

## **BAB II**

# **PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

### **A. Latar Belakang Terbentuknya Perundang-undangan**

Proses atau tata cara pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan. Proses ini 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 (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maupun oleh pemerintah. Kemudian pembahasan rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama dilanjutkan dengan pengesahan diakhiri dengan pengundangan.

Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dari pemerintah yang dilaksanakan selama ini, atau lebih tepat sampai bulan oktober 1988 berpedoman pada Intruksi Presiden No 15 Th. 1970 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang atas usul DPR, dan pembahasan kedua rancangan undang-undang tersebut diatur dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Dengan ditetapkannya Keputusan Presiden No 188 Tahun 1998 tentang tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang di tetapkan pada tanggal 28 Oktober 1998, maka proses pembentukan

---

<sup>1</sup>Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan (2) (Proses dan teknik penyusunan)*, Jakarta: Kanisus 2006 hal. 11

undang-undang dilaksanakan dengan berpedoman pada Keputusan Presiden tersebut. Sedangkan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dan proses pembahasan dari kedua rancangan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No 03A/DPR RI/I/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pada tanggal 24 Mei 2004 Dewan perwakilan Rakyat telah menyetujui Rancangan Undang-undang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang kemudian disahkan sebagai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sesuai dengan ketentuan Pasal 58 Undang-undang No 10 Th 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, maka sejak tanggal 1 November 2004 segala sesuatu tentang pembentukan peraturan perundang-undangan terikat oleh undang-undang tersebut.

Berdasarkan perubahan Undang-undang dapat bersal dari beberapa pihak yaitu:

1. Dari pemerintah (presiden) berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.
2. Dari Dewan perwakilan Rakyat, berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945
3. Dari Anggota Dewan Perwakilan rakyat Berdasarkan Pasal 21 UUD 1945;
4. Dari Dewan Perwakilan Daerah Berdasarkan Pasal 22D UUD 1945

Secara garis besar proses pembentukan undang-undang terdiri dari beberapa tahap yaitu :

- a. Proses persiapan pembentukan undang-undang yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah , di lingkungan Dewan perwakilan Rakyat Atau di lingkungan Dewan perwakilan Daerah.
- b. Proses pembentukan di Dewan Perwakilan Rakyat
- c. Proses pengesahan oleh presiden dan
- d. Proses pengundangan (oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawab di bidang peraturan perundang-undangan).
- e. Pembentukan undang-undang (berdasarkan Undang-undang No 10 tahun 2004)
- f. Dalam Pasal 1 angka 1 undang-undang No 10 Th.2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan di tetapkan bahwa yang di maksud dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peratur perundang-undang yang pada dasarnya di mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan pembahasan, pengesahan pengundangan, dan penyebarluasan .

Penulis berpendapat bahwa dalam rumusan Pasal 1 angka 1 tersebut terdapat beberapa permasalahan antara lain :

1. Perumusan kata “ teknik penyusun dan perumusan merupakan duplikasi oleh karena pada saat merumuskan para pembentuk peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada teknik penyusunan nya dengan perkataan lain teknik penyusunan sebenarnya telah mencakup perumusan :
2. Perumusan kata pengesahan saja tidak mencerminkan pembentukan peraturan perundang-undangan oleh karena selain terdapat pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangn

yang harus di lakukan dengan pengesahan terdapat juga pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dilakukan dengan penetapan . contohnya peraturan pemerintah

3. Perumusan kata penyebarluasan tidak termasuk pengertian undang-undang adalah terlalu luas terlalu luas (melebar oleh karena penyebar luas tidak termasuk pengertian pembentukan suatu peraturan perundang-undangan telah berakhir pada saat pengesahan atau penetapan dengan rumusan penyebarluasan akan akibat bahwa pembentukan peraturan perundang-undanga tersebut dapat di anggap belum selesai jika seluruh lapisan masyarakt belum mengetahui isi dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat dianggap belum selesai jika seluruh lapisan masyarakat belum mengetahui isi dari peraturan perundang-undangan tersebut.<sup>2</sup>

Tahap-tahap pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya dilakukan sebagai berikut:

### **1. Perencanaan penyusunan Undang-Undang**

Proses pembentukan undang-undang menurut Pasal 15 ayat (1), dan Pasal 16 Undang-Undang No. 10 th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* dilaksanakan sesuai dengan Program Legislasi Nasional, yang merupakan perencanaan penyusunan Undang-Undang yang disusun secara terpadu antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Republik Indonesia.

