

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan Negara hukum, hal ini tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsep negara hukum yang digunakan Indonesia lebih mengarah pada tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*) yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar setiap penyelenggaraan aktivitas pemerintahan.¹

Civil law adalah suatu tradisi hukum yang berasal dari Hukum Roma yang terkodifikasi dalam *Corpus Juris Civilis Justinian* yang tersebar di seluruh Eropa dan dunia.² Pada dasarnya sistem *civil law* dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang berdasarkan atas hukum Romawi.³ Sistem hukum Eropa Kontinental lebih fokus pada sumber hukum dalam arti formal. Alasannya adalah sumber hukum formal berkaitan dengan proses terjadinya hukum dan mengikat masyarakat. Selain itu sumber hukum formal dibutuhkan untuk keperluan praktis yaitu aspek bekerjanya hukum.⁴

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar hukum tertulis bagi bangsa Indonesia. UUD 1945 dianggap

¹Sopiani dan Zainal Mubaroq, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2020, hal. 147.

²Herman, *Pengantar Hukum Indonesia*, Universitas Negeri Makassar, Makassar, 2012, hal. 6.

³Fence M. Wantu, *Pengantar Ilmu Hukum*, Reviva Cendekia, Gorontalo, 2015, hal. 52.

⁴Ibid, hal 18.

sebagai norma dasar sehingga rumusan hukum dasar dalam pasal-pasal yang terdapat pada badan (batang tubuh) UUD 1945 yang merupakan pancaran dari norma yang ada dalam pembukaan UUD 1945 dan Pancasila.⁵

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah diamandemen sebanyak empat kali. Setelah perubahan UUD 1945, DPR mengalami perubahan, fungsi legislasi yang sebelumnya berada di tangan presiden, maka setelah amendemen UUD 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR. Pasca amendemen UUD 1945 terjadi pergeseran kekuasaan legislatif dalam menjalankan fungsinya, yakni membentuk UU. Peran DPR RI sebagai organ kekuasaan legislatif pasca amendemen lebih diperkuat lagi. DPR RI yang dulu hanya diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang diajukan Presiden kini mulai diberikan kekuasaan untuk membentuk UU.⁶

Posisi yang kuat dimiliki DPR dengan kekuasaan membentuk Undang-undang dan juga memiliki kekuasaan lain yaitu kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*) dan kekuasaan pengawasan (*control*). Bahkan ditegaskan Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR. Sebaliknya, DPR dapat mengusulkan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau

⁵ Fahrul Reza, “DPD sebagai Pembentuk Undang-Undang dan Peranannya dalam Fungsi Legislasi Pascaputusan Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Media Syari’ah, Vol. 21, No. 1, 2019, <https://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/medsyar/article/download/6425/3946>, hal. 42.

⁶ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Edisi Pertama*, Prenadamedia Group, Depok, 2017, hal. 321.

perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁷

Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan itu penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945.⁸ Selain itu, peningkatan peran parlemen inilah yang menjadi salah satu tujuan upaya penguatan sistem ketatanegaraan tercermin dalam perubahan fungsi lembaga permusyawaratan atau perwakilan rakyat yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam perubahan keempat UUD 1945.⁹

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.¹⁰ Dewan Perwakilan Rakyat adalah suatu bentuk nyata dari hasil konsepsi perwakilan di Indonesia sehingga DPR dianggap mampu merumuskan keinginan rakyat yang dapat dimulai dari perencanaan, pembuatan, persetujuan suatu Rancangan Undang-Undang sampai disetujui menjadi Undang-Undang Republik Indonesia. Setiap UU yang disahkan akan memberikan konsekuensi dan keterikatan rakyat Indonesia terhadap UU tersebut. UU dapat pula dikatakan sebagai kumpulan-kumpulan prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak rakyat dan hubungan diantara keduanya.¹¹

⁷ Norisman Tumuhu, “Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Indonesia (DPR-RI)”, Jurnal Lex Administratum, Vol. I, No.2, 2013, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/3029>, hal. 195.

