi tinggi negara memberikan kekuasaan yang begitu kuat kepada presiden, baik sebagai kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara.

Berbeda dengan kekuasaan presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidaklah memiliki kekuasaan penuh (*sovereignty*) untuk membuat undang-undang dan hanya memiliki kekuasaan sedikit di luar itu. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan untuk membuat undang-undang menjadi milik bersama

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hal. 180.

antara Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden. Itu pun hanya berupa wewenang menyetujui rancangan undang-undang menjadi undang-undang dan hak inisiatif yang jadi bagian Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan wewenang untuk mengesahkan ada di tangan presiden.

Gagasan fundamental yang diadaptasi oleh Undang-Undang Dasar 1945 pada perubahan pertama dan kedua salah satunya adalah prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan segala implikasinya sebagai pengganti dari prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku sebelumnya. Apabila sebelumnya ditentukan dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan berada di bawah tangan presiden dan dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka dalam perubahan pertama dan kedua Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 20 ayat (1) kekuasaan untuk membentuk undang-undang itu ditegaskan berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan presiden menurut Pasal 5 ayat (1) yang baru ditentukan hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Perubahan ini menegaskan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat, dengan konsekuensi berubah pula pengertian kita tentang aturan prinsip pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan seperti yang dipahami selama ini.<sup>4</sup>

Upaya untuk memulihkan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif, dan dalam rangka *checks and balances*, diselenggarakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) yang menegaskan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Demikian pula Pasal 5 ayat (1) sebelum amandemen disebutkan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam amandemen pertama redaksi Pasal 5 ayat (1) diubah redaksinya menjadi presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini menunjukkan bahwa meskipun ada perubahan, tidak berarti ada pemisahan kekuasaan (*separation of power*) antara Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden dalam membentuk undang-

---

<sup>4</sup> *Ibid*, hal. 160-161.

undang. Hal yang sejatinya terjadi adalah pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang mencerminkan pula bahwa kekuasaan membentuk undang-undang dilakukan bersama-sama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden.<sup>5</sup>

Berdasarkan amandemen pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka terlihat jelas bahwa terdapat perubahan yang mendasar dalam pembentukan undang-undang. Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 presiden sebagai salah satu pemegang kewenangan dalam membentuk undang-undang yang terlebih dahulu harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 presiden tidak lagi memiliki hak untuk membentuk undang-undang karena kewenangan untuk membentuk undang-undang telah beralih ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Oleh karena itu, buku ini mencoba membahas tentang mekanisme konteks pembagian kekuasaan yang melibatkan lembaga eksekutif dan legislatif. Perlu dipahami bersama tentang bagaimana sistem pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, untuk memperoleh pembahasan yang lebih mengerucut, buku ini juga menyajikan tentang bagaimana kewenangan legislatif dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konteks di dalam buku ini hanya berfokus pada hubungan antara eksekutif (presiden) dan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam penerapan pembentukan peraturan perundang-undangan pada saat sebelum dan setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mekanisme pembahasan di dalam buku ini akan berfokus pada pasal-pasal yang berkaitan dengan masing-masing fungsi serta tugas lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam pembentukan undang-undang. Dengan begitu, penulis berharap bahwa buku ini dapat memberikan penjelasan yang lebih rinci tentang sistem, serta kewenangan lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam pembentukan undang-

---

<sup>5</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 24.

undang sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penulis juga berharap buku dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara. Termasuk di dalamnya, dapat menjadi referensi pengetahuan dan informasi bagi masyarakat secara umum dan kalangan akademis secara khusus. Dengan begitu, hadirnya buku ini dapat memberikan peran untuk perkembangan teoretis dalam bidang hukum tata negara.

Penulis juga berharap buku ini mampu menjelaskan secara gamblang tentang tingkat kewenangan legislatif dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, termasuk memberikan kajian terkait dengan pergeseran kewenangan pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



## BAB 2

# HAKIKAT UNDANG-UNDANG

Undang-Undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan, yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat diperkirakannya akibat suatu aturan hukum dan adanya kepastian dalam hukum. Menurut Bagir Manan, supaya pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang yang mencakup: landasan yuridis (*juridische gelding*); landasan sosiologis (*sociologische gelding*); dan landasan filosofis.<sup>6</sup> Ketiga landasan ini dinilai penting supaya undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah yang sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena diterima masyarakat secara wajar, serta berlaku untuk waktu yang panjang.

Namun demikian, kembali kita mengingat bahwa kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam negara atau disebut dengan kedaulatan (*soevereiniteit*) yang memiliki sifat-sifat tunggal, asli, abadi dan tidak terbagi. Kekuasaan dimaksud adalah kemampuan seseorang atau golongan untuk dapat mengubah sikap dari kebiasaan orang lain. Terdapat beberapa teori menurut Jean Bodin untuk mengetahui kekuasaan tertinggi dalam negara, antara lain:

1. Teori kedaulatan Tuhan
2. Teori kedaulatan raja
3. Teori kedaulatan negara

---

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, FH. Universitas Andalas, Padang, 1994, hal. 14.

4. Teori kedaulatan hukum
5. Teori kedaulatan rakyat

Apabila diuraikan, teori kedaulatan Tuhan merupakan pernyataan bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara adalah dimiliki Tuhan (teori teokrasi). Sedangkan teori kedaulatan raja, menyatakan kekuasaan tertinggi dalam negara ada pada raja karena raja wakil daripada Tuhan untuk melaksanakan kedaulatan di dunia. Menurut teori kedaulatan negara, negara adalah satu-satunya sumber hukum sehingga kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh negara. Berbeda halnya dengan teori kedaulatan hukum yang menegaskan adanya kekuasaan di atas negara yakni kesadaran hukum dan rasa keadilan sehingga pada akhirnya 'hukum-lah' yang berdaulat. Sementara itu, teori kedaulatan rakyat dapat digambarkan bahwa raja yang memerintah memperoleh kekuasaan dari rakyat, sehingga subjek yang memiliki kekuasaan tertinggi atau berdaulat adalah rakyat sedangkan raja hanya merupakan pelaksana dari apa yang telah diputuskan atau dikehendaki oleh rakyat (kemauan umum).<sup>7</sup>

Menurut Rousseau, tujuan negara itu yakni menegakkan hukum dan menjamin kebebasan dari para warga negaranya, dalam pengertian bahwa kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan. Dalam hal ini, pembentukan undang-undang adalah menjadi hak rakyat sendiri untuk membentuknya, sehingga undang-undang itu merupakan penjelmaan dari kemauan atau kehendak rakyat.<sup>8</sup> Rousseau juga menyatakan bahwa undang-undang harus dibentuk oleh kehendak umum (*volonte' generale*) di mana dalam hal ini seluruh rakyat secara langsung mengambil bagian dalam pembentukan aturan masyarakat tanpa perantara wakil-wakil. Dilihat dari fungsi negara menurut Montesquieu, maka fungsi negara itu terbagi atas 3 (tiga), antara lain:

1. Fungsi legislatif, membuat undang-undang
2. Fungsi eksekutif, melaksanakan undang-undang
3. Fungsi yudikatif, mengawasi supaya semua peraturan ditaati (fungsi mengadili).

---

<sup>7</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hal. 69.

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 73.

Tiga fungsi negara di atas populer dikenal dengan teori Trias Politika, di mana tujuan Montesquieu memperkenalkan teori ini adalah untuk kebebasan berpolitik (melindungi hak-hak asasi manusia), dengan memisahkan fungsi-fungsi dari negara yang dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang terpisah pula.<sup>9</sup>

Secara konseptual, penulis menjabarkan beberapa istilah sebagai komponen pembahasan di dalam buku ini yang mencakup kewenangan, pembentukan undang-undang, amandemen, legislatif, dan eksekutif. Kewenangan sendiri menurut kamus lengkap Bahasa Indonesia diartikan sebagai kekuasaan membuat keputusan atau hak mengambil keputusan.<sup>10</sup> Sementara pembentukan undang-undang diartikan sebagai proses, perbuatan, cara membentuk. Undang-undang dimaknai sebagai aturan-aturan yang dibuat oleh penguasa untuk dipatuhi masyarakat. Menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 pada Pasal 1 angka 1, pembentukan undang-undang dinyatakan sebagai pembuatan undang-undang yang kerangkanya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.<sup>11</sup> Sedangkan amandemen dapat diartikan secara etimologis sebagai perubahan yang berarti hal (keadaan), berubah, peralihan, pergantian atau pertukaran.

Pengertian legislatif dipahami adalah berwenang menyusun undang-undang.<sup>12</sup> Sedangkan eksekutif berarti pejabat tingkat tinggi yang menjalankan undang-undang.<sup>13</sup> Dari penjelasan ini maka dapat dikatakan bahwa untuk membuat undang-undang, lembaga yang berwenang ialah legislatif dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan lembaga yang melaksanakan jalannya suatu perundang-undangan dalam kaitannya ialah pemerintah yang mencakup presiden dan alat-alat perlengkapannya.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, hal. 85.

<sup>10</sup> Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Difa Publisher, hal. 862.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 153.

<sup>12</sup> *Ibid*, hal. 523.

<sup>13</sup> *Ibid*. hal. 270.



---

## BAB 3

# PENDEKATAN YURIDIS NORMATIF

Buku ini ditulis dengan pendekatan yuridis normatif dengan studi kepustakaan yang berusaha menginventarisasi bahan hukum. Dalam penerapannya, penulis mengumpulkan, mengelompokkan, dan memastikan konsistensi serta sinkronisasi hubungan presiden (eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif) dalam kewenangan pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945.

Buku ini merupakan hasil eksplorasi berbagai data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang dilakukan dengan inventarisasi bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan konteks kajian dari permasalahan sistem hukum dan kewenangan lembaga legislatif dan eksekutif. Beberapa literatur yang menjadi bahan eksplorasi sehingga menghasilkan konteks pembahasan di dalam buku ini mencakup:

1. Bahan hukum primer yang meliputi Undang-Undang Dasar 1945 dan amandemen Undang-Undang Dasar 1945.
2. Bahan hukum sekunder yang meliputi buku-buku relevan dengan konteks kajian, serta artikel, jurnal, majalah dan makalah yang membahas pengaturan lembaga-lembaga negara.
3. Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang meliputi kamus hukum, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, dan *Kamus Bahasa Inggris*.

Penelusuran bahan hukum dilakukan melalui telaah Undang-Undang Dasar 1945 dan berbagai literatur lainnya yang mendukung kajian permasalahan. Hasil telaah terhadap bahan-bahan hukum dilakukan klasifikasi berdasarkan relevansinya. Buku ini mendeskripsikan secara kualitatif melalui pemaparan secara menyeluruh dan sistematis terutama mengenai hal-hal yang berkaitan dengan konteks permasalahan. Dengan begitu, pemahaman yang dihasilkan menjadi lebih objektif dan akurat.



---

## BAB 4

# KEWENANGAN

Di dalam kamus lengkap Bahasa Indonesia yang disusun oleh Em. Zulfajri dan Ratu Aprilia Senja, istilah “kewenangan” memiliki banyak padanan suku kata seperti “wewenang” kemudian ditambah imbuhan “ber-” menjadi “berwenang” yang merupakan kata kerja dan memiliki makna “memiliki kuasa untuk melakukan sesuatu” dan “memiliki tugas untuk menjalankan kekuasaan”.<sup>14</sup> Istilah wewenang sebagai kata benda dapat dimaknai sebagai kekuasaan untuk bertindak, sementara istilah kewenangan sendiri diartikan sebagai kekuasaan membuat keputusan atau hak untuk mengambil keputusan.<sup>15</sup> Uraian tentang pengertian istilah kewenangan belum cukup sampai disitu saja, melainkan akan terkait secara substansial dengan variabel lain yang mempengaruhi makna kewenangan itu sendiri. Dalam konteks ini penulis mencoba memahami makna dari istilah kewenangan itu menurut sudut pandang “Negara Hukum”. Konsekuensi logisnya untuk menghindari kesalahan penafsiran, yang oleh karenanya akan menyimpang (bias) dari makna yang sesungguhnya.

