

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP POLITIK HUKUM  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA  
(Studi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019  
Tentang MD3)**

Program Studi Ilmu Hukum



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM  
2020**

**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING**

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP POLITIK HUKUM  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA  
(Studi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019  
Tentang MD3)**

OLEH

RIFALDI GIOFANI  
61411A0079

Menyetujui;

Pembimbing I

Pembimbing II

  
FITRIANI AMALIA, S.H., M.H  
NIDN. 0828096301

  
ADY SUPRYADI, SH., M.H  
NIDN. 0803128501

**HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI**

SKRIPSI INI TELAH DISEMINARKAN DAN DIUJI OLEH TIM PENGUJI

Pada: Sabtu 4 Juli 2020  
Oleh

**DEWAN PENGUJI**

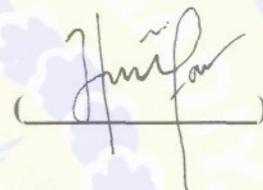
**Ketua**

**ANIES PRIMA DEWI, S.H.,M.H**  
**NIDN: 0828078501**



**Anggota I**

**FITRIANI AMALIA, S.H.,M.H**  
**NIDN: 0826058302**



**Anggota II**

**ADY SUPRYADI, S.H.,M.H**  
**NIDN: 0803128501**



**Mengetahui;**

**Fakultas Hukum**

**Universitas Muhammadiyah Mataram**

**Dekan;**



**Rena Aminyara, S.H.,M.S.i**  
**NIDN: 0828048501**

**PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : RIFALDI GIOFANI

N I M : 61411A0079

Memberikan pernyataan bahwa skripsi ini adalah orisinil hasil karya ilmiah dari saya dan apabila dikemudian hari terbukti bahwa skripsi ini merupakan hasil jiplakan atau plagiat, maka saya sanggup untuk melepaskan gelar sarjana hukum yang sudah disandang dan dituntut sesuai dengan aturan hukum yang berlaku.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya dengan penuh tanggung jawab.

Mataram, Juli 2020  
Yang Membuat Pernyataan,



RIFALDI GIOFANI  
NIM: 61411A0079



UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM

UPT. PERPUSTAKAAN

Jl. K.H.A. Dahlan No. 1 Mataram Nusa Tenggara Barat

Kotak Pos 108 Telp. 0370 - 633723 Fax. 0370-641906

Website : <http://www.lib.ummat.ac.id> E-mail : [upt.perpusummat@gmail.com](mailto:upt.perpusummat@gmail.com)

SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN  
PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Sebagai sivitas akademika Universitas Muhammadiyah Mataram, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Rifaldi Giotani  
 NIM : 61411A0077  
 Tempat/Tgl Lahir : Taliwang, 23 Juni 1995  
 Program Studi : S1. ILMU HUKUM  
 Fakultas : HUKUM  
 No. Hp/Email : 085.237.06.7146  
 Jenis Penelitian :  Skripsi  KTI

Menyatakan bahwa demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada UPT Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Mataram hak menyimpan, mengalih-media/format, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Repository atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta atas karya ilmiah saya berjudul:

Tinjauan Yuridis terhadap politik hukum per-undang-undangan di Indonesia, Studi Undang-undang no.13 tahun 2003 Tentang MPR, DPR, DPD, DPRD.

Segala tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah ini menjadi tanggungjawab saya pribadi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa ada unsur paksaan dari pihak manapun.

Dibuat di : Mataram

Pada tanggal : 18 Agustus 2020

Mengetahui,

Kepala UPT. Perpustakaan UMMAT

Iskandar, S.Sos. M.A.

NIDN. 0802048904

METERAI  
TEMPEL

CAE46AHF590890252

6000  
ENAM RIBURUPIAH

RIFALDI GIOFANI

NIM. 61411A0077

## MOTTO HIDUP

**Kesuksesan Merupakan Proses Yang membuahkan Hasil**



## **PERSEMBAHAN**

**Bismillahirrohmanirrohim....**

**Alhamdulillah Ya Allah Atas Rahmat Dan Ridho Mu lah sehingga  
skripsi ini bisa terselsaikan dengan baik**

**Saya persembahkan hadiah ini dengan segenap bentuk kewajiban  
dan tanggungjawab yang tertuang di dalam karya yang  
sederhana ini untuk kedua orangtua tercinta:  
Teruntuk Saudara dan Keluarga tersayang**

**Sahabat, teman-teman seperjuangan yang selalu mendoakan  
memberikan motifasi kepada saya dalam bentuk perhatian dan  
kasih syang tidak dapat saya lupakan dan tidak tenilai dengan  
apapun**

**Dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram  
terimakasih banyak atas bimbingan dan ilmu yang telah  
bapak/ibu berikan kepada saya ..**

**Terimakasih ...**



## KATA PENGANTAR

*Asalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Alhamdulillah segala puji bagi Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa, yang selalu memberikan petunjuk-Nya kepada setiap hamba yang di-*ridhoi*-Nya, karena berkat rahmat dan hidayah-Nya kita mampu melaksanakan aktifitas baik dalam urusan dunia maupun akhirat. *Shalawat* beriring salam juga tidak luput kita sampaikan terhadap Nabi Muhammad SAW yang telah menuntun kita dari alam *Jahiliyah* menuju alam yang penuh dengan kemajuan teknologi saat ini sehingga penulisan skripsi yang berjudul **Tinjauan Yuridis Terhadap Politik Hukum Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang MD3)** dapat diselesaikan dengan baik. Skripsi ini disusun guna memenuhi Strata satu pada Program Studi Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram sehingga dapat memperoleh Gelar Sarjana dalam bidang ilmu hukum.

Ucapan terimakasih yang teristimewa dan tiada hentinya-hentinya kepada Allah SWT atas diberikannya karunia berupa kedua orang tua yang sangat luar biasa, yang menjadi panutan bahkan idola yakni Bapak Zainul Arifin dan Ibu Jamilah, yang tetap menyemangati, mendoakan, menasihati dan terus menginspirasi bagi penulis.

Pada kesempatan ini penulis ucapkan juga terimakasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Dr. H. Arsyad Abd. Gani, M.Pd. Selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Mataram.