⁸ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Edisi Pertama*, Prenadamedia Group, Depok, 2017, hal. 321.

⁹ Sugiman, “Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD NKRI 1945”, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara, Volume 10 No. 2, 2020, <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/468>, hal. 173-174.

¹⁰ Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, Yogyakarta, 2017, hal. 98.

¹¹ Epita Eridani, dan I Made Dedy Priyanto, “Fungsi Legislasi DPR Dalam Pembentukan Undang-Undang”, Jurnal Kertha Negara, Vol. 03, No. 03, 2015, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/15230?articlesBySameAuthorPage=5>, hal. 1.

Berkenaan dengan fungsi legislasi DPR, sebagaimana diketahui bahwa pembuatan undang-undang memerlukan kerja sama antara DPR dan Presiden. Di samping itu pembuatan undang-undang dimulai dari penyiapan rancangan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama pemerintah, persetujuan bersama atas rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, dan pengesahan undang-undang oleh Presiden.¹²

Di dalam fungsi legislasi terdapat empat kegiatan, yaitu prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*), pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*), persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*), dan pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding document*).¹³

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bertujuan untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, sehingga dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.¹⁴

Indonesia tidak terlepas dari pembentukan regulasi namun dalam praktiknya seakan bertolak belakang dengan tujuan dari pembentukan regulasi. Kualitas produk hukum yang

¹² Sunarto, “*Fungsi Legislasi DPR Pasca Amandemen UUD 1945*”, Jurnal Integralistik No.1, 2017, <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/integralistik/article/download/11814/6878>, hal. 58.

¹³ Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hal. 142-143.

¹⁴ Sopiani dan Zainal Mubaroq, “*Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, 2020, hal. 148.

dihasilkan oleh DPR maupun lembaga lain yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa lemahnya legislasi Indonesia dan penerapan berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak konsisten.¹⁵

Permasalahan Regulasi juga disampaikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengidentifikasi terhadap Undang-Undang mengidentifikasi bahwa permasalahan implementasi peraturan di Indonesia antara lain pertama multi tafsir, kedua potensi konflik antara materi perundang-undangan, ketiga tumpang tindih kewenangan, keempat ketidaksesuaian asas, kelima lemahnya efektivitas implementasi, keenam tidak ada dasar hukumnya, ketujuh tidak adanya aturan pelaksanaannya, kedelapan tidak konsisten menimbulkan beban yang tidak perlu baik kelompok sasaran maupun kelompok yang terkena dampak.¹⁶

Dari hasil kajian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional tersebut penyebab permasalahan tersebut antara lain disebabkan oleh pertama perumusan regulasi yang tidak sistematis, kedua tidak jelasnya acuan *tools* regulasi serta tidak memperhatikan standar internasional yang telah menjadi *bestpractices* dan *commonpractices* terkait *principles of good regulations*, ketiga pendekatan regulasi yang bersifat atau dipengaruhi kepentingan ego sektoral, keempat ketidakjelasan batas-batas kewenangan kelembagaan termasuk mekanisme koordinasinya, kelima kurang memadai proses konsultasi publik, keenam kurangnya persiapan dalam implementasi regulasi, ketujuh kurangnya dilakukan *cost and benefitanalysis*.¹⁷

¹⁵Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi dan Ni Putu Riyani Kartika Sari, “*Sengkarut Regulasi: Urgensi Pembentukan Lembaga Khusus Legislasi Di Indonesia*,” Jurnal Hukum Saraswati, Vol 1 No 1, 2019, hal. 63.

¹⁶Ibid, hal 63.

¹⁷Ibid, hal 63-64.