Dasar pertimbangan lain adalah bahwa istilah “kewenangan” identik dengan “kekuasaan”. Hal inilah yang menjadi kekhawatiran penulis seandainya kekuasaan itu cenderung dimaknai sebagai sumber yang memberikan mandat untuk melakukan perbuatan yang sewenang-wenang. Hingga pada akhirnya makna tersebut akan terkonsentrasi pada kekuasaan yang sewenang-wenang (*absolutisme*) atau wewenang yang sentralistis dan berkembang menjadi negara kekuasaan (*machtstaat*). Oleh karena itu,

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hal. 862

<sup>15</sup> *Ibid*.

istilah “kewenangan” yang dimaksud di sini adalah kewenangan yang tidak bisa dipisahkan dari sudut pemahaman negara hukum. Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Meskipun negara hukum dianggap sebagai konsep universal, implementasi yang terjadi justru memiliki karakteristik beragam. Hal ini dikarenakan adanya pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan tadi di samping pengaruh falsafah bangsa, ideologi negara, dan lain-lain.

Ide dan gagasan negara hukum pertama kali diperkenalkan sarjana kenamaan sekaligus filsuf terkenal bernama Plato. Beliau mengenalkan konsep “*nomoi*”. Di dalam konsep tersebut, beliau mengemukakan bahwa “penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik”.<sup>16</sup> Konsep negara hukum menurut Plato juga ditegaskan oleh Aristoteles yang juga merupakan murid Plato, dengan menuliskan karyanya yang berjudul *Politica*. Menurutnya, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>17</sup> Aristoteles menjelaskan bahwa pemerintahan berkonstitusi memiliki 3 (tiga) unsur di dalamnya, antara lain:

- 1) pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- 2) pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengenyampingkan konstitusi dan konvensi; dan
- 3) pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan, tekanan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.<sup>18</sup>

Semakin dirasakan manfaat dari negara hukum ini di mana negara itu ada dan bekerja berdasarkan ketentuan hukum yang dibuat atas persetujuan rakyat dan untuk kepentingan umum sebagaimana digariskan di dalam konstitusi. Seorang sarjana yang bernama Frederick Julius Stahl merumuskan unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*), sebagai berikut:

- 1) perlindungan hak-hak asasi manusia;
- 2) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;

---

<sup>16</sup> Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2008, hal. 1

<sup>17</sup> *Ibid*, hal. 2.

<sup>18</sup> *Ibid*.

- 3) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- 4) peradilan administrasi dalam perselisihan.<sup>19</sup>

Pada saat yang bersamaan, muncul pula konsep negara hukum (*rule of law*) dari A.V. Dicey, yang merumuskan unsur-unsur negara hukum sebagai berikut:

- 1) supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the laws*) yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
- 2) kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*) dalil ini berlaku untuk orang biasa, maupun pejabat; dan
- 3) terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang.<sup>20</sup>

Di dalam ensiklopedia Indonesia, istilah “negara hukum” (*rechtsstaat*) yang dilawankan dengan negara kekuasaan (*machtstaat*), dirumuskan negara hukum (bahasa Belanda = *Rechtsstaat*). Negara bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu dan berjalan menurut hukum.<sup>21</sup>

D. Mutiara’s dalam bukunya berjudul *Ilmu Tata Negara Umum*, mendefinisikan negara hukum sebagai negara yang susunannya diatur dengan sebaik-baiknya di dalam undang-undang, sehingga kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan pada hukum. Rakyat tidak boleh bertindak sendiri-sendiri menurut semuanya yang bertentangan dengan hukum.<sup>22</sup> Negara hukum itu negara yang diperintah bukan oleh orang-orang tetapi oleh undang-undang (*state the not governed by men, but by law*). Oleh karena itu, di dalam negara hukum, hak-hak rakyat dijamin sepenuhnya oleh negara dan semuanya tunduk dengan segala ketentuan pemerintah dan undang-undang negara.<sup>23</sup>

Prof. Dr. R. Soepomo dalam bukunya yang berjudul *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, mengartikan negara hukum dalam sebuah perspektif bahwa Republik Indonesia dibentuk sebagai negara hukum artinya negara akan tunduk pada hukum, peraturan-

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hal. 2-3.

<sup>20</sup> *Ibid*, hal. 4

<sup>21</sup> A. Mukti Ali, *Type Negara Hukum*, Bayu Media Publishing, Magelang, 2005, hal. 5.

<sup>22</sup> *Ibid*.

<sup>23</sup> *Ibid*.

peraturan hukum yang berlaku pada bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara.<sup>24</sup> Prof. Soediman Kartohadiprojo, S.H. berpendapat lain tentang arti negara hukum, bahwa ketika berhadapan dengan suatu istilah, seperti halnya negara hukum ini dan juga istilah-istilah hukum lainnya, terlebih dahulu harus diketahui di dalam pikiran tentang apa yang hendak dinyatakan dengan istilah tersebut.<sup>25</sup> Kembali kepada istilah “kewenangan” yang merupakan bagian yang substansial dan prinsipil dalam negara hukum. Salah satu prinsip dasar dalam negara hukum yaitu dari mana sumber kewenangan itu diperoleh dan dengan cara apa kewenangan itu didapat.

Salah satu asas negara hukum yakni asas legalitas (*legaliteit beginsel*). Asas ini merupakan salah satu prinsip utama dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum, terutama di negara hukum Eropa Kontinental. Gagasan negara hukum menuntut supaya penyelenggaraan urusan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat. Asas legalitas menjadi dasar legitimasi tindakan pemerintahan dan jaminan perlindungan dari hak-hak rakyat.<sup>26</sup> Menurut Sonny Tobelo Manyawa, teori kewenangan di dalam berbagai literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering ditukar dengan istilah kewenangan, demikian sebaliknya.<sup>27</sup>

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang, karena kekuasaan yang dimiliki eksekutif, legislatif dan yudikatif dan kekuasaan formal.<sup>28</sup> Kekuasaan merupakan unsur yang esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya yaitu hukum, kewenangan, wewenang, dan keadilan.<sup>29</sup> Secara yuridis pengertian kewenangan adalah kemampuan yang diberikan oleh

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 7.

<sup>25</sup> *Ibid*, hal. 8.

<sup>26</sup> Ridwah HR, *Op. Cit*, hal. 97.

<sup>27</sup> <http://sonny-tobelo.blogspot.com/2011/01/toeri-kewenangan.html>

<sup>28</sup> *Ibid*.

<sup>29</sup> *Ibid*.

peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>30</sup> H.D. Stoud memberikan definisi tentang kewenangan atau wewenang. Sebagaimana dikutip sebagai berikut dalam terjemahannya, wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum dalam hukum publik.<sup>31</sup>

Dari uraian tentang pengertian kewenangan di atas maka dapat dipertegas bahwa kewenangan yang dimaksudkan adalah kemampuan atau kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan atau perbuatan. Kemampuan atau kekuasaan untuk bertindak tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks negara hukum, kewenangan bersumber dengan asas legalitas yang artinya sumber kewenangan itu bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan diperoleh bersumber pada peraturan perundang-undangan melalui 3 (tiga) cara, yakni atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>32</sup> H.D. van Wijk Willem Konijnenbelt mendefinisikan tiga cara tersebut sebagai berikut.

a. *Attributie*

*‘Tekening van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan’* yakni atribusi yang didefinisikan sebagai pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.

b. *Delegatie*

*‘Overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander’* yakni delegasi yang didefinisikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.

c. *Mandat*

*‘Een bestuursorgaan laat zijn bevoegdheid namens hem wilt openen door een ander’* yakni mandat yang terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Ridwan, HR, *Op. Cit.*, hal. 103-104.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hal. 75.

Berbeda dengan van Wijk, F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutkan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkaitan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang dari wewenang yang telah ada, oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain. Jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi.<sup>34</sup> Pada mandat tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang. Dalam hal ini mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidak-tidaknya dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.<sup>35</sup> Dengan mengetahui sumber dan cara memperoleh kewenangan sebagaimana telah diuraikan di atas, maka tampak jelas bahwa kewenangan yang dimiliki oleh alat-alat perlengkapan negara bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid*, hal. 76.

<sup>36</sup> *Ibid*, hal. 77.



## BAB 5

# KEWENANGAN LEGISLATIF

Melalui perhatian dari unsur-unsur negara hukum sebagaimana dikemukakan oleh Frederich Julius Stahl sebagai berikut:

- a) adanya perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b) adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan;
- c) adanya pemerintahan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan
- d) adanya peradilan administrasi negara.

Berdasarkan unsur-unsur negara hukum sebagaimana dimaksudkan oleh FJ Stahl terutama pada unsur negara hukum yang kedua yaitu adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan. Bercermin dari sistem kekuasaan negara yang berpusat pada satu tangan atau satu lembaga, telah membawa dampak negatif bagi hidup dan kehidupan manusia, maka kekuasaan negara harus dipisahkan satu sama lain sehingga kekuasaan dimaksud tidak terpusat. Atas dasar itulah maka seorang sarjana bernama John Locke pertama kali melahirkan teori pemisahan kekuasaan dengan membaginya menjadi tiga macam, yakni:

- 1) kekuasaan legislatif (membuat undang-undang);
- 2) kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang); dan
- 3) kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri).<sup>37</sup>

Ajaran pemisahan kekuasaan menjadi semakin populer setelah seorang ahli hukum berkebangsaan Perancis yang bernama Montesquieu

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hal. 12.

yang menerbitkan karyanya yang berjudul *L'Esprit des lois (the spirit of the law)* juga mengungkapkan ajaran pemisahan kekuasaan, yakni:

- 1) kekuasaan legislatif (membuat undang-undang);
- 2) kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang); dan
- 3) kekuasaan yudikatif (mengadili pelanggaran undang-undang).<sup>38</sup>

Ajaran pemisahan kekuasaan sebagaimana dimaksud oleh Montesquieu dikenal dengan teori Trias Politika. Meskipun dalam perkembangannya, ajaran pemisahan kekuasaan itu mendapat berbagai modifikasi terutama melalui ajaran pembagian kekuasaan (*machtsverdeling* atau *distribution of power*) yang menekankan pentingnya hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antar berbagai lembaga negara. Akan tetapi, esensi bahwa kekuasaan negara itu harus dibagi atau dipisahkan masih relevan hingga kini.<sup>39</sup> Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan yang dapat dilihat perwujudannya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

1. Lembaga legislatif cerminannya adalah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Lembaga eksekutif cerminannya adalah presiden atau pemerintah yang berwenang untuk menjalankan undang-undang.
3. Lembaga yudikatif cerminannya adalah Mahkamah Agung yaitu lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengawasi dan menegakkan undang-undang.

Berkenaan dengan lembaga legislatif, lembaga DPR RI telah diatur secara konstitusional oleh UUD 1945 amandemen pada Bab VII Dewan Perwakilan Rakyat.

### **Pasal 19**

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat melalui pemilihan umum
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid*, hal. 12-13.

### **Pasal 20**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama
- (3) Apabila rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang tidak diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan

### **Pasal 20A**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang ini, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat
- (3) Selain hak yang diatur di dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang

### **Pasal 21**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang

### **Pasal 22**

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang

- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut
- (3) Apabila tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut

#### **Pasal 22A**

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang

#### **Pasal 22B**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Pasal-pasal tersebut di atas, secara konstitusional dapat dimaknai sebagai Dewan Perwakilan Rakyat, berikut kewenangan fungsi dan hak-haknya yang juga merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pembagian kekuasaan, antara legislatif dan eksekutif terutama dalam pembentukan undang-undang (proses legislasi). Di samping pembagian kekuasaan antara legislatif dengan eksekutif dalam hal pembuatan undang-undang, maka terdapat pula pembagian kekuasaan antara eksekutif dan yudikatif.

#### **Pasal 14**

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa negara Republik Indonesia merupakan negara yang menganut sistem pembagian kekuasaan sebagai bentuk modifikasi dari teori Trias Politika, yang lebih mengutamakan sistem pemisahan kekuasaan. Dengan demikian maka kewenangan legislatif dapat dimaknai sebagaimana telah dijelaskan

sebelumnya bahwa kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal yang diberikan oleh undang-undang.