2. Ibu Rena Aminwara SH., M.Si., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
3. Ibu Anies Prima Dewi SH., MH. Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
4. Ibu Fitriani Amalia SH., MH. selaku dosen pembimbing I, yang menjadi inspirasi penulis dari awal menjejakkan kaki pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram sampai dengan saat ini, dan dengan ilmu-ilmu yang beliau sampaikan banyak memberikan pemahaman dalam diri penulis dan suatu hari semoga penulis dapat menjadi seperti beliau dalam bidang keilmuan hukum serta disiplin yang diterapkan. Semoga ibu selalu dalam keadaan sehat agar terus dapat membagikan pemahamannya dan semoga Allah SWT menjaga ibu selalu.
5. Bapak Ady Supryadi SH., MH. selaku dosen pembimbing II yang membimbing penulis, serta memberikan masukan-masukan yang bermanfaat bagi penulis sepenuhnya. Dengan pemahaman-pemahaman yang beliau miliki sehingga penulis bisa menyelesaikan penulisan tesis ini. Semoga bapak selalu dalam keadaan sehat agar terus dapat membagikan pemahamannya dan semoga Allah SWT menjaga bapak selalu.
6. Para Teman-teman Fakultas Ilmu Hukum angkatan 2014, khususnya kelas pidana, yang penulis banyak memetik ilmu kehidupan yang diajarkan dalam suasana kehangatan kelas.
7. Para staf bagian akademik, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.

8. Teman-teman Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Mataram yang terus mendukung semoga tetap bersinergi dan terus solid sampai menua.
9. Temen-temen Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI) semoga tetap bersinar.
10. Beserta pihak-pihak yang tak dapat disebutkan namanya satu per satu terimakasih atas kerja sama dan motivasinya selama ini.

Penulis menyadari tentunya tidak ada yang sempurna di dunia ini, termasuk juga dalam penulisan skripsi ini, maka dari itu penulis selalu terbuka untuk mendapatkan saran-saran ataupun kritikan yang membangun di sertai solusi, untuk kesempurnaan bersama tulisan ini.

Semoga dalam penulisan skripsi ini, dapat memberikan manfaat bagi setiap orang yang membutuhkannya. Semoga Allah SWT selalu dan senantiasa melimpahkan Ridho dan Anugerahnya atas amalan kita serta kemudahan dalam melangkah untuk terus menuntut ilmu, menggapai cita-cita yang di inginkan.

***Wasslammualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.***

Mataram, 5 Juli 2020  
Penulis

Rifaldi Giofani  
NIM: 61411A0079

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP POLITIK HUKUM  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA  
(Studi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019  
Tentang MD3)**

**RIFALDI GIOFANI**  
**614 11A 007 9**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAHMATARAM**

**ABSTRAK**

Penelitian ini adalah untuk mengetahui politik hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MD3 dan implikasi hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang MD3. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual. Hasil pembahasan dari skripsi ini bahwa dalam perubahannya telah memunculkan intervensi politik khususnya terkait dengan tiga Pasal yakni Pasal 73, Pasal 122 dan Pasal 245 karena dalam proses pembentukan Undang-undang MD3 terindikasi bahwa revisi Undang-undang MD3 bersifat *by design* terlebih lagi terjadinya *rational choise* di tubuh parlemen. Implikasi perubahan Undang-undang MD3 adalah semakin luasnya hak imunitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) merupakan hak untuk tidak dapat dituntut dimuka pengadilan dan diganti antar waktu karena bersikap, bertindak, bertanya dan menyatakan pendapat baik lisan atau tulisan dalam hal yang berkaitan dengan tugas, fungsi, wewenang dan hak serta wewenang konstitusional di dalam rapat atau diluar rapat DPR.

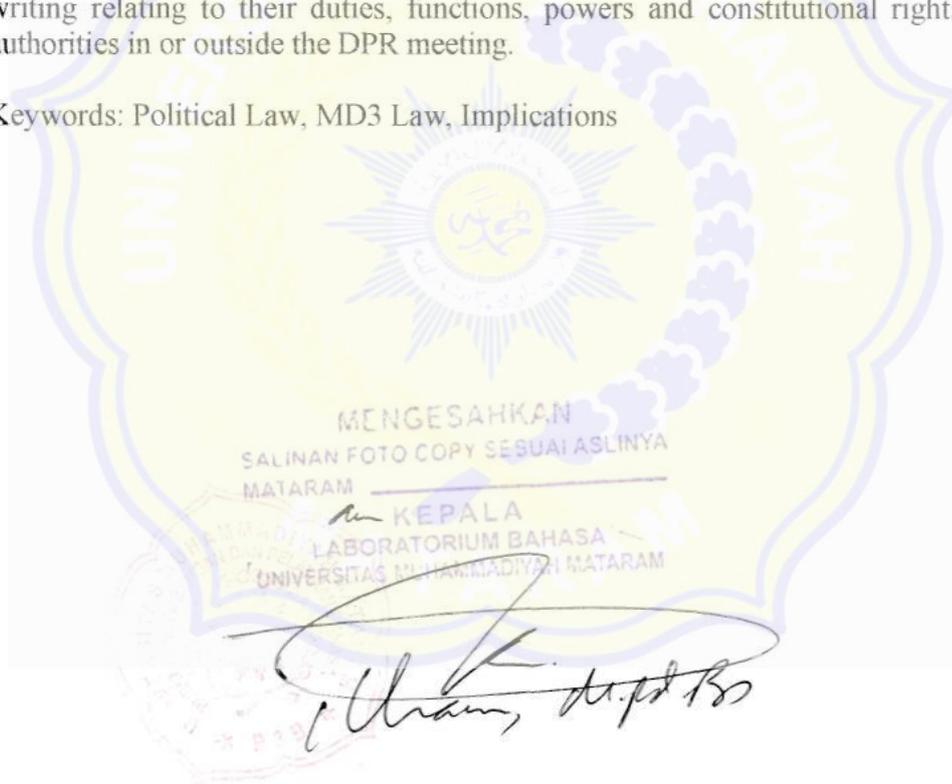
**Kata Kunci: Politik Hukum, Undang-undang MD3, Implikasi**

Rifaldi Giofani. 2020. Juridical review of legal-politics Law in Indonesia (Study on regulation Nomor 13 Tahun 2019 Concerning MD3). Thesis. Muhammadiyah University of Mataram

### ABSTRACT

The purpose of this research is to find out politically the law of the formation of Law Number 13 of 2019 concerning MD3 and the legal implications of the formation of Law Number 13 of 2019 concerning MD3. This type of research is normative legal research with statutory and conceptual approaches. The results of this study indicated that the amendment has resulted in political intervention, especially three articles, namely article 73, article 122, and article 245. Because of the process of MD3 law formation was indicated by design and the occurrence of rational choice in the parliament. The implication of the amendment to the MD3 law was the broader immunity rights of the House of Representatives of the Republic of Indonesia (DPR RI). This means that members of the DPR cannot be prosecuted before the court and were replaced between times for having their attitude, acting, asking questions and expressing their opinions either orally or in writing relating to their duties, functions, powers and constitutional rights and authorities in or outside the DPR meeting.