Padahal di dalam penyelenggaraan negara, regulasi adalah instrument untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai instrumen untuk merealisasikan setiap kebijakan negara, maka regulasi harus dibentuk dengan cara yang benar sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara.¹⁸

Dalam acara Penyampaian Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi Tahun 2019, Presiden Joko Widodo mengakui Indonesia mengalami *hyperregulation* yang membuat Indonesia terjatuh dalam aturan yang dibuat sendiri, terjebak dalam kompleksitas yang akhirnya mencegah pemerintah bertindak cepat merespons perubahan dunia.¹⁹

Jumlah regulasi di Indonesia memang telah menjadi persoalan tersendiri. Merujuk data yang dirilis oleh Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) pada 16 Juli 2019, tercatat sepanjang rentang 2014 hingga Oktober 2018 saja, telah terbit 8.945 regulasi. Dari jumlah itu rinciannya terdiri dari 107 Undang-Undang, 452 Peraturan Pemerintah, 765 Peraturan Presiden, dan 7.621 Peraturan Menteri.²⁰

Jika merujuk Regulatory Quality Index yang dikeluarkan Bank Dunia, posisi skor Indonesia di sepanjang 1996–2017 selalu tercatat berada di bawah nol atau minus. Seperti diketahui, skala indeks kualitas regulasi yang dirumuskan Bank Dunia menempatkan skor 2,5 poin sebagai indeks tertinggi dan menunjukkan kualitas regulasi yang baik. Sementara skor paling rendah yaitu -2,5 poin. Indeks ini menunjukkan kualitas regulasi yang buruk. Pada 2017 skor Indonesia menunjukkan angka -0,11 poin dan berada di peringkat ke-92 dari

¹⁸Ibid, hal 63-64.

¹⁹Monika Suhayati, “Urgensi Pembentukan Badan Regulasi Nasional,” Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis, Vol. XII, No.3, 2020, hal 2.

²⁰Administraror, “Omnibus Law: Solusi dan Terobosan Hukum,” Indonesia.go.id, Artikel, 4 Desember 2019.

193 negara. Di antara negara-negara ASEAN, Indonesia masih berada di peringkat kelima di bawah Singapura, Malaysia, Thailand, dan Filipina.²¹

Banyaknya peraturan yang ada juga menyebabkan disharmonisasi regulasi, multi interpretasi regulasi dan berdampak pada terhambatnya kemajuan perekonomian, diantaranya iklim investasi dan kemudahan berusaha di Indonesia.²² Disharmoni dan tumpang tindih regulasi ini bukan hanya membuat pemerintah menjadi tidak dapat bergerak sigap dan responsif menghadapi problem dan tantangan yang muncul mengemuka, lebih jauh juga berdampak pada terhambatnya implementasi program pembangunan dan memburuknya iklim investasi di Indonesia.²³

Untuk itu pelaksanaan harmonisasi peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah merupakan suatu kebutuhan yang mendesak. Mengapa dikatakan mendesak karena permasalahan pembangunan hukum semakin hari membutuhkan pendekatan holistic.²⁴

Urgensi pengharmonisasian peraturan perundang-undangan saat ini di Indonesia semakin lama menjadi semakin signifikan, ditengah-tengah situasi dan kondisi yang semakin kompleks antara lain dengan pelaksanaan otonomi daerah dan pengaruh globalisasi. Di mana signifikansi yang paling mengemuka terhadap langkah-langkah harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah untuk terciptanya kepastian dan jaminan hukum bagi siapapun yang berkepentingan. Tanpa adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang sedang disusun, akan memunculkan ketidakpastian hukum, ketidaktertiban dan rasa tidak dilindunginya masyarakat. Dalam perspektif demikian masalah kepastian hukum akan

²¹Administraror, "Omnibus Law: Solusi dan Terobosan Hukum," Indonesia.go.id, Artikel, 4 Desember 2019.

²²Aida Mardatillah, "Urgensi Pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintah Dipertanyakan," Hukum Online, Opini, 29 November 2018.