Kewenangan atau kekuasaan formal di sini adalah kewenangan atau kekuasaan yang dimiliki oleh organ negara yaitu lembaga legislatif. Mengingat kewenangan atau kekuasaan inti dari penyelenggaraan negara supaya negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi dan berkinerja melayani warganya.<sup>40</sup> Kewenangan legislatif merupakan kekuasaan yang dimiliki lembaga legislatif untuk menyelenggarakan negara, kekuasaan mana telah diatur sedemikian rupa menurut konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>40</sup> Tobelco, Manyawa, *Op. Cit.*



## BAB 6

# KEWENANGAN EKSEKUTIF

Keberadaan lembaga legislatif dan eksekutif tidak dapat dipisahkan sebagai subsistem dari teori pembagian kekuasaan negara, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Istilah kewenangan dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan dan wewenang. Menurut Ateng Syafrudin, ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu dari kewenangan.<sup>41</sup>

Kewenangan yang dimiliki oleh organ negara dalam hal ini lembaga eksekutif (pemerintah) untuk melakukan perbuatan negara (riil) mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi maupun mandat. Suatu atribusi merujuk kepada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Idealnya, menurut teori pemisahan/pembagian kekuasaan sebagaimana dimaksudkan oleh Montesquieu lembaga untuk melaksanakan undang-undang. Atributif kewenangan eksekutif dapat dilihat kembali di dalam konstitusi yakni Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut di bawah ini.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

#### **Pasal 4**

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden.

#### **Pasal 5**

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

#### **Pasal 10**

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

#### **Pasal 11**

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 12**

Presiden menyatakan keadaan bahaya, syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

#### **Pasal 13**

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul
- (2) Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat

- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

#### **Pasal 14**

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat

#### **Pasal 15**

Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang

#### **Pasal 16**

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden yang selanjutnya diatur dengan undang-undang.



---

## BAB 7

# PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Istilah pembentukan ada kalanya selalu disamakan dengan pembuatan, pembentukan berasal dari kata “bentuk” artinya “rupa” atau “wujud”.<sup>42</sup> Apabila istilah bentuk ini diberikan imbuhan (pe-an) yakni awalan “pe-” dan akhiran “-an” maka akan terjadi perubahan suku kata yakni “pembentukan”. Istilah pembentukan secara sederhana dapat diartikan sebagai proses, perbuatan atau cara membentuk.<sup>43</sup> Pada dasarnya, istilah pembentukan undang-undang didefinisikan sebagai ketatanegaraan untuk mengimplementasikan amanat konstitusional yang menegaskan negara Indonesia adalah negara hukum. Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. Dengan telah diundangkannya UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 4 Oktober 2019, lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183 maka negara Indonesia telah memiliki pedoman yuridis mengenai cara dan metode yang pasti, baku dan sah untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

---

<sup>42</sup> EM. Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Op. Cit.*, hal. 152.

<sup>43</sup> *Ibid*, hal. 153.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Nomor 10 Tahun 2004, menentukan pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dan jenis hierarkinya pada Pasal 7 ayat (1) adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Mengenai uraian dari masing-masing hierarki dapat dilihat pada Pasal 1 angka 3 sampai dengan angka 8 UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagai berikut:

- Ad. a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan suatu hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.
- Ad. b. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama presiden.
- Ad. c. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- Ad. d. Peraturan pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
- Ad. e. Peraturan presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan perintah peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

- Ad. f. Peraturan daerah provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama gubernur.
- Ad. g. Peraturan daerah kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu program legislasi nasional, sementara itu perencanaan penyusunan peraturan daerah dilakukan dalam suatu program legislasi daerah.



---

## BAB 8

# AMANDEMEN

# UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Menurut Dr. Taufiqurrohman Syahuri, istilah amandemen berasal dari Bahasa Inggris yaitu “*amendment*” yang berarti perubahan atau *to amend, to alter* dan *to revise*.<sup>44</sup> Istilah perubahan sendiri berasal dari kata dasar “ubah” yang mendapat apalah per- dan akhiran -an. Secara etimologis kata perubahan berarti hal (keadaan), berubah, peralihan, pergantian atau pertukaran.<sup>45</sup> Perubahan ini dapat berupa pencabutan (*repeal*), penambahan (*addition*), dan perbaikan (*revision*). Istilah lain perubahan adalah pembaharuan (*reform*). Jadi pengertian perubahan konstitusi dapat juga mencakup 2 (dua) pengertian, yaitu amandemen konstitusi (*constitutional amendment*) dan pembaharuan konstitusi (*constitutional reform*).<sup>46</sup>

Lebih lanjut Taufiqurrohman Syahuri menjelaskan bahwa konstitusi dapat berubah melalui 2 (dua) jalan yaitu melalui cara yakni jalan yuridis formal dan jalan non yuridis formal atau jalan politis.<sup>47</sup>

Ad. 1. Jalan pertama: dilakukan sesuai dengan ketentuan formal mengenai perubahan konstitusi. Yang terdapat di dalam konstitusi sendiri dan mungkin diatur dalam Peraturan Perundangan lainnya.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hal. 44.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*, hal. 46.

<sup>48</sup> *Ibid.*

Ad. 2. Jalan kedua : perubahan konstitusi tersebut biasanya terjadi karena sebab tertentu atau keadaan khusus yang mendorong terjadinya perubahan konstitusi. Perubahan demikian dapat berupa perubahan konstitusional secara total atau sebagian tertentu saja sesuai dengan kebutuhan perubahan konstitusi secara politis atau sebagai suatu kenyataan (sosiologis) ini apabila berjalan dan dapat diterima oleh segala lapisan masyarakatnya.<sup>49</sup>

Dengan meninjau proses perubahan konstitusi di Indonesia, sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Hal tersebut seiring dengan runtuhnya rezim orde baru dan hembusan kencang semangat reformasi sebagai bentuk kontra produktif dengan rezim kekuasaan orde baru yang cenderung represif, militeristik. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan langkah penting untuk memasuki pintu gerbang reformasi, sebagai prasyarat untuk kembali membenahi penyelenggaraan negara sebagaimana tuntutan dan perkembangan ketatanegaraan.

Secara konstitusional, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya sudah diatur di dalam Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar yaitu dalam Pasal 37 dikutip sebagai berikut.

1. Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
2. Setiap usul Perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
3. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hal. 46.

persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

5. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan

Bangsa Indonesia telah menginginkan terbentuknya suatu sistem kehidupan berbangsa, bernegara yang baru dan demokratis dengan menempatkan kedaulatan rakyat pada posisi kedaulatan tertinggi (demikian diungkapkan Pandji Setijo dalam bukunya Pendidikan Pancasila Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa).<sup>50</sup> Dengan terjadinya berbagai penyimpangan dalam praktik kenegaraan, baik pada masa Orde Lama (Soekarno) maupun pada masa pemerintahan Orde Baru (Soeharto) yang mengarah kepada kekuasaan bersifat sentralistis, tertutup dan otoriter yang salah satu sumber penyebabnya adalah pada konstitusi negara kita yaitu UUD 1945, yang dinilai tidak cukup kuat untuk menampung segenap, prinsip-prinsip konstitusional serta prinsip ke arah kehidupan yang demokratis, maka diperlukan suatu koreksi terhadap konstitusi atau UUD 1945.<sup>51</sup>

Menurut M. Iqbal Hasal di dalam bukunya berjudul *Pokok-Pokok Materi Pendidikan Pancasila*, amandemen UUD 1945 adalah perubahan atas UUD 1945 dalam hal ini batang tubuh UUD 1945 tanpa mengubah pembukaan UUD 1945 oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan ketentuan UUD 1945 itu sendiri.<sup>52</sup> Terdapat dua syarat utama di dalam proses amandemen, yakni sidang MPR dihadiri oleh minimal 2/3 anggota MPR dan putusan yang diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah yang hadir.<sup>53</sup> Amandemen UUD 1945 yang dimaksud yakni mencakup:

1. Menambah atau mengurangi redaksi dan/atau isi dari UUD 1945 menjadi lain dari bentuk semula.

---

<sup>50</sup> Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila (Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa)*, PT. Gramedia, Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 121.

<sup>51</sup> *Ibid*, hal. 121-122.

<sup>52</sup> M. Iqbal, Hasal, *Pokok-Pokok Materi Pendidikan Pancasila*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal. 147.

<sup>53</sup> *Ibid*.

2. Mengubah seluruh atau sebagian redaksi dan/atau isi dari UUD 1945 yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman atau reformasi.
3. Memperbaharui UUD 1945 dengan cara merinci dan menyusun ketentuannya menjadi lebih jelas, tegas dan sistematis.
4. Pembaharuan sendi-sendi bernegara, seperti dasar bernegara, bentuk negara dan bentuk pemerintahan.<sup>54</sup>

Tujuan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sendiri mencakup tiga hal, yakni:

1. Untuk mengembalikan UUD 1945 berderajat tinggi (*supreme constitution*) menjadi konstitusionalisme menjaga prinsip-prinsip demokrasi, serta negara berdasarkan atas hukum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Menyempurnakan UUD 1945.
3. Menciptakan era baru dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih baik dalam arti demokratis, lebih berkeadilan sosial, dan lebih berperikemanusiaan sesuai dengan komitmen pendiri negeri ini.<sup>55</sup>

Alasan perlunya Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dibagi menjadi dua yakni alasan historis, alasan filosofis, dan alasan yuridis.

1. Alasan historis

Pada mulanya Undang-Undang Dasar 1945 disusun oleh BPUPKI dan PPKI sebagai UUD yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam keadaan dan suasana tergesa-gesa sehingga dianggap tidak lengkap.

2. Alasan filosofis

Para pembuat Undang-Undang Dasar 1945 (anggota BPUPKI dan PPKI) memiliki latar belakang yang berbeda sehingga memunculkan berbagai macam gagasan yang berbeda pula dan mengakibatkan timbul banyak pertentangan.

---

<sup>54</sup> *Ibid*, hal. 147-148.

<sup>55</sup> *Ibid*. hal. 148.

3. Alasan yuridis

Para pembuat Undang-Undang Dasar 1945 secara yuridis telah menyadari bahwa suatu waktu tertentu perlu adanya perubahan UUD 1945.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hal. 148-149



## **BAB 9**

# **SISTEM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945**

Konteks tentang pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menjadi menarik ketika Undang-Undang Dasar Tahun 1945 telah mengalami empat kali perubahan. Kondisi ini dinilai sangat berpengaruh langsung terhadap proses penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara, khususnya kekuasaan negara di bidang legislasi, yakni lembaga legislatif dan eksekutif. Kedua lembaga ini terikat secara fungsional dalam kaitannya dengan pembentukan undang-undang sebagai bentuk penjawantahan secara konstitusional sistem pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang. Sebelum lebih jauh membahas perihal sistem pembentukan undang-undang, ada baiknya memahami landasan pembentukan undang-undang. Menurut Bagir Manan, upaya pembentukan undang-undang menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, dapat digunakan tiga landasan dalam menyusun undang-undang yakni landasan yuridis (*juridisch gelding*), landasan sosiologis (*sociologische gelding*), dan landasan filosofis.<sup>57</sup>

Pentingnya ketiga unsur landasan pembentukan undang-undang tersebut ialah supaya undang-undang yang dibentuk memiliki kaidah yang

---

<sup>57</sup> Yuliandri, *Op. Cit.*, hal. 29.

sah secara hukum (*legal validity*), dan mampu berlaku efektif karena dapat atau akan diterima masyarakat secara wajar serta berlaku untuk waktu yang panjang.<sup>58</sup> Jimly Assiddiqie mengemukakan bahwa dengan melihat dari sisi teknis pembentukan undang-undang, landasan pembentukan undang-undang haruslah tergambar dalam “konsiderans” suatu undang-undang.<sup>59</sup> Undang-Undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan dari seluruh kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah “*legal policy*” yang dituangkan dalam undang-undang sehingga hal ini menjadi sebuah sarana rekayasa sosial yang hendak dicapai oleh pemerintah dalam mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru.<sup>60</sup>

Terdapat beberapa alasan yang bisa menggambarkan pentingnya undang-undang. *Pertama*, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka Negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasarkan atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, selama ini yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia.<sup>61</sup>

Perihal pembentukan undang-undang pada khususnya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sangat terkait secara langsung dengan teori pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam negara. Kekuasaan yang dimaksud merupakan hal pokok untuk menyelenggarakan aktivitas fungsi kenegaraan dalam rangka mewujudkan cita-cita negara sebagaimana telah digariskan di dalam konstitusi yakni pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu sarana untuk mewujudkan cita-cita negara dimaksud, dalam konteks negara Indonesia

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> *Ibid.*, hal. 1-2.