Keywords: Political Law, MD3 Law, Implications



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING .....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>MOTTO .....</b>	<b>v</b>
<b>PERSEMBAHAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>x</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Ruang Lingkup Penelitian.....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum .....	11
1. Pengertian Politik Hukum Nasional .....	13
a. Cita Hukum .....	18
b. Cita Negara.....	19
c. Tujuan Negara .....	21
2. Pengertian Konfigurasi Politik .....	23
B. Tinjauan Umum Tentang Perundang-undangan .....	28
1. Asas-asas Perundang-undangan .....	31
2. Materi Muatan Undang-Undang.....	35
3. Pembentukan Rancangan Undang-Undang.....	38
a. Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah .....	42
b. Rancangan Undang-Undang dari DPR RI.....	44
c. Rancangan Undang-Undang dari DPD RI .....	47
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian .....	50
B. Metode Pendekatan .....	50
C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum dan Data.....	52
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum dan Data.....	53

E. Analisis Data .....	54
------------------------	----

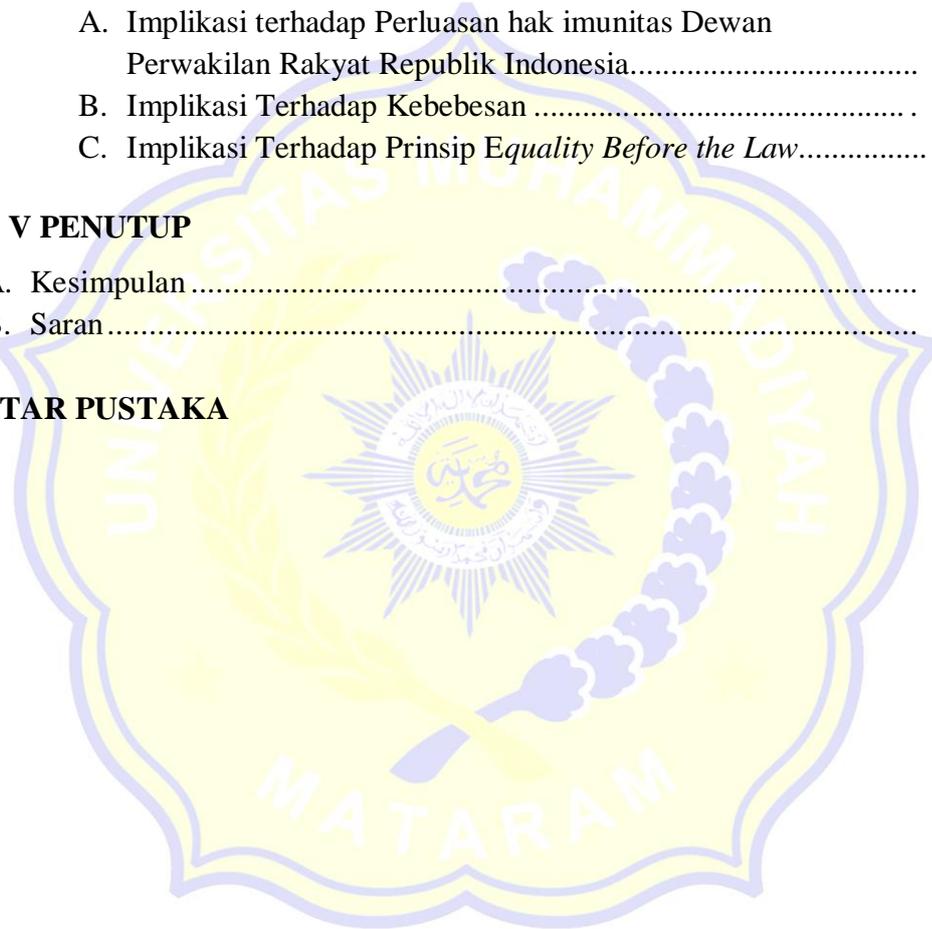
#### **BAB IV PEMBAHASAN**

<b>1. Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang MD3.....</b>	<b>55</b>
A. Latar Belakang Undang-undang MD3 .....	58
B. Landasan Yuridis Pembentukan Undang-undang MD3.....	61
<b>2. Implikasi Hukum Dari Pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang MD3.....</b>	<b>66</b>
A. Implikasi terhadap Perluasan hak imunitas Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.....	67
B. Implikasi Terhadap Kebebasan .....	70
C. Implikasi Terhadap Prinsip <i>Equality Before the Law</i> .....	72

#### **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	75
B. Saran .....	76

#### **DAFTAR PUSTAKA**



## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Ditinjau dari sudut hukum tata negara, negara adalah suatu organisasi kekuasaan dan organisasi itu merupakan tata kerja dari pada alat-alat kelengkapan negara yang merupakan suatu keutuhan, tata kerja dimana menggambarkan hubungan serta pembagian tugas dan kewajiban antara masing-masing alat perlengkapan negara itu untuk mencapai suatu tujuan yang tertentu.<sup>1</sup> Menurut Woodrow Wilson, Negara adalah orang-orang yang diatur menurut hukum dalam suatu batas wilayah teritorial tertentu.<sup>2</sup> Sedangkan apabila kita tinjau dari sudut Hakekat Negara, negara adalah suatu wadah daripada suatu bangsa yang diciptakan oleh negara untuk batas wilayah dalam mencapai cita-cita atau tujuan bangsanya atau dapat juga dikatakan bahwa tujuan negara berhubungan dengan hakekat suatu negara.<sup>3</sup> Demikian pula pendapat Aristoteles bahwa negara dibentuk dan dipertahankan karena negara bertujuan menyelenggarakan hidup yang baik bagi semua warganya.<sup>4</sup>

Tujuan suatu negara sesungguhnya adalah cita-cita idiil suatu negara yang ingin di wujudkan negara tersebut melalui tata cara ataupun sistematika instrumen hukum yang ada di negara tersebut. Menurut Roger Soltau tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya

---

<sup>1</sup> Woodrow Wilson dalam Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1980), hal. 140.