²³Administraror, "Omnibus Law: Solusi dan Terobosan Hukum," Indonesia.go.id, Artikel, 4 Desember 2019.

²⁴Soegiyono, "Pentingnya Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," Pusat Pengkajian dan Informasi Kedirgantaraan Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, 2019, hal. 2.

dirasakan sebagai kebutuhan yang hanya dapat terwujud melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan.²⁵

Peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang sangat berperan dalam pembangunan hukum nasional untuk mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD-1945) sesungguhnya lahir bersamaan dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.²⁶ Peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum terhadap perilaku masyarakat.²⁷

Guna menciptakan hukum yang dapat melindungi rakyat, perlakuan adil, hukum yang mengayomi setiap warga bangsa agar hak-haknya terjamin tentu harus ada peraturan yang dijadikan pedoman dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, sebagai aturan pokok yang berlaku untuk menyusun peraturan dari proses awal pembentukannya sampai dengan peraturan tersebut diberlakukan kepada masyarakat. Sehingga dengan adanya aturan yang baku maka setiap penyusunannya peraturan dapat dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan, dengan demikian peraturan dimaksud dapat memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik.²⁸

Adapun Arah kebijakan harmonisasi peraturan perundang-undangan di tingkat pusat tersebut menjadi arahan untuk melaksanakan harmonisasi Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019

²⁵Ibid, hal 2.

²⁶Ibid, hal 2.

²⁷Risdiana Izzaty, “Urgensi Ketentuan Carry-Over Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia,” Jurnal HAM Volume 11, Nomor 1, 2020, hal. 86.

²⁸Sopiani dan Zainal Mubaroq, Loc. cit.

Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perubahan Undang-Undang ini bertujuan untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, sehingga dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.²⁹ Perubahan Undang-Undang tersebut memunculkan nomenklatur baru tentang lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.³⁰

Sebagai negara demokrasi (*demokratische rechtsstaat*) yang menjunjung prinsip kedaulatan rakyat, aspirasi masyarakat memiliki peran yang krusial dalam pembentukan undang-undang. Sehingga diperlukan sebuah lembaga yang dapat menjembatani aspirasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.³¹

Menurut PSHK, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan salah satunya mengamanatkan pembentukan lembaga/badan yang mengurus pembentukan/penyusunan peraturan perundang-undangan di internal pemerintahan baik pusat maupun daerah, namun, hingga saat ini pembentukan badan legislasi pemerintahan ini belum terwujud. Keberadaan badan khusus regulasi ini amat diperlukan untuk mengatasi atau menghapus beragam tumpang tindih dan tidak terintegrasinya fungsi-fungsi manajemen penyusunan peraturan di pemerintahan.³²

²⁹Sopiani dan Zainal Mubaroq, Op.cit, hal. 148.

³⁰Monika Suhayati, Op.cit, hal 1.

³¹Risdiana Izzaty, Loc. cit, hal 86.

³²Rofiq Hidayat "Menagih Janji Jokowi Membentuk Badan Legislasi Pemerintahan," Hukum Online, Opini, 29 Januari 2020.

Pembentukan segera lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan memang memiliki urgensi jika melihat pada hasil kajian yang dilakukan oleh PSHK tentang situasi regulasi Indonesia pada era reformasi yaitu tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan.³³ Badan atau lembaga tersebut akan melakukan harmonisasi mulai dari Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Menteri (Permen) yang tumpang tindih.³⁴

Badan atau lembaga yang dimaksud adalah Badan Regulasi Nasional. Badan Regulasi Nasional ini merupakan gabungan dari unit-unit yang mengurus regulasi yang ada di sejumlah kementerian/lembaga yaitu di Kementerian Dalam Negeri kaitannya dengan Perda, kemudian Kementerian Hukum dan HAM kaitannya dengan peraturan perundang-undangan pusat, di Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet. Badan tersebut pun akan mengurus tidak hanya soal UU, tetapi juga Peraturan Menteri (Permen).³⁵ Badan Regulasi Nasional perlu melakukan harmonisasi berbagai peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih sehingga memberikan kepastian hukum dan kemudahan dalam berusaha.³⁶