<sup>61</sup> *Ibid.*, hal. 2-3.

adalah negara hukum diperlukan aturan hukum yang benar-benar dapat dijadikan pedoman pencapaian tujuan negara dimaksud. Menurut sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, kekuasaan dalam hal pembentukan undang-undang dapat dilaksanakan oleh lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan oleh lembaga eksekutif dalam hal ini adalah presiden. Kedua lembaga tersebut di atas secara atributif diberikan kewenangan berdasarkan konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk melakukan pembentukan undang-undang.

Beberapa pasal berikut ini menggambarkan adanya pembagian kekuasaan dalam bidang legislasi antara Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden, sebagaimana dimaksudkan di dalam UUD 1945 yang telah dilakukan amandemen.

#### **Pasal 5**

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia menentukan bahwa:  
“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

#### **Pasal 20**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Apabila rancangan-rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang

#### **Pasal 21**

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang

## Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Menurut Maria Farida Indrati S. dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Perundang-undangan* mengungkapkan, bahwa salah satu tiang utama dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara adalah pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, harmonis dan mudah diterapkan dalam masyarakat. Sebagai suatu wacana untuk melaksanakan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan pedoman dan acuan bagi para pihak yang berhubungan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>62</sup> Pada tahun 2019, telah diundangkan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 4 Oktober 2019. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183. Peraturan yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum diundangkan Undang-Undang (UU) Nomor 15 Tahun 2019 dilakukan dengan berbagai macam landasan yaitu:

1. *Algemene Bepalingen van Wetgeving voor* Indonesia (Stbl 1847:23)
2. UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.
3. UU Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Tentang Penerbitan Tentara Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan Tentang Mengeluarkan, Mengumumkan dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.
4. UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

---

<sup>62</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 1.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.
7. Keputusan Presiden Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pergudangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara.
8. Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah.
9. Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.
10. Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Keputusan Presiden.<sup>63</sup>

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu dan berkelanjutan, serta harus benar-benar mencerminkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>64</sup> Untuk lebih memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.<sup>65</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Kejelasan Tujuan;
- b. Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat;
- c. Kesesuaian Antara Jenis hierarki dan Materi Muatan;
- d. Dapat Dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan Kehasilgunaan;

---

<sup>63</sup> *Ibid*, hal. 2-3.

<sup>64</sup> Diktum (menimbang) UU Nomor 15 Tahun 2019 *tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang*, hal. 1.

<sup>65</sup> *Ibid*.

- f. Kejelasan Rumusan; dan
  - g. Keterbukaan.<sup>66</sup>
- Ad. a. yang dimaksud dengan “Kejelasan Tujuan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak dicapai.<sup>67</sup>
- Ad. b. yang dimaksud dengan asas “Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat” adalah bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang.<sup>68</sup>
- Ad. c. yang dimaksud dengan asas “Kesesuaian Antara Jenis hierarki dan Materi Muatan” adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan.<sup>69</sup>
- Ad. d. yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.<sup>70</sup>
- Ad. e. asas “Kedayagunaan dan Kehasilgunaan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>71</sup>
- Ad. f. yang dimaksud dengan asas “Kejelasan Rumusan” adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan-peraturan perundang-

---

<sup>66</sup> Pasal 5 UU Nomor 15 Tahun 2019.

<sup>67</sup> Penjelasan Pasal demi Pasal UU Nomor 15 Tahun 2019

<sup>68</sup> *Ibid*, hal. 29.

<sup>69</sup> *Ibid*.

<sup>70</sup> *Ibid*.

<sup>71</sup> *Ibid*, hal. 29-30.

undangan sistematika pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.<sup>72</sup>

- Ad. g. yang dimaksud dengan “asas Keterbukaan” adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>73</sup>

Uraian di atas merupakan beberapa asas yang menjadi pedoman dalam melakukan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan Pasal 5 UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Harus dipatuhi pula beberapa asas materi muatan peraturan perundang-undangan yang diatur secara jelas dan tegas di dalam Pasal 6 UU Nomor 15 Tahun 2019 yaitu sebagai berikut.

Pasal 6 (1) Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. *Bhinneka Tunggal Ika*;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan;
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Pasal 6 UU Nomor 15 Tahun 2019

- Ad. a. Asas Pengayoman adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi, memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.<sup>75</sup>
- Ad. b. Asas Kemanusiaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak-hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.<sup>76</sup>
- Ad. c. Asas Kebangsaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistik.<sup>77</sup>
- Ad. d. Asas Kekeluargaan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.<sup>78</sup>
- Ad. e. Asas Kenusantaraan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.<sup>79</sup>
- Ad. f. Asas *Bhinneka Tunggal Ika* adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.<sup>80</sup>
- Ad. g. Asas Keadilan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.<sup>81</sup>
- Ad. h. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-

---

<sup>75</sup> Penjelasan Pasal demi Pasal, UU Nomor 15 Tahun 2019.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid.*, hal. 31

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> *Ibid.*

undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.<sup>82</sup>

- Ad. i. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.<sup>83</sup>
- Ad. j. Asas Keseimbangan, Keserasian dan Keselarasan adalah bahwa setiap materi muatan peraturan-peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.<sup>84</sup>

Tahapan dalam penyusunan undang-undang dilakukan melalui proses pembentukan undang-undang dengan tahapan sebagai berikut.

#### **A. Perencanaan Undang-Undang**

Di dalam UU Nomor 15 Tahun 2019, tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Bab IV tentang Perencanaan Peraturan Perundang-Undang, pada Bagian Kesatu Perencanaan Undang-Undang sebagai berikut.

#### **Pasal 16**

Menentukan bahwa:

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Prolegnas.

Selanjutnya di dalam Pasal 17 ditentukan bahwa:

#### **Pasal 17**

Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hal. 32.

<sup>83</sup> *Ibid*.

<sup>84</sup> *Ibid*.

### **Pasal 18**

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar rancangan undang-undang didasarkan atas:

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah undang-undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

### **Pasal 19**

- (1) 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.
- (2) Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi:
  - a. Latar belakang dan tujuan penyusunannya;
  - b. Sasaran yang ingin diwujudkan; dan
  - c. Jangkauan dan arah pengaturan.
- (3) Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

### **Pasal 20**

- (1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan pemerintah.
- (2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang.

- (3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.
- (5) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

#### **Pasal 21**

- (1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.
- (4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan peraturan presiden.

### **Pasal 22**

- (1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.
- (2) Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan DPR.

### **Pasal 23**

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
  - a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
  - c. Anggaran pendapatan dan belanja negara;
  - d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan
  - e. Penetapan/pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas mencakup:
  - a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  - b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

## **B. Penyusunan Undang-Undang**

Daftar pada Bab V Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, Bagian Kesatu, Penyusunan Undang-Undang adalah sebagai berikut.

### **Pasal 43**

- (1) Rancangan undang-undang dapat berasal dari DPR atau presiden.
- (2) Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.

- (3) Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.
- (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi rancangan undang-undang mengenai:
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
  - c. Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (5) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

#### **Pasal 44**

- (1) Penyusunan naskah akademik rancangan undang-undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan naskah akademik.
- (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan naskah akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang ini.

#### **Pasal 45**

- (1) Rancangan undang-undang, baik yang berasal dari DPR maupun presiden serta rancangan undang-undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas.
- (2) Rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah rancangan undang-undang 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; dan
  - e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah.

#### **Pasal 46**

- (1) Rancangan undang-undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.
- (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.

#### **Pasal 47**

- (1) Rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya
- (2) Dalam penyusunan rancangan undang-undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian terkait membentuk panitia antar kementerian dan/atau antar non kementerian.
- (3) Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan presiden.

#### **Pasal 48**

- (1) Rancangan undang-undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.
- (2) Usul rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang.

- (3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang memiliki tugas di bidang perancangan undang-undang untuk membahas usul rancangan undang-undang.
- (4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

#### **Pasal 49**

- (1) Rancangan undang-undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada presiden.
- (2) Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan undang-undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.
- (3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

#### **Pasal 50**

- (1) Rancangan undang-undang dari presiden diajukan dengan surat presiden kepada pimpinan DPR
- (2) Surat presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR.
- (3) DPR mulai membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat presiden diterima.
- (4) Untuk keperluan pembahasan rancangan undang-undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah rancangan undang-undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

### **Pasal 51**

Apabila dalam satu masa sidang DPR dan presiden menyampaikan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah rancangan undang-undang yang disampaikan oleh DPR dan rancangan undang-undang yang disampaikan presiden digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

### **C. Pembahasan Rancangan Undang-Undang**

Diatur pada Bab VII yakni Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Undang-Undang.

*Bagian kesatu*, pembahasan rancangan undang-undang sebagai berikut.

### **Pasal 65**

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR bersama presiden atau menteri yang ditugasi.
- (2) Pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan:
  - a. Otonomi daerah;
  - b. Hubungan pusat dan daerah;
  - c. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
  - d. Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
  - e. Perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD.
- (3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.
- (4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas.
- (5) DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

### **Pasal 66**

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.

### **Pasal 67**

Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 terdiri atas:

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislatif, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus; dan
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

### **Pasal 68**

- (1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:
  - a. Pengantar musyawarah;
  - b. Pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan penyampaian pendapat mini.
- (2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:
  - a. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;
  - b. DPR memberikan penjelasan serta presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;
  - c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari presiden; atau
  - d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari presiden.

- (3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:
  - a. Presiden apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR; atau
  - b. DPR apabila rancangan undang-undang berasal dari presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).
- (4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:
  - a. Fraksi;
  - b. DPD, apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2); dan
  - c. Presiden.
- (5) Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
- (6) Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.

### **Pasal 69**

- (1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:
  - a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
  - b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
  - c. Penyampaian pendapat akhir presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.
- (2) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak.

- (3) Dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

#### **Pasal 70**

- (1) Rancangan undang-undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan presiden.
- (2) Rancangan undang-undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan presiden.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPR.

#### **Pasal 71**

- (1) Pembahasan rancangan undang-undang tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan rancangan undang-undang.
- (2) Pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan rancangan undang-undang.
- (3) Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
  - a. Rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang diajukan oleh DPR atau presiden;
  - b. Rancangan undang-undang tentang pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat rapat paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden; dan
  - c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam rapat paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut.

*Bagian kedua*, pengesahan rancangan undang-undang, sebagai berikut:

#### **Pasal 72**

- (1) Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.
- (2) Penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

#### **Pasal 73**

- (1) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 disahkan oleh presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan presiden.
- (2) Dalam hal rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ditandatangani oleh presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.
- (3) Dalam hal sahnya rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kalimat pengesahannya berbunyi: undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (4) Kalimat pengesahan yang berbunyi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) harus dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam lembaran negara Republik Indonesia.

#### **Pasal 74**

- (1) Dalam setiap undang-undang harus dicantumkan batas waktu penetapan peraturan pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut.
- (2) Penetapan peraturan pemerintah dan peraturan lainnya yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak atas perintah

suatu undang-undang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Proses penyiapan rancangan undang-undang dari pemerintah dilakukan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.<sup>85</sup> Tata cara mempersiapkan undang-undang yang berasal dari pemerintah dilakukan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut.

