

**PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
SEBAGAI NEGARA HUKUM**

Siti Qomariah, Mhd. Fakhurrahman Arif
Mahasiswa dan Dosen Program Studi Hukum Tata Negara
Sekolah Tinggi Agama Islam An-Nadwah Kuala Tungkal
Kabupaten Tanjung Jabung Barat
Email: baeriya530@gmail.com, mhdfakhrur311019@gmail.com

Abstract

The stage of the formulation of the law starts from the planning stage, compilation, discussion, endorsement or stipulation, and the enactment. The formulation of legislation especially the law should be implemented carefully because it concerns the interests of the state and the people. However, if the formation of legislation is relatively long it will not meet the community's need for legal certainty. Provisions regarding the procedure for forming laws have been regulated in law number 10 of 2004 concerning the formation of laws and regulations

Keywords : *Procedures, laws, rule of law*

Abstrak

Tahap pembentukan undang-undang dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang memang seharusnya dilaksanakan secara cermat dan hati-hati karena menyangkut kepentingan bernegara dan orang banyak. Akan tetapi jika pembentukan undang-undang yang relatif lama justru tidak akan memenuhi kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum. Ketentuan mengenai prosedur pembentukan undang-undang telah diatur

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

dalam undang-undang nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

Kata Kunci: *Prosedur, Undang-undang, Negara Hukum*

A. Pendahuluan

Undang-undang merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang proses pembentukannya dapat membutuhkan waktu yang lama. Ukuran lama atau tidaknya dilihat dari proses pembentukan meliputi berbagai tahapan atau prosedur yang harus dilalui. Mulai dari tahapan perencanaan dengan menyiapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang harus disertai dengan naskah hasil penelitian/hasil kajian (naskah akademik), kemudian melalui tahap pembahasan di lembaga legislatif (DPRRI) hingga tahapan pengundangan. Hal tersebut merupakan prosedur “normal” sebagaimana yang diatur dalam UU P3. Tahapan atau prosedur yang panjang dan membutuhkan waktu yang lama tersebut juga dikarenakan oleh undang-undang yang dibentuk bertujuan mengatur kepentingan masyarakat luas dengan segala karakteristik sehingga harus dilakukan dengan saksama dan tepat sesuai dengan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa undang-undang yang telah ditetapkan dan diundangkan, tentulah telah melalui proses yang sangat panjang sampai akhirnya disahkan menjadi milik publik yang bersifat terbuka, mengikat untuk umum. Jika satu undang-

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

undang yang telah dipersiapkan, dibahas dan diperdebatkan sedemikian rupa akhirnya ditetapkan dan diundangkan sebagaimana mestinya¹

Pembentukan suatu undang-undang atau pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah kegiatan yang monodisipliner ilmu hukum semata-mata. Beberapa cabang ilmu pengetahuan, seperti ilmu politik dan sosiologi, memberikan sahamnya. Isi sebuah peraturan negara misalnya, jelas merupakan porsi ilmu politik dan sosiologi; bentuk sebuah peraturan merupakan sumbangan ilmu dogmatika hukum, metodologinya datang dari sosiologi hukum dan ilmu-ilmu perencanaan, dan prosesnya ditunjang oleh hukum tatanegara dogmatik.²

B. Pembahasan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 mengatur secara berbeda-beda proses pembentukan Peraturan perundang-undangan sesuai dengan bentuknya masing-masing prosedur pembentukan undang-undang berbeda dari pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang peraturan pemerintah dan peraturan daerah.³

Menurut pasal 17 undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, rancangan undang-undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden maupun dari Dewan Perwakilan Daerah di susun berdasarkan program legislasi Nasional. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan

¹ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.70

² CST.Kansil dkk, 2003, *Kemahiran Membuat Perundang-undangan (Sebelum dan Sesudah tahun 1998)*. PT. Perca, Jakarta, hlm.37.

³ Jimly Asshiddiqie, 2020, *Perihal Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.70

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

Perwakilan Daerah adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar program Legislasi Nasional. Dalam penjelasan pasal 17 ayat 3 undang-undang ini disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “dalam keadaan tersebut” adalah kondisi yang memerlukan Pengaturan yang tidak tercantum dalam program Legislasi Nasional.