Pembentukan Badan Regulasi Nasional sudah urgen untuk dilakukan mengingat saat ini terjadi *hyperregulation* yang mengakibatkan tumpang tindihnya pengaturan dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Tumpang tindih pengaturan akan menghambat

³³Bayu Dwi Anggono, "Lembaga Khusus Di Bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Urgensi Adopsi Dan Fungsinya Dalam Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Jurnal Legislasi Indonesia Vol 17 No. 2, 2020, hal. 133.

³⁴Monika Suhayati, Loc. cit, hal 1.

³⁵Mochamad Zhacky, "Mensesneg: Pusat Legislasi Nasional Namanya Badan Regulasi Nasional," detik.com, Artikel, 13 November 2019.

³⁶Monika Suhayati, Op.cit, hal 4.

pemerintah bertindak cepat dalam merespons perubahan dunia, menimbulkan ketidakpastian hukum, dan pada akhirnya berdampak terhadap tingkat investasi dan kemudahan berusaha.³⁷

Gagasan untuk membentuk lembaga khusus di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan ini kemudian ditindaklanjuti secara nyata melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, menurut Undang-Undang ini, dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³⁸

Namun demikian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, tidak mengatur mengenai bentuk, kedudukan, struktur organisasi, maupun jangka waktu lembaga ini dibentuk. Pasal 99A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengenai ketentuan peralihan hanya menyebutkan selama kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.³⁹

³⁷Ibid, hal 4.

³⁸Humas, "UU No. 15 Tahun 2019: Dalam Keadaan Tertentu DPR/Presiden Dapat Ajukan RUU di Luar Prolegnas", Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Peraturan, 11 Oktober 2019.

³⁹Bayu Dwi Anggono, Op.cit, hal 132.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini disebutkan, penyusunan Program Legislasi Nasional (prolegnas) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah, ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.⁴⁰ Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini, sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah, DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.⁴¹ Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyebutkan bahwa Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.

Namun ketua Badan Legislasi DPR Supratman Andi Agtas menyatakan Badan Regulasi Nasional semestinya sudah terbentuk pada saat penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Namun, hingga menjelang batas akhir penetapan Prolegnas 2020-

⁴⁰ Humas, “UU No. 15 Tahun 2019: Dalam Keadaan Tertentu DPR/Presiden Dapat Ajukan RUU di Luar Prolegnas”, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Peraturan, 11 Oktober 2019.

⁴¹ Humas, “UU No. 15 Tahun 2019: Dalam Keadaan Tertentu DPR/Presiden Dapat Ajukan RUU di Luar Prolegnas”, Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Peraturan, 11 Oktober 2019.

2024 dan Prolegnas 2020 badan itu belum juga terbentuk. Supratman Andi Agtas menilai pembentukan Badan Regulasi Nasional dipastikan mengubah struktur kelembagaan yang ada sehingga membutuhkan waktu yang cukup panjang. Namun, target pembentukan Badan Regulasi Nasional perlu dipastikan agar nanti dapat berkoordinasi dengan DPR dalam rencana penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang- Undang/RUU.⁴²

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dewasa ini merupakan salah satu instrument penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Prolegnas merupakan instrument perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dengan pemerintah. Melalui prolegnas diharapkan upaya pembentukan materi hukum dapat berjalan secara lebih terarah, terpadu dan sistematis.⁴³

Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan system hukum nasional. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.⁴⁴

Penyusunan prolegnas dilakukan bersama oleh DPR RI dan pemerintah, dengan DPR sebagai koordinatornya. Pada tahap awal penyusunan prolegnas dilakukan secara paralel baik di pemerintah maupun di DPR RI. Penyusunan di lingkungan pemerintah dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham). Sementara di lingkungan DPR RI,

⁴²Rofiq Hidayat, "Baleg DPR Ingatkan Pembentukan Lembaga Legislasi Pemerintahan," Hukum Online, Artikel, 14 November 2019.