<sup>2</sup> C.F. Strong, *Modern Political Constitutions Konstitusi-Konstitusi Politik Modern Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, (Bandung: Nusa Media, 2010), hal. 6.

<sup>3</sup> *Op.Cit*, Woodrow Wilson dalam Soehino, hal. 146.

<sup>4</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2013), hal. 54.

sebebas mungkin.<sup>5</sup> Adapun menurut Harold J. Laski tujuan negara adalah menciptakan keadaan dimana rakyat dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal.<sup>6</sup>

Emmanuel Kant berpendapat bahwa tujuan negara adalah membentuk dan mempertahankan hukum, yang menjamin kedudukan hukum dari individu-individu didalam masyarakat dan berarti pula bahwa setiap warga negara mempunyai kedudukan hukum sama dan tidak boleh diperlakukan sewenang-wenang oleh pihak penguasa.<sup>7</sup> Dalam masyarakat Pancasila yang berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 ditentukan bahwa setiap warga negara indonesia mempunyai kedudukan yang sama dimuka hukum dan pemerintahan.<sup>8</sup> Artinya bahwa, hukum yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang dengan mengikutsertakan rakyat berlaku pada siapapun tanpa kecuali.<sup>9</sup> Untuk mencapai tujuan negara maka, negara harus mengadakan pemisahan kekuasaan dimana masing-masing kekuasaan mempunyai kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah, tidak boleh saling mempengaruhi, saling campur tangan dan saling mengkaji.<sup>10</sup>

Indonesia menegaskan tujuan negara didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Kontstitusinya, tepatnya pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan

---

<sup>5</sup> *Ibid*

<sup>6</sup> <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.460602>. Diakses tanggal 29 Juli 2019. Pukul 14.00 Wita.

<sup>7</sup> *Loc. Cit*, Ni<sup>3</sup>Matul Huda, hal. 56.

<sup>8</sup> Pasal 27 (1) UUD 1945

<sup>9</sup> S.Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 – Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi*, (Yogyakarta: Liberty, 1992) hal. 164.

<sup>10</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Persada, 1991) hal.46

*Staatfundamentanorm* disebutkan bahwa tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik adalah; (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, (4) ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>11</sup>

Sebagai Negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) dan bukan atas dasar kekuasaan (*machstaat*) Indonesia menuangkan cita-cita ataupun tujuan negara melalui hukum sebagai sarannya dengan kata lain hukum adalah sarana yang digunakan dalam mencapai tujuan negara yang sudah di cita-citakan. Hukum yang ada di Indonesia menurut bentuknya dibedakan menjadi hukum tertulis dan tidak tertulis. Hukum tidak tertulis adalah hukum kebiasaan (*customary law*) dan hukum adat. Sedangkan Hukum tertulis salah satunya dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam praktek empiris masih banyak terdapat peraturan perundang-undangan yang terjadi kekacauan dalam tata urutannya, banyak materi yang seharusnya diatur dalam undang-undang tapi diatur dalam Penetapan Presiden atau Peraturan Presiden ataupun Peraturan Pemerintah. Bahkan diatas itu semua, banyak peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang ataupun di bawah undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Penyimpangan-penyimpangan ini hendaknya segera disikapi dengan responsif sehingga tidak berdampak kepada tidak berjalannya sistem hukum serta mekanisme yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>11</sup> Lihat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Alinea Ke Empat.

Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah pembentuk peraturan perundang-undangan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945. Presiden sebagai perwakilan pemerintah yang menjalankan roda pemerintahan (eksekutif) dan DPR sebagai wakil rakyat yang membidangi Legislasi pasti mempunyai kepentingan-kepentingan politis yang pada titik-titik tertentu kepentingan-kepentingan politik tersebut dapat terkonkritisasi dalam peraturan perundang-undangan. Apabila aroma politis sangat kuat tercium dalam peraturan perundang-undangan maka yang sangat dikhawatirkan adalah timbulnya pengkaburan terhadap tujuan dibentuknya hukum itu sendiri yaitu untuk keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum rakyat. Apabila pengkaburan tujuan hukum ini terjadi terus-menerus dan berulang – ulang, maka tujuan negara tidak akan dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan oleh rakyat.

Politik hukum pembentukan undang-undang merupakan kajian yang sangat menarik karena “selama 20 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan institusi kunci (*key institutions*) dalam perkembangan politik Negara-negara modern”<sup>12</sup>. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) adalah lembaga yang para anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum (pemilu) berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Lembaga ini juga diciptakan untuk memenuhi tuntutan masyarakat luas akan sebuah lembaga dengan fungsi strategis pokok, yakni, menyalurkan dan mencari penyelesaian atas persoalan-persoalan politik dan kenegaraan yang melibatkan sebagian besar masyarakat. DPR berwenang

---

<sup>12</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2010). Hal. 1

membuat undang-undang bersama dengan Presiden, tujuannya adalah agar seluruh aspirasi rakyat dapat tersalurkan dalam pembuatannya.

Pada tanggal 12 februari 2018 DPR mengesahkan perubahan kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) dalam rapat paripurna DPR kemudian perubahan ketiga menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang MD3. Akan tetapi setelah tidak lama dari hari pengesahannya, UU MD3 tersebut langsung dibawa ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk diuji materikan (*judicial review*) karena terdapat beberapa pasal yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (yang selanjutnya disebut MD3) dalam pembentukannya begitu banyak menghabiskan waktu yaitu dari tahun 2014 sampai pada tahun 2019.

Sebagaimana diketahui bahwa produk-produk hukum di Indonesia merupakan produk politik. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.<sup>13</sup> Begitupula Presiden, berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>14</sup> Sehingga pengesahan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan menjadi undang-undang adalah suatu bentuk kesepakatan bersama antara Presiden (Eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif).

---

<sup>13</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) dan (2) Batang Tubuh UUD 1945

<sup>14</sup> *Ibid*, Pasal 5 ayat (1)

Suatu mekanisme penciptaan peraturan perundang-undangan salah satunya dibentuk melalui Politik Hukum yang dikehendaki para penguasa pada masa tersebut. Sehingga mekanisme penciptaan hukum yang ada di Indonesia saat ini adalah berdasarkan kehendak dan kewenangan pemegang tampuk kekuasaan. Politik Hukum dapat dijabarkan sebagai kemauan atau kehendak negara terhadap hukum. Artinya, untuk apa hukum itu diciptakan, apa tujuan penciptaannya dan kemana arah yang hendak dituju. Politik Hukum adalah kebijakan pemerintah mengenai hukum mana yang akan dipertahankan, hukum mana yang akan diganti, hukum mana yang akan direvisi dan hukum mana yang akan dihilangkan. Dengan demikian melalui politik hukum negara membuat suatu rancangan dan rencana pembangunan hukum nasional di Indonesia.