#### **D. Penyusunan Rancangan Undang-Undang**

Menurut Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, penyusunan rancangan undang-undang dilakukan pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. Penyusunan rancangan undang-undang melalui Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari presiden dan secara berkala Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan rancangan undang-undang tersebut kepada presiden.<sup>86</sup> Ditegaskan lebih lanjut di dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, bahwa dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat menyusun rancangan-rancangan undang-undang di luar Prolegnas, setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin pemrakarsa kepada presiden dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan rancangan undang-undang yang akan diajukan.<sup>87</sup>

##### **a. Penyusunan Rancangan Undang-Undang melalui Prolegnas**

Penyusunan rancangan undang-undang berdasarkan Prolegnas pemrakarsa berdasarkan Prolegnas pemrakarsa Prolegnas. Pemrakarsa akan membentuk panitia antar departemen yang akan dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> *Ibid*, hal. 16-17.

<sup>86</sup> *Ibid*.

<sup>87</sup> *Ibid*.

<sup>88</sup> *Ibid*.

b. **Penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas**

Rancangan undang-undang yang diajukan di luar Prolegnas maka untuk penyusunan konsepsi rancangan undang-undang tersebut pemrakarsa wajib mengonsultasikannya kepada menteri, dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang.<sup>89</sup>

Menteri akan mengoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang berwenang mengambil keputusan ahli dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari Lembaga Pemrakarsa dan Lembaga terkait lainnya.<sup>90</sup>

**E. Penyampaian RUU kepada Dewan Perwakilan Rakyat**

Rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh presiden, selanjutnya akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dilakukan pembahasan sesuai dengan Pasal 25 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Menteri Sekretaris Negara akan menyiapkan surat presiden kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat untuk menyampaikan rancangan undang-undang dengan keterangan pemerintah mengenai rancangan undang-undang tersebut, surat presiden antara lain memuat:

- a) menteri yang ditugasi untuk mewakili presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat;
- b) sifat penyelesaian rancangan undang-undang yang dikehendaki; dan
- c) cara penanganan atau pembahasannya.<sup>91</sup>

Keterangan pemerintah tersebut disiapkan oleh pemrakarsa yang antara lain memuat:

- a) urgensi tujuan penyusunan;
- b) sasaran yang ingin diwujudkan;
- c) pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur; dan
- d) jangkauan serta arah pengaturan, yang menggambarkan keseluruhan substansi rancangan undang-undang.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> *Ibid*, hal. 21.

<sup>90</sup> *Ibid*.

<sup>91</sup> *Ibid*, hal. 22.

Dalam pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat, menteri yang ditugasi oleh presiden wajib melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan.<sup>93</sup>

#### **F. Proses Penyiapan RUU dari Dewan Perwakilan Rakyat**

Proses penyiapan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diatur di dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat yaitu Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 menentukan bahwa:

- (1) Sekurang-kurangnya 13 (tigabelas) orang anggota dapat mengajukan usul inisiatif rancangan undang-undang
- (2) Usul rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat juga diajukan oleh komisi, gabungan komisi atau badan legislatif.
- (3) Usul inisiatif rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) beserta kejelasan keterangan dan/atau naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh anggota/atau pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi atau pimpinan badan legislasi kepada pimpinan DPR, disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul serta nama fraksinya setelah dilakukan pengharmonisasian, pembuatan dan pemantapan konsepsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c.
- (4) Dalam rapat paripurna berikutnya, setelah usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut diterima oleh pimpinan DPR, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota tentang masuknya usul inisiatif rancangan undang-undang tersebut, kemudian dibagikan kepada seluruh anggota.
- (5) Rapat paripurna memutuskan apakah usul rancangan undang-undang tersebut secara prinsip dapat diterima menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR atau tidak.

---

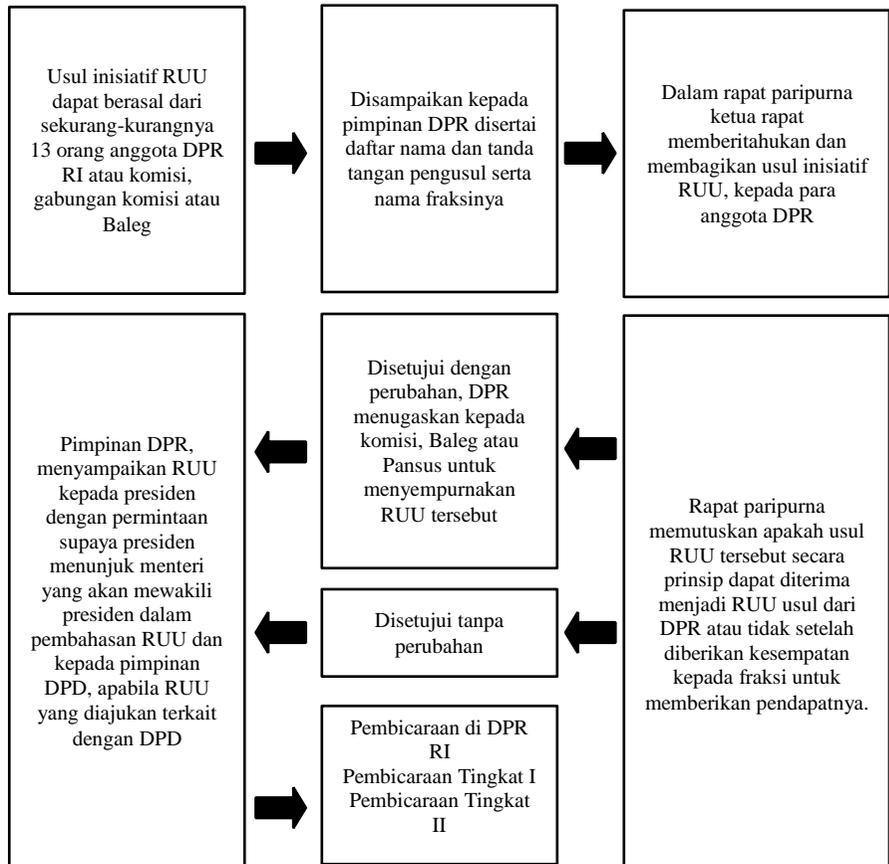
<sup>92</sup> *Ibid.*

<sup>93</sup> *Ibid.*, hal. 23.

- (6) Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) diambil setelah diberikan kesempatan kepada fraksi untuk memberikan kesempatan kepada fraksi untuk memberikan pendapatnya.
- (7) Keputusan dalam rapat paripurna sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa:
  - a. Persetujuan tanpa perubahan;
  - b. Persetujuan dengan perubahan; dan
  - c. Penolakan
- (8) Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPR menugaskan kepada komisi badan legislatif atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan undang-undang tersebut.
- (9) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui tanpa perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) atau yang telah disempurnakan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) disampaikan kepada presiden oleh pimpinan DPR dengan permintaan supaya presiden menunjuk menteri yang akan mewakili presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut bersama-sama dengan DPR dan kepada pimpinan DPD apabila rancangan undang-undang yang diajukan mengenai hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 121 ayat (4).
- (10) Dalam waktu 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya surat tentang Penyampaian rancangan undang-undang dari DPR, presiden menunjuk menteri yang ditugasi mewakili presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR.
- (11) Terhadap pembahasan dan penyelesaian selanjutnya berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 136, Pasal 137 dan Pasal 138 dengan memperhatikan ketentuan yang khusus berlaku bagi rancangan undang-undang dari DPR.

Berikut adalah skema yang terkait dengan proses penyiapan rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat.

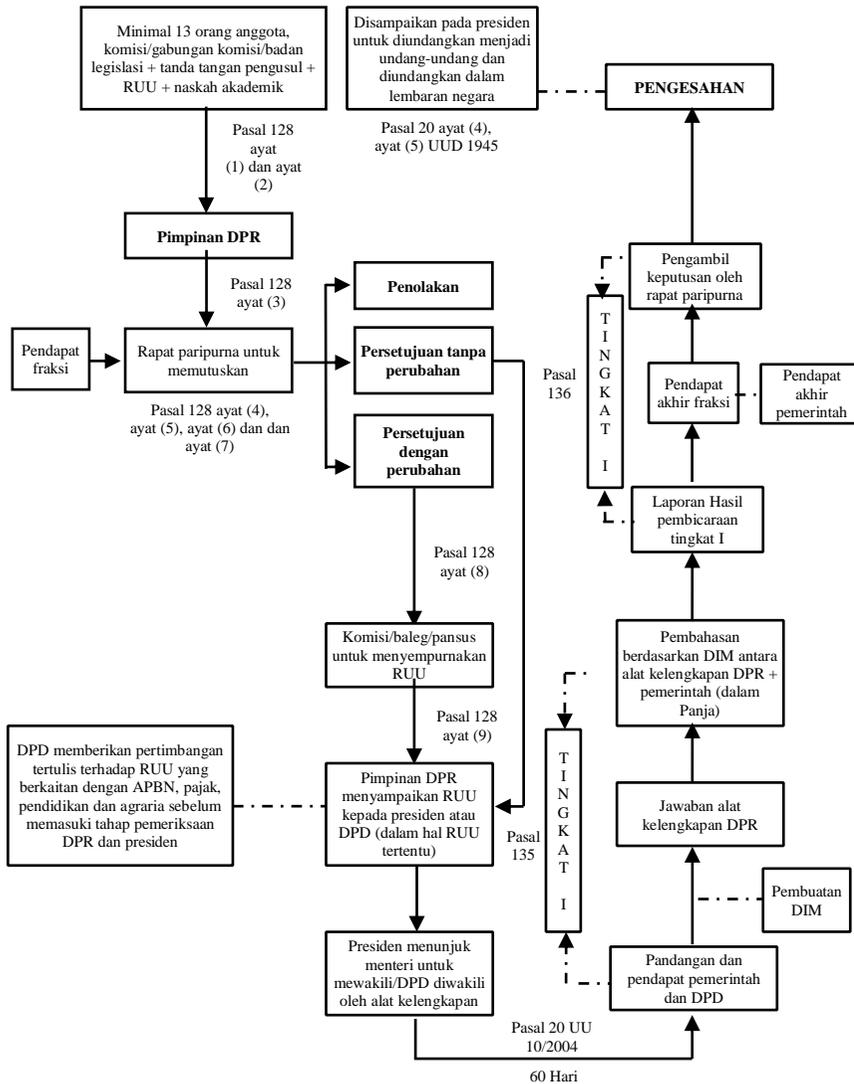
### Skema 1 Proses Penyiapan Rancangan Undang-Undang dari DPR



Sumber: Maria Farida Indrati S. Ilmu Perundang-undangan Seri Kedua: hal. 28

Berikut adalah skema mengenai proses pembahasan RUU dari DPR (inisiatif DPR) berdasarkan Pasal 128 s.d. 131 dan Pasal 134 dan 136.

**Skema 2 Proses Pembahasan RUU dari DPR (inisiatif DPR) Berdasarkan Pasal 128 s.d. 131, 134 s.d. 136**



Sumber: Maria Farida Indrati S. hal. 32

## **G. Proses Penyiapan RUU dari Dewan Perwakilan Daerah**

Tata cara mempersiapkan (proses penyusunan) dan pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah di lingkungan Dewan Perwakilan Daerah dilaksanakan menurut Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Nomor: 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor: 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.<sup>94</sup> Sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPD, proses penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD dilakukan sebagai berikut.

### **1. Tingkat Pembicaraan**

Hal ini sesuai dengan Pasal 123 Peraturan Tata Tertib DPD. Dalam penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang dari DPD dilakukan dalam 2 (dua) tingkatan.

#### **1) Pembicaraan Tingkat I**

Pembicaraan Tingkat I yang dilakukan dalam rapat panitia perancang undang-undang dan/atau rapat panitia khusus. Pembicaraan Tingkat I meliputi:

- a. Inventarisasi materi: dilakukan dalam bentuk penyerapan aspirasi masyarakat dan/atau daerah rapat kerja, rapat dengar pendapat dan rapat dengar pendapat umum, serta pandangan dan pendapat dari anggota.
- b. Penyusunan dan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)
- c. Penyusunan dan pembahasan naskah akademis dan rancangan undang-undang berdasarkan inventarisasi materi dan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM)
- d. Uji sah dilakukan dalam bentuk rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum dan telaahan sejawat (*Peer Review*)
- e. Harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang

---

<sup>94</sup> *Ibid*, hal. 29.