Dengan adanya pengaturan yang demikian ini berarti rancangan undang-undang yang tidak termasuk dalam daftar prioritas dalam prolegnas tetap tidak bersifat mutlak. Jika timbul kebutuhan yang benar-benar objektif dan mendesak di tengah jalan pun dapat diajukan rancangan undang-undang yang baru sama sekali dalam daftar rancangan undang-undang yang diprioritaskan dalam rangka program legislasi nasional tersebut. Dengan demikian, rancangan undang-undang dapat berasal dari daftar yang sudah ditentukan dalam program legislasi nasional dan dapat pula tidak berasal dari daftar yang telah ditentukan asalkan memenuhi syarat dalam keadaan tertentu seperti yang dimaksud undang-undang.

Penyusunan program legislasi nasional itu sendiri dapat dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (legal need) dalam rangka penyelenggaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah Undang-Undang Dasar. UUD 1945 sendiri cukup banyak mendelegasikan pengaturan sesuatu hal agar dituangkan dalam

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

bentuk undang-undang, tetapi lebih banyak lagi ketentuan-ketentuan dasar yang tidak dilengkapi dengan perintah legislasi sama sekali. Karena itu, kebutuhan hukum yang timbul dalam praktiklah yang akan menentukan perlu tidaknya sesuatu kebijakan kenegaraan dituangkan dalam bentuk undang-undang.⁴

Pembentukan undang-undang yang diperintahkan oleh UUD 1945 dapat di lihat dari ketentuan-ketentuan sebagai berikut :⁵

1. Pasal 2 ayat (1) diatur dengan undang-undang.
2. Pasal 6 ayat (2) diatur dengan undang-undang.
3. Pasal 6A ayat (5) diatur dalam undang-undang.
4. Pasal 11 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
5. Pasal 12 diatur dengan undang-undang.
6. Pasal 15 diatur dengan undang-undang.
7. Pasal 16 diatur dengan undang-undang.
8. Pasal 17 ayat (4) diatur dengan undang-undang.
9. Pasal 18 ayat (1) diatur dengan undang-undang.
10. Pasal 18 ayat (7) diatur dalam undang-undang.
11. Pasal 18A ayat (1) diatur dengan undang-undang.
12. Pasal 18A ayat (2) diatur berdasarkan undang-undang.
13. Pasal 18B ayat (1) diatur dengan undang-undang.
14. Pasal 18B ayat (2) diatur dalam undang-undang.

⁴ *Ibid. hlm 185-186*

⁵ Undang-undang Daras 1945.

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

15. Pasal 19 Ayat (2) diatur dengan undang-undang.
16. pasal 20A ayat (4) diatur dalam undang-undang.
17. Pasal 22A diatur dengan undang-undang .
18. Pasal 22B diatur dalam undang-undang .
19. Pasal 22C diatur dengan undang-undang.
20. Pasal 22D ayat (4) diatur dalam undang-undang.
21. Pasal 22 ayat (6) diatur dengan undang-undang.
22. Pasal 23 ayat (1) ditetapkan dengan undang-undang.
23. Pasal 23A diatur dengan undang-undang.
24. Pasal 23B ditetapkan dengan undang-undang .
25. Pasal 23C diatur dengan undang-undang .
26. Pasal 23D diatur dengan undang-undang .
27. Pasal 23 ayat (2) diatur dengan undang-undang .
28. Pasal 24 ayat (3) diatur dengan undang-undang.
29. Pasal 24A ayat (1) diberikan oleh undang-undang
30. Pasal 24A ayat (5) diatur dengan undang-undang
31. Pasal 24 ayat (4) diatur dengan undang-undang
32. Pasal 24C ayat (6) undang-undang
33. Pasal 25 ditetapkan dengan undang-undang
34. Pasal 25A diletakkan dengan undang-undang
35. Pasal 26 ayat (1) dengan undang-undang
36. Pasal 26 ayat (3) diatur dengan undang-undang
37. Pasal 28 ditetapkan dengan undang-undang

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

- 38. Pasal 28 ayat (5) diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan
- 39. Pasal 28J ayat (2) pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang
- 40. Pasal 30 ayat (5) diatur dengan undang-undang
- 41. Pasal 31 ayat (3) diatur dengan undang-undang
- 42. Pasal 33 ayat (5) diatur dalam undang-undang
- 43. Pasal 34 ayat (4) diatur dalam undang-undang
- 44. Pasal 36C di atur dengan undang undang.

Berdasarkan informasi yang dilansir dari laman DPR tentang Proses Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia, berikut adalah intisari proses pembentukan undang-undang di Indonesia:⁶

1. Tahap Perencanaan

- a. Badan legislatif menyusun Program Legislasi Nasional (“Prolegnas”) di lingkungan DPR. Pada tahap ini, badan legislatif dapat mengundang pimpinan fraksi, pimpinan komisi, dan/atau masyarakat;
- b. Badan legislatif berkoordinasi dengan DPD dan Menteri Hukum dan HAM untuk menyusun dan menetapkan Prolegnas;
- c. Prolegnas jangka menengah (5 tahun) dan Prolegnas tahunan ditetapkan dengan keputusan DPR.