Begitu penting undang-undang dalam pembentukan hukum di Indonesia, sehingga dalam pembentukannya dianggarkan begitu banyak biaya namun biaya yang begitu banyak tidak sebanding dengan kualitas undang-undang yang dihasilkan karena begitu banyaknya undang-undang yang dibatalkan dan tidak berlaku efektif, bahkan jumlah Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diselesaikan lebih sedikit dari Prolegnas yang ditetapkan. Dalam catatan Prolegnas dari tahun 2020 hingga 2024 terdaftar 238 RUU yang direncanakan oleh Pemerintah, DPR RI dan DPD sebagai berikut :

Tabel 1.1: Data Produk RUU dari Pemerintah, DRR RI, dan DPD.

TAHUN	PENGUSUL		
	PEMERINTAH	DPR RI	DPD
2020-2024	83	167	53
<b>Jumlah</b>	<b>303</b>		

Berdasarkan data tersebut, dapat dilihat bahwa Pemerintah mengusulkan 83 peraturan Prolegnas 2020-2024. DPR hanya mengusulkan 167 atau setengah dari rata-rata Prolegnas yang harus diselesaikan tahun 2020-2024. Sementara DPD mengusulkan 53 Rancangan Undang-undang dalam Prolegnas 2020-2024. Dari jumlah 303 RUU Prolegnas 2020-2024 masih dalam tahapan yang berbeda-beda seperti RUU yang terdaftar sebanyak 238, Penyusunan 2, Harmonisasi 5, Penetapan Usul 1, Pembahasan 2, Keputusan 0, dan Selesai 0.

Dari jumlah 303 Prolegnas 2020-2024 terjadi kolaborasi antara Pemerintah, DPR RI, dan DPD dalam menyusun Rancangan Undang-undang (RUU) seperti Pemerintah, DPR RI, dan DPD mengusulkan bersama 7 RUU, Pemerintah, DPR RI mengusulkan 32 RUU, DPR dan DPD 23 RUU, Pemerintah dan DPD 1 RUU. Secara lembaga tersendiri Pemerintah mengusulkan 43 RUU, DPR 105, dan DPD 22 RUU. Hal ini berarti selain banyaknya permasalahan rakyat yang belum dapat disalurkan dan diselesaikan, juga RUU di badan legislasi akan terus bertambah tiap tahunnya yang pada akhirnya menumpuk tak terkendali. Seiring berkembangnya teknologi dan ilmu pengetahuan, maka permasalahan rakyat semakin bertambah dan memerlukan pengaturan oleh karena itu DPR harus memiliki manajemen waktu yang sistematis dalam menyelesaikan RUU menjadi UU.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, mendorong penyusun untuk mengkaji lebih lanjut terhadap proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Penelitian ini difokuskan pada pembentukan undang-undang yang efektif dan undang-undang nomor 2 tahun 2018 yang telah di *judicial review* di Mahkamah

Konstitusi dan telah diputus berdasarkan putusan nomor 16/PUU-XVI/2018 sebagai bahan studi kasus penelitian sehingga peneliti tertarik dan mengangkat judul yaitu “*Tinjauan Yuridis Terhadap Politik Hukum Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang MD3)*”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka adapun rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian antara lain:

1. Bagaimanakah Politik Hukum pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?
2. Bagaimanakah implikasi hukum dari pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses pembentukan rancangan undang-undang MD3 mulai dari pengajuan usulan RUU MD3, konfigurasi politik hukum dalam pembahasan di DPR RI hingga pengesahan RUU menjadi undang-undang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa implikasi hukum yang diakibatkan oleh pembentukan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3 tersebut.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang hendak dicapai dalam melakukan penelitian adalah:

1. Manfaat Akademis; manfaat penelitian berguna bagi pengembangan ilmu peneliti dan sebagai syarat untuk memperoleh gelar strata satu (S1) sarjana hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Mataram.
2. Manfaat Teoritis; untuk memperluas wawasan dan pengetahuan hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum khususnya dalam lingkup hukum tata negara yang berkaitan dengan Politik Hukum perundang-undangan.
3. Manfaat Praktis; penelitian ini berguna bagi informasi dan sekaligus bahan pertimbangan untuk tindakan-tindakan selanjutnya terhadap masalah yang berkaitan dengan politik hukum perundang-undangan yang ada di Indonesia.

#### **E. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini berfokus dan menitik beratkan pada implikasi hukum dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum

Politik hukum merupakan suatu kajian dalam ilmu hukum yang terdiri dari dua disiplin ilmu yaitu ilmu hukum dan ilmu politik. Hukum merupakan elemen yang tidak steril dari subsistem-subsistem elemen lainnya khususnya politik. Politik mempengaruhi hukum pada saat pembentukannya sedangkan ilmu politik harus tunduk pada ilmu hukum pada saat berlakunya. Menurut Mahfud MD, pengertian politik hukum merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>15</sup> Dengan demikian politik hukum merupakan suatu garis kebijakan hukum yang akan diterapkan pada suatu negara.

Menurut Padmo Wahjono, politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>16</sup> Sedangkan Soedarto, mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan akan dipergunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>17</sup> Dari dua pengertian yang diberikan oleh para ahli maka politik hukum merupakan kebijakan pemerintah dalam mengatur rakyatnya melalui pembangunan hukum yang sistematis untuk

---

<sup>15</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 2010), hal. 1.

<sup>16</sup>Padmo Wahjono, dalam Moh. Mahfud MD, *Ibid*

<sup>17</sup>Soedarto, dalam Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hal. 14.

mencapai tujuan bersama dalam bernegara. Dalam prakteknya politik hukum selalu diidentikkan dengan kebijakan berupa pembentukan peraturan perundang-undangan. Arah pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan politik hukum sebagai alat negara mencapai tujuannya.

Abdul Hakim Garuda Nusantara memberikan definisi politik hukum sebagai berikut:<sup>18</sup>

Politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintah negara tertentu yang meliputi: 1) pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada; 2) pembangunan hukum yang berintikan pembaharuan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru; 3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan terhadap anggotanya; 4) peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elite pengambil kebijakan.