## 2) Pembicaraan Tingkat II

Pembicaraan Tingkat II yang dilakukan dalam sidang paripurna<sup>95</sup>. Pembicaraan Tingkat II adalah pengambilan keputusan oleh sidang paripurna DPD yang didahului oleh Laporan kelengkapan DPD mengenai hasil Pembicaraan Tingkat I.<sup>96</sup>

## 2. Prakarsa Penyusunan Usul Rancangan Undang-Undang

Prakarsa penyusunan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah, diatur dalam Pasal 126 s.d. Pasal 131 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah. Berdasarkan ketentuan Pasal 127 Peraturan Tata Tertib DPD, usul rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan tugas dan wewenangnya. Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau Panitia Ad-Hoc sedangkan usul pembentukan undang-undang dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya  $\frac{1}{4}$  dan jumlah anggota DPD.<sup>97</sup> Menurut ketentuan Pasal 128 Peraturan Tata Tertib DPD, menentukan bahwa usul rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik disampaikan secara tertulis kepada pimpinan Panitia Perancang Undang-Undang, sedangkan usul pembentukan rancangan undang-undang beserta latar belakang; tujuan dan pokok-pokok pikiran serta daftar nama, nama provinsi dan tanda tangan pengusul disampaikan secara tertulis kepada Panitia Perancang Undang-Undang.<sup>98</sup>

## 3. Pengajuan dan Pembahasan RUU dari Dewan Perwakilan Daerah

Pengajuan dan pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPD diatur dalam Pasal 132 s.d. Pasal 135 Peraturan Tata Tertib DPD. Upaya ini dilaksanakan selambat-lambatnya 5 (lima) hari kerja sejak usul rancangan undang-undang beserta penjelasan/keterangan dan/atau naskah akademis disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> *Ibid.*, hal. 31.

<sup>98</sup> *Ibid.*

dengan surat pengantar dari pimpinan DPD, serta dikirimkan juga kepada presiden.<sup>99</sup>

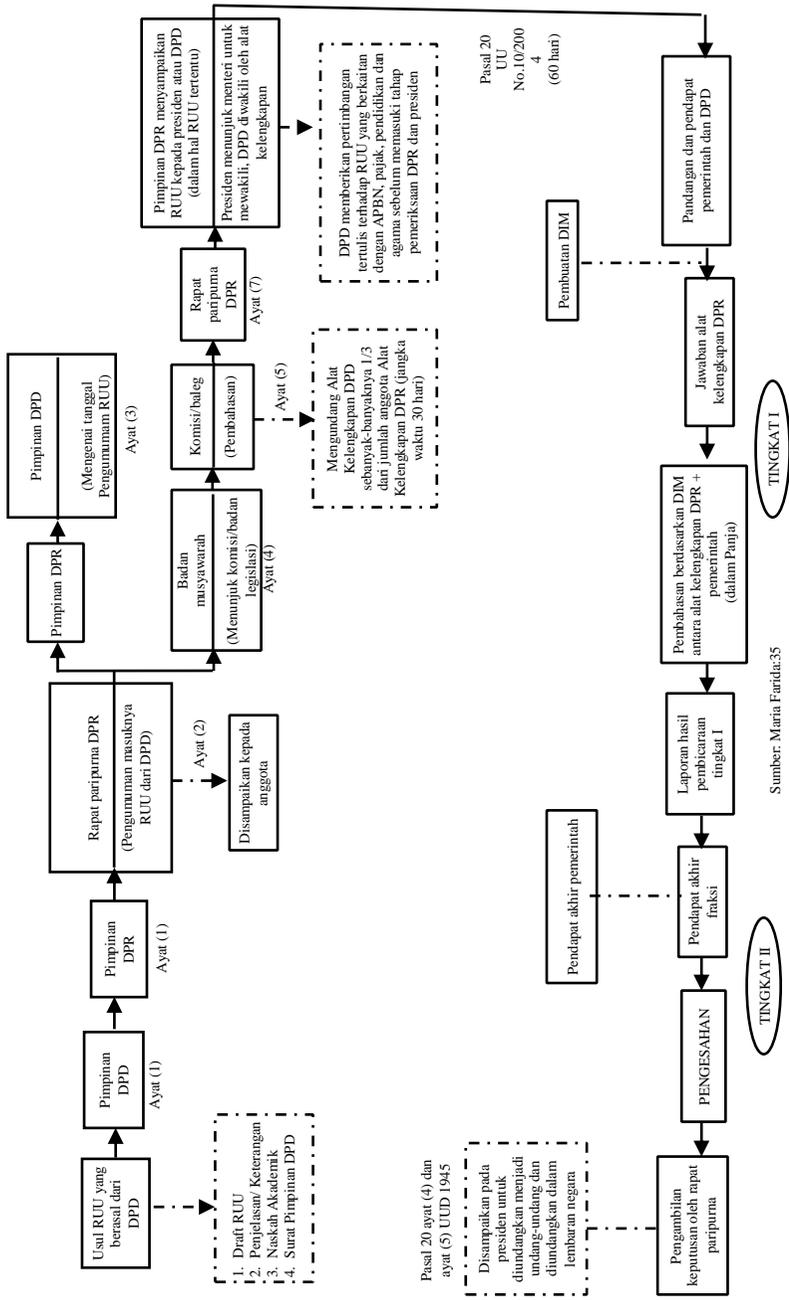
DPD akan melakukan pembahasan usul rancangan undang-undang bersama DPR, atas undangan DPR, dalam pembahasan rancangan undang-undang tersebut DPD, diwakili oleh Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau Panitia Ad-Hoc yang membidangi materi-materi muatan rancangan undang-undang yang akan dibahas (Pasal 133 Peraturan Tata Tertib DPD).<sup>100</sup> Hasil pembahasan usul rancangan undang-undang dari DPD lebih lanjut akan dibahas oleh DPR dan pemerintah. Berikut adalah skema mengenai proses pembahasan usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD di DPR.

---

<sup>99</sup> *Ibid*, hal. 34.

<sup>100</sup> *Ibid*.

### Skema 3 Mekanisme Pembahasan Usul Rancangan Undang-Undang yang Berasal dari DPD di DPR



Uraian di atas merupakan proses pembentukan rancangan undang-undang baik itu rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah/presiden, rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (hak inisiatif), maupun rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah. Diharapkan pemaparan tersebut dapat memberikan gambaran secara teknis tentang sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, sehingga dapat dipahami tentang bagaimana keterkaitannya dengan pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1947. Untuk lebih jelasnya, mengenai sistem pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945 ada baiknya kita mengingat kembali pasal-pasal yang berisikan dengan pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah amandemen. Kekuasaan pembentukan undang-undang sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **Pasal 5**

- (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Meskipun kewenangan pembentukan undang-undang hanya diatur dalam satu pasal (Pasal 5 tersebut) di atas, aturan ini cukup membuktikan bahwa sebelum dilakukan amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kewenangan pembentukan UUD 1945 berada di tangan presiden. Tidak mengherankan apabila selama pasal tersebut di atas belum mengalami perubahan maka presiden-lah yang berwenang membentuk undang-undang, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat sifatnya hanya memberikan persetujuan.

Selanjutnya dapat dimaknai pula Pasal 20 UUD 1945 sebelum amandemen berkaitan dengan kewenangan presiden dalam membentuk undang-undang.

## Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Apabila sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka Rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Secara konstitusional, Dewan Perwakilan Rakyat hanya memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan presiden. Istilah persetujuan di sini ternyata cukup berelasi dengan pembentukan undang-undang antara presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat menurut Soehino dalam bukunya yang berjudul *Hukum Tata Negara*. Soehino menjelaskan, bahwa kehendak pemerintah untuk mengatur sesuatu materi undang-undang dan cara pengaturannya itu dapat disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dalam arti ada kesamaan kehendak antara pemerintah dengan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>101</sup> Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat telah menggunakan kekuasaan itu dengan tidak semestinya. Presiden telah mengeluarkan produk-produk legislatif yang mestinya berbentuk undang-undang (artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat) dalam bentuk penetapan presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>102</sup> Sementara itu, kewenangan pembentukan undang-undang menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil amandemen telah terjadi perubahan yang mendasar terutama mengenai kewenangan pembentukan undang-undang. Berikut mengenai kewenangan pembentukan undang-undang.

---

<sup>101</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara (Teknik Perundang-undangan)*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hal. 18.

<sup>102</sup> *Ibid.*

## **Pasal 20**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Menurut Pasal 20 (1) tersebut di atas, setelah terjadi perubahan (amandemen) UUD 1945, kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Berbeda dengan sebelum amandemen UUD 1945 kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan presiden. Merujuk pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebelum amandemen yakni khusus Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), maka dapat dikatakan bahwa mekanisme pembuatan undang-undang dimulai dari tahapan mempersiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU). rancangan undang-undang ini bisa berasal dari pihak eksekutif (pemerintah) atau dapat berasal dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kita harus kembali mengingat bahwa rancangan undang-undang itu hanya berasal dari pihak eksekutif dan legislatif yakni dari presiden dan dari pihak Dewan Perwakilan Rakyat. Kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan presiden, maka pembentukan undang-undang lebih didominasi oleh presiden, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk memberikan persetujuan.

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia, rancangan undang-undang yang diajukan oleh pemerintah dalam praktiknya dipersiapkan oleh menteri atau para menteri yang bersangkutan dengan materi yang diatur dengan undang-undang yang dibuatnya itu.<sup>103</sup> Di dalam instruksi ini juga ditegaskan bahwa semua menteri dan para kepala lembaga pemerintah non departemen harus memperhatikan instruksi presiden tersebut untuk melaksanakan tugasnya mempersiapkan rancangan undang-undang.

---

<sup>103</sup> *Ibid*, hal. 55.

Prakarsa untuk mempersiapkan rancangan undang-undang dari pemerintah mendapat persetujuan presiden, selanjutnya menteri atau kepala lembaga yang bersangkutan melakukan langkah-langkah seperlunya untuk menyusun rancangan undang-undang dengan mengadakan suatu panitia (Panitia Interdepartemen). Masing-masing departemen dan lembaga pemerintah non departemen dapat mengambil prakarsa untuk mempersiapkan rancangan undang-undang sepanjang yang menyangkut bidang tugasnya prakarsa tersebut.<sup>104</sup> Rancangan undang-undang yang dipersiapkan oleh panitia tersebut, sebelum diajukan kepada presiden harus disampaikan terlebih dahulu kepada:

1. Para menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen yang erat hubungannya dengan materi yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut untuk mendapatkan tanggapan dan pertimbangan, terutama dari segi materinya.
2. Menteri Kehakiman untuk memperoleh tanggapan seperlunya dari segi hukum.
3. Sekretaris kabinet untuk mempersiapkan penyelesaian rancangan undang-undang tersebut selanjutnya.

Apabila kemudian presiden berkenan terhadap rancangan undang-undang yang dipersiapkan itu, maka dengan amanat presiden rancangan undang-undang itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan melalui sidang Dewan Perwakilan Rakyat. Mekanisme pembentukan undang-undang sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, rancangan undang-undang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat melalui usul inisiatif. Rancangan undang-undang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat) sebelum UUD 1945 diamandemen.