2. Tahap Penyusunan

- a. Penyusunan naskah akademik oleh anggota/komisi/gabungan komisi;
- b. Penyusunan draft awal RUU oleh anggota/komisi/gabungan komisi;

⁶ Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

- c. Pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan, konsepsi RUU yang paling lama 20 hari masa sidang, sejak RUU diterima badan legislatif. Kemudian tahap ini dikoordinasi kembali oleh badan legislatif;
- d. RUU hasil harmonisasi badan legislatif diajukan pengusul ke pimpinan DPR;
- e. Rapat paripurna untuk memutuskan RUU usul inisiatif DPR, dengan keputusan:
 - 1.1. Persetujuan tanpa perubahan
 - 2.1. Persetujuan dengan perubahan,
 - 3.1. Penolakan
- f. Penyempurnaan RUU jika keputusan adalah “persetujuan dengan perubahan” yang paling lambat 30 hari masa sidang dan diperpanjang 20 hari masa sidang;
- g. RUU hasil penyempurnaan disampaikan kepada Presiden melalui surat pimpinan DPR;
- h. Presiden menunjuk Menteri untuk membahas RUU bersama DPR, yang paling lama 60 hari sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.

3. Pembahasan

- a. Pembicaraan tingkat 1 oleh DPR dan Menteri yang ditunjuk Presiden, yang dilakukan dalam rapat komisi/gabungan komisi/badan legislatif/badan anggaran/pansus;
- b. Pembicaraan tingkat 2, yakni pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

4. Pengesahan

RUU disampaikan dari pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan.

5. Pengundangan

RUU yang telah disahkan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

C. Kesimpulan

Proses pembentukan peraturan perundangundangan di Indonesia masih menemui berbagai hambatan sehingga untuk menyelesaikan satu produk undang-undang lembaga legislative bersama dengan pemerintah membutuhkan waktu yang relatif lama. Draft rancangan undang-undang “mengantri” sesuai dengan skala prioritas dalam prolegnas. Prosedur “normal” pembentukan Undang-Undang di Indonesia dimulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan merupakan suatu proses yang cukup panjang melewati pembahasan dan perdebatan di lembaga legislatif untuk mencari titik temu dan kesepakatan bersama. Proses tersebut tidak selalu dapat diprediksi kapan berakhir di tahap pengundangan. Sedangkan kebutuhan masyarakat akan kepastian hukum merupakan hal yang lebih penting untuk segera dipenuhi.

Maka dari itu pemerintah dan lembaga legislatif serta seluruh pemangku kepentingan sudah seharusnya memikirkan jalan keluar dari persoalan proses pembentukan undangundang tersebut. Adapun beberapa solusi yang dapat dilakukan yaitu memberikan kewenangan kepada lembaga yang telah ada seperti Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan Badan Pembinaan Hukum

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI untuk melakukan analisa dan evaluasi terhadap undang-undang secara berkala untuk memberikan rekomendasi undang-undang yang sudah seharusnya diubah atau diganti kepada instansi terkait yang berhak mengajukan usulan RUU ataupun memperluas kewenangan kepada MA-RI untuk melakukan peninjauan undang-undang (law review) terhadap dinamika hukum atau perkembangan dalam masyarakat serta menempuh jalur pembentukan Perppu bagi undang-undang yang tidak kunjung selesai.

DPR sebagai lembaga legislatif atau pembentuk undang-undang sejak awal proses perencanaan telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat di Indonesia. Proses pembentukan undang-undang tidak singkat, bahkan membutuhkan waktu yang cukup lama. Untuk membentuk undang-undang, terdapat 5 (lima) tahap yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.

PROSEDUR PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA SEBAGAI NEGARA HUKUM

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Dasar 1945

CST.Kansil dkk, 2003, *Kemahiran Membuat Perundang-undangan (Sebelum dan Sesudah tahun 1998)*. PT. Perca, Jakarta.

Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dalam Proses Demokratisasi, DPR RI, 2000.

Jimly Asshiddiqie, 2020, *Perihal Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sinar Grafika, Jakarta.

Muhammad Fadli, Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 1, 2018.

Aifudin, Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU, *Jurnal Hukum Universitas Islam Indonesia*, Vol. 16, No. Edisi Khusus, 2009.