Dalam persepektif Satjipto Raharjo, politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat,<sup>19</sup> sedangkan Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* menjelaskan bahwa politik hukum itu tidak terlepas dari pada realita sosial dan tradisional yang terdapat di negara kita dan dilain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum internasional.<sup>20</sup> Hal ini artinya politik hukum tidak semata-mata dipengaruhi oleh masyarakat Negara di dalamnya, namun pembangunan hukum internasional negara-negara kuat dan perkembangan teknologi.

Sedangkan menurut F. Sugeng Istanto bahwa politik hukum sebagai bagian dari ilmu hukum dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu politik

---

<sup>18</sup>Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam Moh. Mahfud MD, *Ibid.* hal. 15.

<sup>19</sup>*Ibid*

<sup>20</sup>C. F. G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1991) hal. 1.

hukum sebagai bagian terjemahan *Rechts Politik*, politik hukum bukan terjemahan *Rechts Politik*, dan politik hukum membahas *Public Policy*.<sup>21</sup> Sedangkan menurut Bellefroid bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum yang meneliti perubahan hukum yang berlaku yang harus dilakukan untuk memenuhi tuntutan baru kehidupan masyarakat.<sup>22</sup>

Berdasarkan pengertian politik hukum yang telah diberikan oleh para ahli, maka dapat disimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan-kebijakan hukum pemerintah yang akan dikeluarkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan dan peraturan-peraturan seperti undang-undang, perpu, PP, perpres, perda. Pembentukan kebijakan hukum dijalankan oleh lembaga-lembaga yang berwenang untuk mengeluarkan kebijakan hukum berdasarkan cita negara, cita hukum dan tujuan negara yang terdapat dalam konstitusi pada suatu negara atau hukum dasar yang dijadikan dasar rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

### **1. Pengertian Politik Hukum Nasional**

Politik Hukum Nasional merupakan kebijakan para pemimpin bangsa ini yang sudah ada sebelum Indonesia merdeka yaitu pada zaman penjajah Belanda dan Jepang. Politik hukum yang pertama kali dibuat secara resmi oleh para pahlawan pendiri bangsa Indonesia adalah Pancasila yang mencerminkan keanekaragaman budaya dan adat istiadat bangsa ini yang disatukan oleh Negara kesatuan Republik Indonesia. Setelah Indonesia merdeka tepatnya tanggal 18 Agustus Tahun 1945 bangsa Indonesia yang diwakili oleh para pahlawan bangsa pada waktu itu mengesahkan Pembukaan

---

<sup>21</sup>F. Sugeng Istanto dalam Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010) hal. 6.

<sup>22</sup>Bellefroid dalam bukunya, *Ibid*.

dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dijadikan tujuan dan cita-cita bernegara. Undang-Undang Dasar 1945 terutama pembukaannya merupakan dasar rujukan dalam membuat undang-undang dan aturan dibawahnya. Menurut Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto Politik Hukum mencakup kegiatan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai.<sup>23</sup> Berdasarkan pendapat diatas, maka Politik Hukum Nasional adalah pedoman pembentuk peraturan perundang-undangan supaya sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sebelum terjadi reformasi tepatnya pada masa orde baru, arah pembangunan hukum Indonesia ditentukan oleh GBHN (Garis Besar Haluan Negara). Garis Besar Haluan Negara ini, dibuat oleh MPR pada waktu itu, dalam GBHN, ditentukan arah dari pembangunan bangsa Indonesia baik itu pembangunan jangka menengah maupun pembangunan jangka panjang. Di dalam GBHN Tahun 1993, yaitu pada Bab II, E.5 (tentang Sasaran Bidang Hukum) yang berbunyi:<sup>24</sup>

terbentuk dan berfungsinya system hukum nasional yang mantap, bersumberkan pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dengan memerhatikan kemajemukan tata hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan pertimbangan hukum yang mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparatur hukum, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang ada dan taat hukum.

Setelah terjadinya Reformasi, yang diikuti lengsernya Presiden Kedua Republik Indonesia Yaitu Presiden H. M. Soeharto pada tahun 1998.

---

<sup>23</sup>Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, dalam Zen Zanibar, *Degulasi dan Konfigurasi politik di Indonesia suatu tinjauan dari sudut hukum tata negara*, Tesis, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1997). hal 59.

<sup>24</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010) hal. 19.

Indonesia membangun hukumnya berdasarkan tuntutan reformasi yaitu Reformasi Hukum nasional. Setelah reformasi tepatnya Tahun 2004 arah pembanguna Indonesia yang sebelum reformasi ditentukan oleh GBHN dan setelah reformasi GBHN digantikan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).<sup>25</sup>

Politik hukum memiliki dua sifat yaitu bersifat permanen dan bersifat temporer. Politik hukum yang permanen menjadi dasar keyakinan bagi pembentukan dan penegakan hukum.<sup>26</sup> Dalam Sistem Hukum Nasional mengandung;

- a. Sistem Hukum Nasional dibangun berdasarkan dan untuk mempertahankan sendi-sendi Pancasila dan - UUD 1945;
- b. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara yang didasarkan kepada suku, ras, dan agama;
- c. Pembentukan hukum memperhatikan keinginan rakyat;
- d. pengakuan terhadap hukum adat dan hukum tidak tertulis sebagai hukum nasional;
- e. pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan kepada partisipasi masyarakat;
- f. pembentukan dan penegakan hukum adalah demi kesejahteraan umum, tegaknya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terselenggaranya negara berdasar atas hukum dan konstitusi.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup>Satya Arinanto, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam Era Pasca Reformasi*, Artikel (Jakarta: 18 Maret 2006).

<sup>26</sup>Bagir Manan, *Pemahaman mengenai Sistem Hukum Nasional*, Makalah, 1994.

<sup>27</sup>*Ibid.*

Politik hukum yang temporer adalah kebijakan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.<sup>28</sup> Arti dari kebijakan ditetapkan sesuai kebutuhan adalah dalam pembentukan perundang-undangan, disesuaikan dengan kebutuhan nasional dan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Politik Hukum Nasional tidak bisa dilepaskan dari Politik Nasional. Dari segi isi keduanya bersumber pada Pancasila sebagai sumber nilai. Dari segi wadah jelas sekali keduanya ditempatkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang ditentukan berdasarkan visi dan misi calon presiden yang terpilih selama jangka waktu 5 Tahun.

a. Undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang RPJPN.