⁴³ Wisnu Nugraha, "*Fungsi Legislasi Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Studi Kasus Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009)*", Jurnal Binamulia Hukum Vol. 7 No. 2, 2018, <https://www.neliti.com/id/publications/275413/fungsi-legislasi-menurut-undang-undang-dasar-tahun-1945-studi-kasus-badan-legislasi>, hal. 157.

⁴⁴ Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, Yogyakarta, 2017, hal. 32.

penyusunan prolegnas dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang menangani bidang legislasi yaitu Badan Legislasi (Baleg).⁴⁵

Namun berbagai jenis Peraturan Perundang-undangan di Indonesia dalam praktiknya belum mencerminkan secara optimal landasan, asas dan proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, sehingga produk Peraturan Perundang-undangan yang telah dihasilkan banyak yang memunculkan permasalahan kedepannya khususnya permasalahan penegakan hukum. Bahkan tidak dapat dinafikan Peraturan Perundang-undangan yang telah disahkan dan diundangkan dimintakan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, baik uji yang bersifat formil maupun uji yang bersifat materil.⁴⁶

Dalam pembuatan produk Undang-undang yang semakin mengalami perubahan dapat menimbulkan konsekuensi bahwa DPR harus lebih berperan aktif dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU). Kemampuan DPR untuk melaksanakan hak dan kewajiban konstitusional dalam mengajukan RUU belum sesuai dengan kekuasaan besar yang diberikan oleh UUD 1945. Kenyataan DPR tentang inilah yang turut membuat rakyat kecewa, terutama DPR terlalu kerap memproduksi Undang-undang yang dinilai kurang membela kepentingan rakyat.⁴⁷

Salah satu permasalahan pembentukan Undang-Undang di Indonesia yaitu terkait pembaharuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan

⁴⁵ Wisnu Nugraha, “*Fungsi Legislasi Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Studi Kasus Badan Legislasi DPR RI Periode 2004-2009)*”, Jurnal Binamulia Hukum Vol. 7 No. 2, 2018, <https://www.neliti.com/id/publications/275413/fungsi-legislasi-menurut-undang-undang-dasar-tahun-1945-studi-kasus-badan-legislasi>, hal. 158.

⁴⁶ Norisman Tumuhu, “*Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Indonesia (DPR-RI)*”, Jurnal Lex Administratum, Vol. I, No.2, 2013, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/3029>, hal. 196.

⁴⁷ Norisman Tumuhu, “*Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Indonesia (DPR-RI)*”, Jurnal Lex Administratum, Vol. I, No.2, 2013, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/3029>, hal. 196.

Batubara. Permasalahan Undang-Undang ini terdapat cacat materil dalam substansi Pasal-pasal dalam undang-undang tersebut dan permasalahan lainnya yaitu terkait lingkungan serta kesehatan masyarakat yang diakibatkan oleh lemahnya regulasi dan implementasi yang ada.

Isu hukum dalam penelitian ini merupakan isu hukum kekaburan. Kekaburan norma adalah keadaan dimana norma sudah ada tetapi tidak memiliki arti yang jelas atau norma tersebut menimbulkan lebih dari satu makna yang membuat norma tersebut kabur atau tidak jelas. Yang dimana dalam Undang-Undang Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakuran rakyat. Berdasarkan pasal tersebut, pemerintah memiliki kewenangan dalam melindungi pengelolaan sumber daya alam tanpa melakukan keberpihakan kepada siapapun. Namun pada kenyataannya, terjadi tumpang tindih regulasi yang dapat menimbulkan permasalahan di dalam tata negara Indonesia. Terjadinya tumpang tindih peraturan sebagian besar diakibatkan karena muncul berbagai Perda di tingkat provinsi hingga kabupaten yang tidak selaras dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara, selain itu ada beberapa Pasal di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara yang dihapuskan yaitu pada Pasal 7, 8, 37, 43, 44, 45, 142, 143 yang berisikan kewenangan pemerintah Daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara yang berpotensi menggerus prinsip desentralisasi. Kemudian penghapusan Pasal 165 terkait sanksi pidana bagi pelaku penyalahgunaan wewenang penerbitan izin tambang mencakup IUP, IUPR, IUPK.