Kordinasi penybidang legislasi usunan program legislasi nasional ( selanjutnya di sebut prolegnas ) antara dewan perwakilan

---

<sup>2</sup> Marid ...., *Ilmu Perundang-undangan (2) ...., hal. 12*

rakyat dan pemerintah tersebut dilakukan melalui alat kelengkapan Dewan perwakilan rakyat yang khusus menangani bidang legislasi

Penyusunan prolegnas di lingkungan Dewan perwakilan Rakyat di kordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan perwakilan rakyat yang khusus menangani bidang legislasi sedang di lingkungan pemerintah di kordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang peraturan perundang-undangan.

Tata cara penyusunan dan pengelolaan prolegnas tersebut dalam pelaksanaannya di atur lebih lanjut dengan peraturan presiden No 61 Th 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi Nasional yang di tetapkan pada tanggal 13 oktober 2005.

## **2. Persiapan Pembentukan Undang-undang**

Rancangan undang-undang dapat berasal dari (anggota ) Dewan perwakilan Rakyat, president maupun dari Dewan perwakilan daerah yang di susun berdasarkan prolegnas dalam hal-hal tertentu Dewan perwakilan rakyat atau president dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar prolegnas

Rancangan undang-undang yang berasal dari dewan perwakilan daerah adalah rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pusat dan daerah pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan penimbangan keuangan pusat dan daerah ( Pasal 22D AYAT (2) UUD 1945,dan Pasal 17 ayat (2) Unadang-undang no 10 Th.2004).

### 3. Pengajuan Rancangan Undang-Undang

Pengajuan Rancangan Undang-undang yang berasal dari presiden, Dewan perwakilan Rakyat, dan Dewan perwakilan daerah diatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menetapkan bahwa:

Pasal 18;

- a. Rancangan undang-undang yang di ajukan oleh presiden di siapkan oleh menteri atau pimpinan Lembaga pemerintah non Departemen sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya
- b. Pemgharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari presiden di kordinasikan oleh menteri yang tugass dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan
- c. Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang dari presiden selanjutnya diatur dengan peraturan presiden<sup>3</sup>

Pasal 19 :

- a. Rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan perwakilan rakyat di usulkan oleh Dewan perwakilan Rakyat.
- b. Rancangan undang-undang yang berasal dari dewan perwakilan daerah dapat di ajukan oleh Dewan perwakilan rakyat .
- c. Tata cara pengajuan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan perwakilan rakyat dan Dewan

---

<sup>3</sup> Saat ini telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 68 tahun 2005 tentang *Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang -Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.*

perwakilan daerah tersebut diatur lebih lanjut dengan peraturan tata tertib Dewan perwakilan rakyat<sup>4</sup>

Setelah rancangan undang-undang yang di ajukan oleh president selesai di sisipkan maka sesuai dengan Pasal 20 undang-undang NO 10 Th. 2004 tentang pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangan rancangan undang-undang tersebut akan di ajukan ke dewan perwakilan rakyat dengan surat presiden (dahulu amanat presiden)

## **B. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia**

### **1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan**

Sejak lahirnya Negara Republik Indonesia dengan Proklamasi kemerdekaannya, sampai berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang-undang Dasar Sementara 1950, Undang-undang Dasar 1945, dan Perubahan Undang-undang Dasar 1945 masalah hirarki perundang-undangan tidak pernah diatur secara tegas.

Undang-undang Dasar 1945 pada periode pertama berlaku (antara bulan Agustus 1945 sampai dengan 1949), kemudian pada periode kedua berlaku (5 Juli 1959 sampai dengan 19 Oktober 1999), dan periode ketiga berlaku, yaitu sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada 19 Oktober 1999 sampai saat ini hanya menetapkan tiga jenis peraturan, yang

---

<sup>44</sup> Saat ini telah diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/2005-2006 tentang *Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat*

disebut Undang-undang, peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU), dan Peraturan Pemerintah, yang masing-masing dirumuskan dalam Pasal -Pasal sebagai berikut:

a. Pasal 5 ayat (1)-sebelum Perubahan UUD 1945:

Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan kemudian diubah menjadi:

b. Pasal 20-sesudah Perubahan UUD 1945:

- (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) Jika rancangan undang-undang itu 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.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut 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.