Dalam undang-undang ini, disebutkan bahwa RPJPN ini dilaksanakan dari 2005 sampai 2025. Arah pembangunan jangka panjang nasional adalah sebagaimana disebutkan dalam penjelasan undang-undang No. 17 Tahun 2007 yaitu:

Perencanaan jangka panjang lebih condong pada kegiatan olah pikir yang bersifat visioner, sehingga penyusunannya akan lebih menitikberatkan partisipasi segmen masyarakat yang memiliki olah pikir visioner seperti perguruan tinggi, lembaga-lembaga strategis, individu pemikir-pemikir visioner serta unsur-unsur penyelenggara negara yang memiliki kompetensi olah pikir rasional dengan tetap

---

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

mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai subyek maupun tujuan untuk siapa pembangunan dilaksanakan.<sup>29</sup>

Rencana pembangunan jangka menengah nasional harus mengacu pada RPJPN, tapi disesuaikan dengan visi misi calon presiden terpilih pada saat kampanye.

#### b. Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 Tentang RPJMN

Sedangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang dibuat oleh presiden dengan Peraturan Presiden dan berlaku selama 5 tahun. Adapun arah pembangunan hukum nasional disebutkan sebagai berikut:

Untuk itu, pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.<sup>30</sup>

Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang telah ada. Bahwa arah pembangunan yang digariskan dalam kedua peraturan tersebut menempatkan budaya hukum (*Legal Culture*) dijadikan sebagai landasan

---

<sup>29</sup>Penjelasan Undang-undang No. 17 Tahun 2007 tentang *Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional*, LN No 33 Th. 2007 dan TLN No 4700.

<sup>30</sup>Lampiran, Peraturan Presiden No. 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

utama untuk melakukan pembangunan hukum nasional. Dalam pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 bahkan telah memberikan amanat kepada pemerintah untuk memajukan kebudayaan nasional Indonesia.<sup>31</sup>

#### **a. Cita Hukum**

Setiap Negara pasti memiliki Cita hukum yang menjadi ukuran dalam pembangunan hukumnya. Menurut Rudolf Stamler menerangkan cita hukum adalah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat.<sup>32</sup> Gustav Rudbruch menerangkan bahwa cita hukum merupakan standar hukum yang harus dicapai dalam membangun Negara menuju kearah hukum yang adil dan bermanfaat bagi rakyat, selain itu juga berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, artinya Cita Hukum menentukan bahwa tanpa Cita Hukum maka hukum akan kehilangan makna sebagai hukum.<sup>33</sup> Cita hukum merupakan roh dalam arah pembangunan hukum yang dicita-citakan oleh suatu Negara. Jika suatu Negara tidak memiliki cita hukum, maka arah pembangunan kebijakan hukum Negara tersebut akan tidak jelas dan akan terombang ambing di dunia yang modern ini.

Cita hukum Indonesia tercermin dalam Pancasila yang lima, pancasila juga disebut sebagai ideologi bangsa. Adapun fungsi Cita Hukum bangsa Indonesi yang berfungsi sebagai "*bintang pemandu*" (*leitstern*) dalam tata kehidupan rakyat yang teratur.<sup>34</sup> Menurut Hamid Attamimi Cita Hukum bangsa Indonesia seperti dimaksud dalam Penjelasan UUD 1945 yang

---

<sup>31</sup>Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta:Ind-Hill-Co, 1991), hal. 1.

<sup>32</sup>Attamimi, dalam Zen Zanibar M.Z., *Op. cit.* hal 40.

<sup>33</sup>*Ibid.*

<sup>34</sup>*Ibid.*, lihat juga Attamimi *Op.cit.*, hal.309

menggariskan bahwa pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan merupakan Cita Hukum, maka pokok pikiran itu adalah Pancasila. Dengan demikian cita hukum itu adalah Pancasila.<sup>35</sup>

Sebagai dasar Negara Pancasila memiliki nilai-nilai yang idiil yang dijadikan sebagai cita hukum bangsa Indonesia yaitu menentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum yang benar.<sup>36</sup> Nilai-nilai Pancasila mempunyai fungsi regulatif, yaitu menentukan apakah hukum positif Indonesia merupakan hukum yang .adil atau tidak. Dengan kata lain apakah produk-produk hukum apa pun substansinya sudah adil atau tidak.<sup>37</sup> Jadi cita hukum merupakan dasar dari ukuran hukum yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemerintah yang sedang berkuasa tidak mungkin mengeluarkan hukum yang bertentangan dengan cita hukum jika memang dia berpegang pada dasar Negara dalam membentuk aturan.

#### **b. Cita Negara**

Cita Negara menurut Openheim adalah hakekat paling dalam dari negara sebagai kekuatan yang membentuk negara (*de staats diepste wezen*).<sup>38</sup> Sementara A.Hamid S.Attamimi mengemukakan "Cita Negara sebagai hakekat negara yang paling dalam yang memberi bentuk negara, atau hakekat negara yang membentuk negara".<sup>39</sup> Dari batasan-batasan Cita Negara itu jelaslah bahwa Cita Negara menjadi dasar pembentukan negara dan dari Cita Negara pulalah prinsip-prinsip dasar negara bersumber atau dirumuskan.

<sup>35</sup>*Ibid*, hal. 310.

<sup>36</sup>Zen Zanibar M.Z., *Op. cit.*

<sup>37</sup>Attamimi, *Op. cit.*, hal. 88-89

<sup>38</sup>A.Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990) hal 50.

<sup>39</sup>*Ibid*.

Dalam hubungannya dengan kekuasaan negara dan intervensi negara khususnya kekuasaan mengatur bagaimana kepentingan rakyat diwujudkan, maka pendapat Bierens de Haan tentang Cita Negara patut diketengahkan pula, menurut Bierens de Haan: "titik sentral dari cita negara ialah masalah kewibawaan pemerinta (*overheid gezag*)".<sup>40</sup> Maksudnya bahwa kewenangan itu bersumber dari Cita Negara. Schaper mengemukakan 8 cita negara, yaitu:<sup>41</sup>

1. Negara kekuasaan (*Machtstaat*) dengan tokoh utamanya Machavelli;
2. Negara berdasar atas hukum (*Rechtstaat*) dengan tokoh utamanya John Locke;
3. Negara kerakyatan (*Volkstaat*) dengan tokoh utamanya Jean-Jacques Rousseau;
4. Negara klas (*Klassestaat*) dengan tokoh utamanya Karl Marx;
5. Negara liberal (*liberalstaat*) dengan .tokoh utamanya John Stuart Mill;
6. Negara totaliter kanan (*Totalitaire staat van rechts*) dengan tokoh utamanya Hitler dan Mussolini;
7. Negara Totaliter kiri (*Totalitaire staat van links*) dengan tokoh utamanya Marx, Engels, dan Lenin; dan
8. Negara kemakmuran (*Welvaarstaat*) dengan tokoh utamanya para pemimpin negara yang bangkit dari Perang Dunia II.