Guna mengetahui permasalahan yang dihadapi, menarik untuk dikaji dalam sebuah penelitian yang berbentuk skripsi dengan judul: **“Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Pembentukan Undang-Undang”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis dalam hal ini menetapkan perumusan masalah yang timbul dan dibahas dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang?
2. Bagaimana penerapan fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis peranan fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis maupun pembaca berkenaan dengan fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat.

2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan atau masukan dalam penelitian hukum bagi pembaca umumnya mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Jambi pada khususnya.

D. Kerangka Konseptual

Untuk memberikan gambaran dan mengetahui tentang maksud penelitian proposal skripsi ini serta mempermudah pembahasan skripsi ini, maka terlebih dahulu penulis akan menguraikan secara singkat apa arti dari beberapa kata judul ini:

1. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi adalah fungsi yang berkaitan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara berupa norma hukum yang mengikat dan membatasi. Kewenangan utama ini hanya dapat dilakukan apabila rakyat menyetujui untuk diikat dengan atau oleh norma hukum tersebut.⁴⁸

2. Dewan Perwakilan Rakyat

Dalam Pasal 68 UU MD3 Tahun 2014 ditentukan bahwa DPR adalah lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

3. Pembentukan

Pembentukan peraturan perundangundangan merupakan suatu rangkaian proses yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Rangkaian tahapan tersebut sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).

4. Undang-Undang

⁴⁸ Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hal. 142.

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Fungsi legislasi DPR dalam pembentukan undang-undang. Undang-undang adalah bentuk Peraturan Perundang-Undangan yang dibentuk oleh badan pembentuk Undang-Undang, yaitu Presiden dengan persetujuan DPR. Dalam pasal 24 UU Nomor 22 tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyebutkan DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara. Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

E. Landasan Teoretis

Sesuai dengan permasalahan hukum yang telah dikemukakan dalam latar belakang, maka landasan teori yang akan penulis gunakan sebagai pisau analisis dalam penulisan skripsi ini adalah teori Perundang-undangan.

1. Teori Perundang-undangan

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, maka diperlukan adanya suatu peraturan yang dapat dijadikan sebagai pedoman dan acuan para pihak yang berhubungan dalam

pembentukan peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.⁴⁹

Peraturan yang memberikan pedoman tentang pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut selama ini selalu ditunggu dan diharapkan dapat memberikan suatu arahan dan panduan, sehingga proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan menjadi lebih jelas.⁵⁰

Proses pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang. Proses diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh dewan perwakilan rakyat, oleh Dewan Perwakilan Daerah, maupun oleh pemerintah, kemudian pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan, dan diakhiri dengan pengundangan.⁵¹

Secara garis besar, proses pembentukan undang-undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu:⁵²

- a. Proses pembentukan rancangan undang-undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah, di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat, atau di lingkungan Dewan Perwakilan Daerah.
- b. Proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat
- c. Proses pengesahan oleh presiden, dan
- d. Proses pengundangan (oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum).

⁴⁹Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan 2: Proses dan Teknik Penyusunan*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2020, hal. 1.

⁵⁰Ibid, hal. 2.

⁵¹Ibid, hal. 26.

⁵²Ibid, hal. 27.