Berdasarkan ketentuan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Tahun 1945, anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan undang-undang. Usul rancangan undang-undang yang diajukan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat harus disertai dengan penjelasan-penjelasan tertulis dan ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 20 orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi (Kep. DPR Nomor

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

10/DPR-RI/III/1983).<sup>105</sup> Setiap pengajuan usul rancangan undang-undang melalui usul inisiatif diajukan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dengan surat pengantar dan daftar tanda tangan para pengusulnya serta nama fraksinya.<sup>106</sup> Melalui rapat badan musyawarah, para pengusul diberikan kesempatan untuk menjelaskan maksud dan tujuan diajukannya usul rancangan undang-undang di dalam rapat paripurna. Usul rancangan undang-undang (usul inisiatif) yang telah diputuskan oleh rapat paripurna menjadi rancangan undang-undang dari Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya, Dewan Perwakilan Rakyat menugaskan kepada komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang sudah dibentuk, untuk membahas dan menyelesaikan rancangan undang-undang usul inisiatif tersebut, yang selanjutnya disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada presiden dengan permintaan supaya presiden menunjuk menteri yang akan mewakili pemerintah dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang usul inisiatif tersebut bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Uraian prosedur di atas setidaknya membuat para anggota Dewan Perwakilan Rakyat merasa segan menggunakan haknya dalam mengajukan usul rancangan undang-undang usul inisiatif, sebab usul itu harus ditandatangani oleh sekurang-kurangnya 20 orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi sedangkan dalam Dewan Perwakilan Rakyat terdapat empat fraksi. Selain itu pembicaraan usul rancangan undang-undang usul inisiatif menjadi rancangan undang-undang usul inisiatif sama beratnya dengan pembicaraan atau pembahasan rancangan undang-undang yang dipersiapkan oleh pemerintah, di mana para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat menggunakan hak amandemennya. Ditambah lagi rancangan undang-undang usul inisiatif ini masih harus dibahas lagi oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan pemerintah.

Undang-Undang yang baik dan sempurna menghendaki bahwa si pembentuk undang-undang, termasuk yang mempersiapkan rancangan undang-undang, harus:

1. Memiliki pengetahuan tentang teknik perundang-undangan.

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, hal. 58.

<sup>106</sup> *Ibid.*

2. Memiliki pengetahuan yang mendalam tentang materi yang akan diatur dalam undang-undang yang dibentuknya.
3. Memiliki pengetahuan tentang daya upaya yang tepat untuk menanggulangi supaya orang tidak mungkin menghindarkan diri dari ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut.
4. Memiliki kemampuan dan kecakapan untuk mencari dan menemukan hakikat dari pada fakta-fakta yang telah terjadi dan berkembang dalam kehidupan masyarakat, dan kemudian menuangkannya dalam bentuk peraturan perundang-undangan dengan singkat tapi jelas sehingga peraturan perundang-undangan itu tepat mengenai sarannya.
5. Mempertimbangkannya bahwa undang-undang itu dibentuk tidak hanya suatu ketika saja, melainkan untuk jangka waktu yang tidak terbatas.<sup>107</sup>

Perkembangan serta kemajuan zaman seperti sekarang ini ternyata sejalan dengan meningkatnya kebutuhan akan peraturan perundangan. Sebab dalam hal ini, perkembangan zaman menjadikan materi-materi yang muncul memerlukan pengaturan undang-undang. Selain itu, materi-materi tersebut menjadi semakin kompleks, sehingga untuk itu memerlukan penelitian serta persiapan-persiapan yang mendalam. Menghadapi keadaan tersebut, setidaknya pemerintah perlu memiliki kemampuan, terutama para anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Sebab dalam hal ini, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak memiliki alat-alat perlengkapan yang memadai yang diperlukan untuk menanganinya. Sebaliknya, pemerintah memiliki banyak tenaga ahli di tiap-tiap departemen atau lembaga-lembaga pemerintah non departemen yang dapat mengadakan penelitian guna mempersiapkan rancangan undang-undang yang dibutuhkan. Dengan begitu, maka dapat dimengerti bahwa dalam keadaan seperti ini rancangan undang-undang akan selalu datang dari pihak pemerintah, dan cukup menyibukkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kondisi di atas juga cukup menjelaskan alasan hak mengajukan rancangan undang-undang usul inisiatif belum dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Untuk

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

mengimbangi adanya tenaga-tenaga ahli pada pihak pemerintah, khususnya di departemen atau lembaga pemerintah non departemen, seharusnya di Dewan Perwakilan Rakyat juga dibentuk staf ahli khusus untuk keperluan pembentukan undang-undang termasuk mempersiapkan rancangan undang-undang bagi fraksi-fraksi. Dengan begitu, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki kemampuan untuk melaksanakan hak mengajukan rancangan undang-undang Usul Inisiatif sebagaimana mestinya.

Pembahasan suatu rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Pasal 125 sampai dengan Pasal 129 Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1982/1983. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal tersebut, pembahasan suatu rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan bersama-sama dengan pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh menteri atau para menteri yang bersangkutan, dilakukan melalui 4 tingkat pembicaraan, kecuali apabila Badan Musyawarah menentukan lain. Empat tingkat pembicaraan tersebut antara lain:

- a. Tingkat I dilakukan dalam rapat paripurna;
- b. Tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna;
- c. Tingkat III dilakukan dalam rapat komisi; dan
- d. Tingkat IV dilakukan dalam rapat paripurna.<sup>108</sup>

Adapun acara pada tiap-tiap tingkat itu tergantung dari pada rancangan undang-undang yang dibahas, baik berasal dari pemerintah maupun berupa Usul Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila rancangan undang-undang yang dibahas itu berasal dari pemerintah, maka acara pembicaraan pada tiap-tiap tingkat adalah sebagai berikut:

**a. Pembicaraan Tingkat I**

Keterangan atau penjelasan dalam rapat paripurna oleh pemerintah terhadap rancangan undang-undang yang diusulkannya.

**b. Pembicaraan Tingkat II**

- 1) Pemandangan Umum dalam rapat paripurna oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang membawakan suara fraksinya terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah

---

<sup>108</sup> *Ibid*, hal. 18

itu beserta keterangan atau penjelasan pemerintah yang telah disampaikan dalam Pembicaraan Tingkat I tersebut.

- 2) Jawaban pemerintahan dalam rapat paripurna terhadap pemandangan umum para anggota Dewan Perwakilan Rakyat tersebut di atas.

**c. Pembicaraan Tingkat III:**

Pembahasan dalam komisi, gabungan komisi atau panitia khusus yang dilakukan bersama-sama dengan pemerintah.

**d. Pembicaraan Tingkat IV:**

- 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan didahului laporan hasil Pembicaraan Tingkat III, dan pendapat akhir dari fraksi yang disampaikannya oleh anggotanya.
- 2) Apabila dipandang perlu, pendapat akhir sebagaimana dimaksud di atas dapat pula disertai dengan catatan tentang pendirian fraksi (*minderheid nota*).
- 3) Terhadap pengembalian keputusan sebagaimana dimaksud di atas, kepada pemerintahan diberikan kesempatan untuk menyampaikan sambutan.

Sementara itu, apabila rancangan undang-undang yang dibahas berupa rancangan undang-undang usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat, maka acara pembicaraan pada tiap-tiap tingkat adalah sebagai berikut:

**a. Pembicaraan Tingkat I**

Keterangan atau penjelasan dalam rapat paripurna oleh komisi, gabungan komisi atau panitia khusus atas nama Dewan Perwakilan Rakyat terhadap rancangan undang-undang usul inisiatif.

**b. Pembicaraan Tingkat II**

- 1) Tanggapan pemerintah dalam rapat paripurna terhadap rancangan undang-undang usul inisiatif itu beserta penjelasan atau keterangan komisi, gabungan komisi atau panitia khusus yang telah disampaikan dalam Pembicaraan Tingkat I tersebut di atas.
- 2) Jawaban komisi, gabungan komisi atau panitia khusus atas nama Dewan Perwakilan Rakyat dalam rapat paripurna terhadap tanggapan pemerintah tersebut di atas.

**c. Pembicaraan Tingkat III**

Pembicaraan dalam komisi, gabungan komisi atau panitia khusus, yang dilakukan secara intern dan apabila dipandang perlu dilakukan bersama-sama dengan pemerintah.

**d. Pembicaraan Tingkat IV**

- 1) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan didahului laporan hasil Pembicaraan Tingkat III dan Pendapat Akhir dari Fraksi yang disampaikan oleh anggotanya.
- 2) Apabila dipandang perlu, Pendapat Akhir sebagaimana dimaksud di atas dapat pula disertai dengan catatan tentang pendirian Fraksi (*minderheid note*).
- 3) Terhadap pengambilan keputusan sebagaimana dimaksud di atas, kepada pemerintah diberikan kesempatan untuk menyampaikan sambutan.<sup>109</sup>

Sistem pembentukan undang-undang sesudah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mencakup perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Perencanaan pembentukan undang-undang dilaksanakan berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun secara terpadu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Republik Indonesia melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi, serta berdasarkan pula program di luar Program Legislasi Nasional.

Di dalam persiapan pembentukan undang-undang, rancangan undang-undang dapat berasal dari (anggota) Dewan Perwakilan Rakyat, presiden maupun dari Dewan Perwakilan Daerah yang dalam hal-hal tertentu dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Pengajuan rancangan undang-undang berdasarkan Pasal 18 dan Pasal 19 UU Nomor 10 Tahun 2004 yaitu:

- a) Rancangan undang-undang yang berasal dari presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.

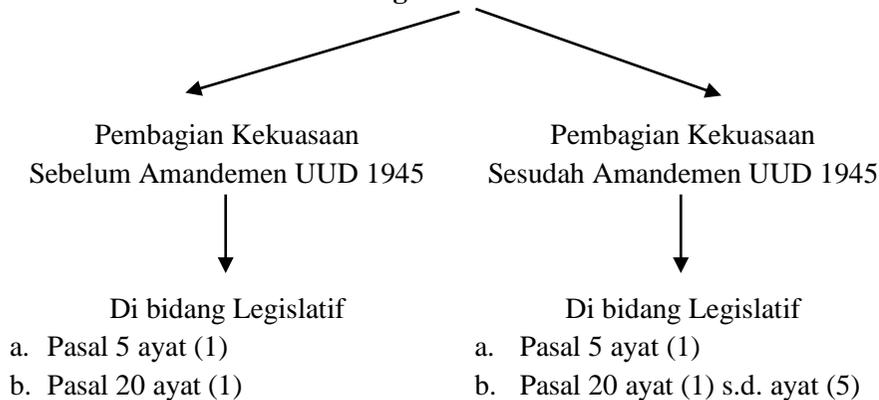
---

<sup>109</sup> *Ibid.*

- b) Pengharmonisasian, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari presiden dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Daerah dan diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

**Kekuasaan Negara menurut Sistem Ketatanegaraan Indonesia  
Berdasarkan UUD 1945 Negara Indonesia menganut Sistem  
Pembagian Kekuasaan**



## Sistem Pembentukan Undang-Undang

**Sebelum** Amandemen UUD 1945 memperhatikan ketentuan Pasal 5 (1) di mana presiden memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, sementara DPR hanya memberikan persetujuan. RUU dipersiapkan oleh menteri atau para menteri ybs masing-masing departemen dan lembaga pemerintah non departemen dapat mengambil prakarsa untuk mempersiapkan RUU



RUU usul pemerintah maupun RUU usul inisiatif (DPR) sebelum disetujui dan disahkan menjadi undang-undang harus dibicarakan dulu dalam 4 tingkat pembicaraan

Tingkat I: rapat pleno (penjelasan pemerintah/penjelasan para pengusul)

Tingkat II: rapat pleno (pandangan umum para anggota dewan dan pemerintah)

Tingkat III: rapat komisi (pembahasan dalam komisi-komisi antara pemerintah/para pengusul dan pemerintah)

Tingkat IV: rapat pleno (pendapat fraksi-fraksi atau pengambilan keputusan)



RUU pemerintah disetujui DPR RUU usul inisiatif disetujui pemerintah



Disampaikan kepada presiden untuk disahkan menjadi undang-undang

**Sesudah** Amandemen UUD 1945 memperhatikan ketentuan Pasal 20 (1) di mana DPR yang memegang wewenang pembentukan undang-undang, diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 yang sistemnya meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut

Perencanaan  
Persiapan  
Penyusunan  
Pembahasan  
Pengesahan  
Pengundangan  
Penyebarnyaan



RUU dari Pemerintah, RUU usul inisiatif, RUU DPD



Perencanaan penyusunan undang-undang dilaksanakan melalui 2 cara:  
Berdasarkan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS)

Di luar Program Legislasi Nasional  
Dibicarakan dulu dalam 2 tingkat pembicaraan:

Tingkat I: pandangan dan pendapat jawaban pembahasan DIM

Tingkat II: laporan hasil pembicaraan tingkat I

Pendapat akhir (Fraksi/Pemerintah)  
Pengambilan Keputusan oleh Rapat Paripurna



Pengesahan



Disampaikan kepada presiden untuk diundangkan menjadi undang-undang dan diundangkan dalam lembaran negara



## **BAB 10**

# **KEWENANGAN LEGISLATIF DAN EKSEKUTIF DALAM PEMBENTUKAN UU SEBELUM DAN SESUDAH AMANDEMEN UUD 1945**

Konsekuensi dari sistem pembagian kekuasaan yang diadopsi oleh negara Republik Indonesia dapat dimaknai melalui landasan konstitusional Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembagian kekuasaan negara dalam bidang pembuatan atau pembentukan undang-undang (legislatif) yang dalam hal ini menyangkut lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Hal tersebut tercermin sebagaimana dalam pasal-pasal di bawah ini (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebelum Amandemen).