1. Pasal 22 ayat (1)-sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, dan
2. Pasal 5 ayat (2)-sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945:
- (1)Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjadikan undang-undang sebagaimana mestinya.<sup>5</sup>

## **2. Hierarki Peraturan Perundangan-Undangan Berdasarkan Undang-undang No. 1 th. 1950**

Hirarki peraturan perundang-undang mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No. 1 th 1950 yaitu *peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah pusat*, yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 1 th 1950 dirumuskan sebagai berikut:

### Pasal 1

Jenis peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah:

1. Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
2. Peraturan Pemerintah,
3. Peraturan Menteri.

### Pasal 2

Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1.

---

<sup>5</sup> Marida Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan), Jakarta: Kanisus 1996, h. 70

Berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan di bawah Keputusan Presiden) secara hirarkhis dapat dimengerti, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut system parlementer, sehingga Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.

### **3. Hierarki Peraturan Perundang-Undang berdasarka Ketetapan MPRS no. XX/MPRS/1966**

Dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 tentang *Memoran diam DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, tidak disinggung hal-hal mengenai garis-garis besar tentang kebijakan Hukum Nasional, tetapi Ketetapan MPR ini menentukan antara lain mengenai *Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia, yaitu Pancasila* yang dirumuskan sebagai Sumber dari segala sumber Hukum, dan mengenai *Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*.

Dalam Ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam Lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber Hukum Republik Indonesia adalah:

Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya, harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Dengan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 juga mengakui adanya suatu system norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang- jenjang, dimana suatu norma itu berlaku bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma di bawahnya seperti *Grundnorm* dalam teorinya Hans Kelsen dan *Staatsfundamentalnorm* dalam teorinya Hans Nawiasky.

Norma-norma hukum yang termasuk dalam system norma-norma menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1996 adalah berturut-turut Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya.<sup>6</sup>

#### **4. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Undang-undang No 10 Th. 2004**

Setelah selesainya perubahan keempat undang-undang Dasar 1945 dan di tetapkannya ketetapan MPR No 1/MPR/ 2003 Tentang peninjauan terhadap Materi dan status Hukum ketetapan Majelis permusyawarahan Rakyat Terhadap dan

---

<sup>6</sup> Marida ...., Ilmu Perundang-undangan (1)...., h. 74

ketetapan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai dengan tahun 2002, maka Dewan perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang tata cara pembentukan peraturan per- undang-undangan Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian di sahkan dan diundang-undangkan menjadi undang-undang No. 10 Th. 2004 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang di nyatkan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004.

Dalam undang-undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam dalam Pasal 7, yang di rumuskan sebagai berikut:

#### **Pasal 7**

- (1) Jenis dan Hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:
  - a. Undang-Undang Dasar negara Republic Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang-undang peraturan pengganti undang-undang
  - c. Peraturan pemerintah
  - d. Peraturan peresiden
  - e. Peraturan daerah
- (2) Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi
  - a. Peraturan daerah Propinsi di buat oleh dewan perwakilan rakyat daerah propinsi bersama gubernur.
  - b. Peraturan kabupaten/kota di buat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota.

- c. Peraturan desa peraturan yang setingkat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembuatan peraturan desa /peraturan yang setingkat dengan peraturan daerah kabupaten/kota
  - (4) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana di maksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang di pemerintahan oleh peraturan-perundang-undangan yang lebih tinggi
  - (5) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarki sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1).

Dalam penjasas Pasal 7 dinyatakan bahwa ayat (1), ayat ( 2) huruf b dan serta ayat 3 adalah Cukup jelas, sedangkan ayat ayat yang lainnya di beri penjelasan sebagai berikut:

Ayat (2) huruf a termasuk dalam jenis peraturan daerah provinsi adalah qonun yang berlaku di daerah provinsi Nanggro aceh Darussalam dan perdasus serta perdasi yang berlaku di provinsi papua.

Ayat (4) jenis peraturan perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antarlain, peraturan yang di keluarkan oleh Majelis permusyawaratan Rakyat dan Dewan perwakilan Daerah, mahkamah Agung, Mahkamah konstitusi , Badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang

di bentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, dewan perwakilan Rakyat Daerah provinsi Gubernur Dewan perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bupati walikota kepala desa atau yang setingkat.