2. Teori Lembaga Perwakilan

Perwakilan (*representation*) adalah konsep seseorang atau suatu kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Suatu negara yang menganut prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dan sebagai negara yang demokrasi, adanya lembaga perwakilan ialah hak mutlak yang harus dimiliki negara tersebut. Keberadaan lembaga perwakilan ini merupakan hal yang sangat esensial karena ia berfungsi untuk mewakili kepentingan-kepentingan rakyat. Lewat lembaga perwakilan inilah aspirasi rakyat ditampung yang kemudian tertuang dalam berbagai macam kebijaksanaan umum yang sesuai dengan aspirasi rakyat.⁵³

Lembaga perwakilan sebagai salah satu unsur yang terpenting dalam penyelenggaraan negara juga diperlukan pengawasan terhadap semua kegiatan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Hal ini dimaksudkan agar segala yang dilakukan benar-benar merupakan apa yang menjadi amanah rakyat.⁵⁴

F. Metode Penelitian

Untuk mengetahui dan memahami secara terperinci metode penelitian yang digunakan dalam proposal skripsi ini, berikut ini penulis menguraikan unsur-unsur sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Tipe Penelitian yang digunakan dalam proposal skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab

⁵³ Dahlan Thaib. *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*. Liberty, Yogyakarta, hal 1.

⁵⁴ Ibid, hal 4.

permasalahan hukum yang dihadapi.⁵⁵ Dalam penelitian normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan data atau fakta-fakta sosial. Hukum normatif tidak mengenal data atau fakta sosial yang dikenal hanya bahan hukum, jadi untuk menjelaskan hukum atau untuk mencari makna dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh.⁵⁶

2. Pendekatan Penelitian

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, terdapat beberapa pendekatan yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, pendekatan analitis, pendekatan perbandingan, pendekatan historis, pendekatan historis, pendekatan filsafat, dan pendekatan kasus.⁵⁷ Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statuta Approach*)

Yakni Ilmuan hukum menyebutnya dengan pendekatan yuridis, yaitu penelitian terhadap produk-produk Hukum.

b. Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*)

Yaitu penelitian terhadap konsep-konsep hukum seperti: sumber hukum, fungsi hukum, lembaga hukum, dan sebagainya.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat, terdiri dari:

⁵⁵Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hal. 35.

⁵⁶Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 2016, hal. 87.

⁵⁷Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, Prenadamedia Group, Depok, 2018, hal.131.

- 1) Norma Dasar yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Peraturan Perundang-Undangan
 - a) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
 - b. Bahan Hukum Sekunder

Buku-buku, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan, jurnal hukum, internet, artikel dan lain-lain yang dapat digunakan sebagai literatur dalam penelitian.
 - c. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier yaitu Bahan Hukum yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti Kamus Hukum.

4. Analisis Bahan Hukum

Sebagai hasil dari pengumpulan bahan hukum yaitu suatu analisis dalam bentuk uraian-uraian yang menggambarkan permasalahan serta pemecahan secara jelas dan lengkap berdasarkan bahan hukum yang diperoleh. Analisis dilakukan dengan cara:

- a. Menginterpretasikan semua peraturan perundang-undangan sesuai masalah yang diteliti.
- b. Menilai bahan-bahan hukum yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.
- c. Mengevaluasi perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang akan diteliti.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas dari pembahasan skripsi ini, maka perlu kiranya disusun secara sistematis. Adapun sistematika yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah terdiri dari 4 (empat) bab yang secara garis besarnya diuraikan sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang latar belakang masalah yang merupakan titik tolak bagi penulis dalam penulisan skripsi ini, selain itu bab ini juga menguraikan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian, kerangka konseptual, landasan teoretis, metode penelitian dan diakhiri dengan sistematika penulisan.

BAB II : TINJAUAN TENTANG

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang.

BAB III : PEMBAHASAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan tentang fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Pembentukan Undang-Undang.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini merupakan ringkasan dari seluruh uraian sebelumnya yang dimuat dalam beberapa kesimpulan dan diakhiri dengan saran yang diharapkan dapat bermanfaat