### **Pasal 5**

- (1) Presiden memegang kekuasaan-kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menjelaskan bahwa “kecuali *executive power*, presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan *legislative power* dalam negara”.<sup>110</sup> Istilah kata bersama-sama menurut A. Hamid S. Attamimi sesuai dengan Bahasa Indonesia, bahwa perkataan “bersama-sama” berarti berbarengan dengan

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

atau serentak. Hal ini dapat diinterpretasikan bahwa presiden dalam menjalankan *legislative power* pembentukan undang-undang, presiden-lah yang melaksanakan kekuasaan (pemberian) persetujuannya dengan berbarengan, serentak, bersama-sama. Dengan demikian, maka menjadi jelas bahwa kewenangan pemberian persetujuan tetap pada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>111</sup>

Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diatur mulai dari Pasal 19 sampai dengan Pasal 22 secara lengkap dikutip sebagai berikut.

#### **Pasal 19**

- (1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun

#### **Pasal 20**

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat
- (2) Apabila suatu rancangan undang-undang tidak mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka Rancangan ini tidak boleh dimajukan lagi dalam Persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

#### **Pasal 21**

- (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang
- (2) Apabila Rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak disahkan oleh presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat.

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

## **Pasal 22**

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden untuk menetapkan pemerintah pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal-pasal di atas berkaitan dengan konteks kewenangan legislatif dan eksekutif sebelum amandemen Undang-Undang Dasar tahun 1945. Dapat ditegaskan bahwa kewenangan pembuatan atau pembentukan undang-undang berada di tangan presiden sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen. Sementara kewenangan legislatif dan eksekutif sesudah Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan perubahan (amandemen) dapat disimak isi dari pasal-pasal UUD 1945 sebagai berikut.

## **Pasal 5**

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang

Pasal 5 di atas menunjukkan dengan jelas bahwa presiden hanya diberikan hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Artinya, hak dimaksud dapat dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh presiden.

## **Pasal 20**

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Apabila rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

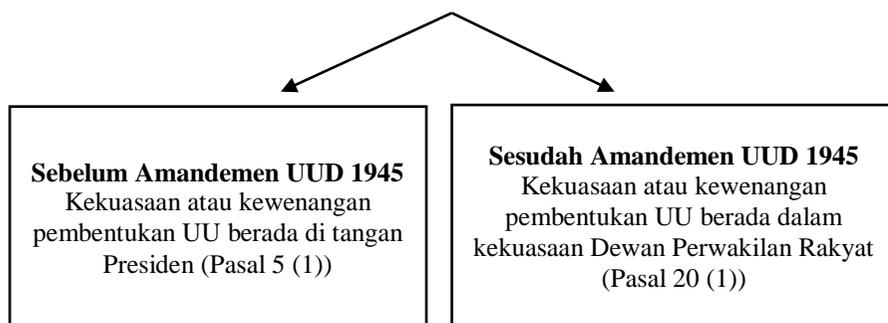
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal-pasal di atas menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan yang sangat mendasar menyangkut kewenangan legislatif dan eksekutif khususnya dalam bidang pembentukan undang-undang. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 sesudah amandemen menegaskan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, presiden tidak lagi memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, tetapi hanya sebatas pada hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5 ayat (1)).

Setiap rancangan undang-undang baik yang diajukan presiden maupun rancangan undang-undang yang diajukan oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Apabila tidak mendapat persetujuan bersama (DPR dan presiden) maka rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam masa persidangan DPR masa itu. Hal yang menarik di sini ialah begitu besar kekuasaan DPR pasca amandemen UUD 1945. rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dengan presiden menjadi keharusan bagi presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang sebagai undang-undang. Apabila rancangan undang-undang itu telah mendapat persetujuan bersama (DPR dengan presiden) tidak disahkan oleh presiden, selama atau dalam waktu 30 (tiga puluh) hari semenjak rancangan undang-undang itu disetujui, maka rancangan undang-undang itu sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Berdasarkan uraian di atas, secara tegas dapat disimpulkan bahwa sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan pembentukan Undang-Undang berada di tangan presiden, sedangkan setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 kewenangan

pembentukan undang-undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 20 (1) UUD 1945).

**Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945**





## **BAB 11**

### **EPILOG**

Rancangan undang-undang yang berasal dari pemerintah disampaikan kepada pimpinan DPR melalui amanat presiden. RUU ini selanjutnya diproses ke sekretariat DPR untuk diberi nomor pokok dan nomor surat. Setelah diberikan nomor pokok dan nomor surat, tahapan selanjutnya yakni diumumkan, diperbanyak, dan dibagikan kepada anggota-anggota DPR dan sekretariat komisi. Setelah itu dilanjutkan dengan tahapan pembicaraan I yakni rapat pleno yang mencakup penjelasan pemerintah. Pembicaraan tahap II yakni rapat pleno terkait dengan pemandangan umum para anggota Dewan dan tanggapan pemerintah atas pandangan umum tersebut. Tahap pembicaraan III (rapat komisi) yakni pembahasan dalam komisi-komisi bersama pemerintah. Tahap pembicaraan IV (rapat pleno) mencakup pendapat fraksi-fraksi atau pengambilan keputusan. Pada tahap ini rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR disampaikan kepada presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR (melalui usul inisiatif dari anggota-anggota DPR (dimaksud dalam Pasal 21 (1)) disampaikan kepada pimpinan DPR melalui surat pengantar yang kemudian diteruskan ke sekretariat DPR untuk diberi nomor pokok dan nomor surat. Usul inisiatif rancangan undang-undang ini diumumkan dalam pleno DPR, kemudian diperbanyak dan dibagikan kepada para anggota dan sekretaris komisi. Langkah selanjutnya dilaksanakan dalam beberapa tingkat yaitu:

- a. Tingkat I, yakni rapat pleno yang mencakup penjelasan dari para pengusul.

- b. Tingkat II, yakni rapat pleno yang mencakup pandangan umum para anggota-anggota dan pemerintah.
- c. Tingkat III, yakni rapat komisi yang mencakup pembahasan dalam komisi-komisi bersama pengusul dan pemerintah.
- d. Tingkat IV, yakni rapat pleno yang mencakup pendapat fraksi-fraksi atau pengambilan keputusan rancangan undang-undang yang telah disetujui pemerintah disampaikan kepada presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

Sistem pembentukan undang-undang setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dapat dilaksanakan melalui 2 (dua) cara, yakni pembentukan undang-undang berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan pembentukan undang-undang di luar program legislatif nasional. Rancangan undang-undang yang diajukan pemerintah disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non departemen. Masing-masing departemen dan lembaga non departemen dapat mengambil prakarsa mempersiapkan rancangan undang-undang sepanjang yang menjadi tugasnya. Rancangan undang-undang yang disiapkan dan telah disetujui presiden diajukan melalui surat presiden kepada pimpinan DPR, dengan menugaskan menteri yang didelegasikan mewakili presiden untuk membahas rancangan undang-undang bersama-sama DPR. Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR, disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada presiden untuk selanjutnya dibahas bersama menteri yang ditugaskan oleh presiden untuk membahas rancangan undang-undang tersebut. Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kekuasaan atau kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan presiden sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 5 ayat (1), sedangkan DPR dibatasi hanya memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden. Sesudah dilakukan perubahan (amandemen) UUD 1945, kewenangan pembentukan Undang-Undang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4) dan (5).

Oleh sebab itu, dalam rangka menjunjung tinggi supremasi kedaulatan rakyat, maka diperlukan adanya kesesuaian antara kepentingan dan kemauan rakyat di satu pihak dengan produk kebijakan legislatif yang dihasilkan oleh DPR sebagai pemegang mandat kedaulatan. Dalam hal ini,

kebijakan legislatif harus berorientasi pada kepentingan rakyat di atas kepentingan pribadi golongan serta kepentingan partai politik. Upaya ini juga berkaitan dengan terwujudnya negara demokratis di mana penerapannya perlu diawali dengan pembentukan hukum yang selalu menjunjung tinggi hak asasi manusia, keadilan, serta didukung oleh mental-mental aparaturnya penegak hukum yang baik.

## DAFTAR PUSTAKA

- A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintah Negara*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.
- A. Mukti Ali, *Tipe Negara Hukum*, Magelang: Bayu Media Publishing, 2005.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- \_\_\_\_\_, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, Padang: FH Universitas Andalas, 1994.
- Budiman N.P.D. Sinaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Yogyakarta: UII Press, 2004.
- Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaran Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta: Raja Grafindo Indonesia, 2008.
- Em Zul Fajri dan Ratu Aprilia Senja, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Difa Publisher.
- Fajar Laksono dan Subardjo, *Kontroversi Undang-undang Tanpa Pengesahan Presiden*, Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Sekjen Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

- \_\_\_\_\_, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia (Pasca Reformasi)*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- M. Iqbal Hasan, *Pokok-pokok Materi Pendidikan Pancasila*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-undangan (Proses dan Teknik Pembentukannya)*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: FH UI dan CV. Sinar Bakti, 1988.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005.
- Otje Salman dan Anthon F. Susanto. *Teori Hukum (Mengingat Mengumpulkan dan Membuka Kembali)*, Bandung: Refika Aditama, 2008.
- Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila (Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa)*, Jakarta: Gramedia dan Widisa Sarana Indonesia, 2009.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1980.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Tata Negara (Teknik Perundang-undangan)*, Yogyakarta: Liberty, 2008.
- Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002)*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004.

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

Undang-Undang Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (UU Nomor 27 Tahun 2009)

Undang-Undang Republik Indonesia tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 10 Tahun 2004)

Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. Karenanya, proses pembentukan undang-undang akan sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk. Sehingga, untuk mengkaji pembentukan undang-undang secara komprehensif, haruslah dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri.

Merujuk pada sistem hukum inilah maka berdasarkan UUD 1945 (perubahan pertama) telah mengubah kekuasaan membentuk undang-undang dari yang semula di pegang oleh presiden (eksekutif), beralih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif).

Perubahan UUD 1945 sesungguhnya dilakukan untuk membatasi kekuasaan eksekutif yang sebelumnya sangat besar dan merambah ke bidang legislatif dan yudikatif. Dalam bidang legislasi, pascareformasi konstitusi, terjadi pergeseran kewenangan membentuk undang-undang yang kekuasaannya semula berada di tangan presiden sekarang berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).



Evi Oktarina, S.H., M.H., lahir di Palembang pada tanggal 11 Oktober 1974, alumnus Fakultas Hukum Jurusan Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Palembang tahun 1999 dan melanjutkan Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum dengan Kekhususan Hukum Tata Negara Universitas Muhammadiyah Palembang sebagai alumni tahun 2011. Saat ini sedang menempuh pendidikan Program Doktor Hukum (S-3) di Universitas Borobudur Jakarta. Karier dimulai sebagai dosen tetap pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang tahun 2000 sampai dengan sekarang dan dosen LB pada Fakultas Hukum Universitas IBA Palembang tahun 2015 sampai dengan sekarang, sebagai pengampu mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Konstitusi, dan Teknik Perancangan Perundang-undangan. Aktif mengikuti seminar nasional dan seminar internasional terutama yang berkaitan dengan hukum ketatanegaraan, baik sebagai pemateri maupun sebagai peserta.