Lalu bagaimana tentang Cita Negara bangsa Indonesia yang menjadi dasar pembentukan nagara Republik Indonesia dan menjadi sumber dari prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Tentang Cita Negara bangsa Indonesia sudah jelas dan gamblang dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 angka II angka 1 yaitu:

Dalam "pembukaan" itu diterima aliran pengertian Negara persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya, jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian "pembukaan" itu

---

<sup>40</sup>*Ibid.* hal. 55.

<sup>41</sup>*Ibid.* hal 51.

menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan.<sup>42</sup>

Cita Negara persatuan inilah kemudian menjiwai sistem Pemerintahan Republik Indonesia sebagaimana dituangkan dalam UUD 1945, demikian menurut Hamid Attamimi.<sup>43</sup> Dalam pengertian sistem pemerintahan itu menurut UUD 1945 terkandung 7 prinsip yaitu: Pertama, Indonesia, ialah negara berdasar atas hukum (*rechtstaat*); Kedua, sistem konstitusional; Ketiga, kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR; Keempat, Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah Majelis; Kelima, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; Keenam, Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada DPR; Ketujuh, kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.<sup>44</sup>

### c. Tujuan Negara

Negara sebagai lembaga yang melindungi rakyat didalamnya memiliki tujuan yang pada dasarnya sama yaitu memberikan tempat yang damai bagi rakyatnya. Indonesia sebagai Negara yang memiliki wilayah yang sangat luas dan memiliki penduduk banyak memiliki tujuan dalam membentuk Negara.

Sewaktu nusantara dijajah dan sebelum Indonesia dinyatakan merdeka, setiap daerah memiliki tujuan sendiri-sendiri bagi wilayahnya, tapi begitu semua daerah disatukan, kemudian masyarakat nusantara yang dijajah oleh belanda merasakan satu rasa penderitaan dijajah oleh belanda. Setelah berjuan begitu lama kemudian akhirnya bangsa Indonesia menyatakan dirinya merdeka dan membentuk Negara yang bernama Republik Indonesia.

<sup>42</sup>Penjelasan UUD 1945.

<sup>43</sup> A. Hamid Attamimi, *Op cit.*, hal 9

<sup>44</sup>Penjelasan UUD 1945, lihat juga Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal. 73.

Sebelum merdeka, para pejuang yang memperjuangkan kemerdekaan telah memikirkan kemana arah Negara baru dibawa jika merdeka. Setelah perdebatan yang panjang dalam pembentukan dasar Negara, kemudian terbentuklah tujuan Indonesia ini dalam UUD 1945, hal ini dapat kita lihat pada pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 di alinea keempat yaitu yang mengatakan bahwa tujuan pembentukan Negara Indonesia adalah:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, dan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Sunario waluyo dalam bukunya C.F.G. Sunaryati Hartono mengatakan bahwa “idaman masyarakat adil-makmur dalam kehidupan bangsa Indonesia merupakan masalah pokok sepanjang sejarah”.<sup>45</sup> Tujuan dibentuk Negara Indonesia pada dasarnya keadilan dan kemakmuran bagi setiap rakyat Indonesia, namun untuk mencapai tujuan adil dan makmur tersebut kemudia diberi jaminan bahwa setiap masyarakat harus mendapatkan pendidikan yaitu tujuan untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Selain tujuan Negara untuk mecerdaskan rakyatnya, Negara Indonesia yang merupakan salah satu Negara kancah internasional memiliki tujuan juga untuk menciptakan perdamaian dunia dengan menentang segala bentuk penjajahan.

---

<sup>45</sup>C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1991) hal. 2

## 2. Pengertian Konfigurasi Politik

Konfigurasi merupakan bermakna bentuk wujud (untuk menggambarkan orang atau benda),<sup>46</sup> Sedangkan Moh. Mahfud, M.D., memberikan pengertian konfigurasi dengan susunan konstelasi politik.<sup>47</sup> Kata "konstelasi politik" terdiri dari dua kata yaitu konstelasi dan politik. Kata konstelasi artinya gambaran; keadaan yang dibayangkan: dalam Negara demokratis, pemerintah sedapat mungkin mencerminkan-kekuatan yang ada dalam masyarakat.<sup>48</sup>

Berdasarkan hal tersebut konstelasi politik adalah gambaran, atau rangkuman dari kehendak-kehendak politik masyarakat. Namun Mahfud MD tidak menjelaskan secara rinci tentang makna konstelasi politik. Konfigurasi politik menurut batasan yang diberikan oleh Mahfud itu tersirat pengertian bahwa konfigurasi politik dapat berubah-ubah atau bergerak sepanjang garis kontinum yang menghubungkan dua kutub dalam spektrum politik, yaitu kutub demokrasi dan kutub otoriter.<sup>49</sup>

Dalam hipotesis yang digambarkan oleh Satya Arinanto dalam dalam "Kumpulan Materi Presentasi Politik Hukum" sebagai berikut:

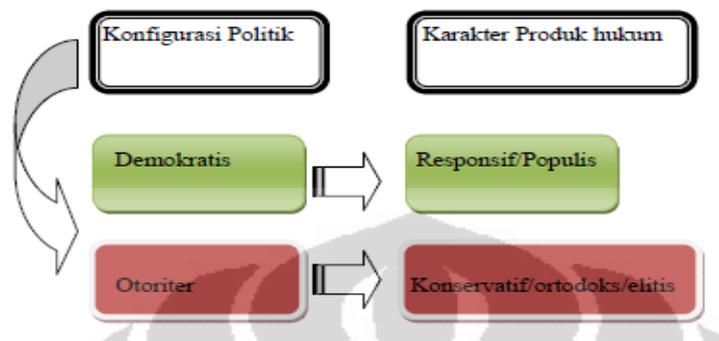
---

<sup>46</sup>Kamus Besar Hukum Indonesia Edisi keempat Departemen Pendidikan Nasional, ( Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008) hal. 723.

<sup>47</sup>Moh. Mahfud M. D., *Politik Hukum..Op.cit.*, hal.76

<sup>48</sup>Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op cit.* hal. 727.

<sup>49</sup>*Ibid.* hal. 43.

Bagan 2.1: Konfigurasi dan Karakter Hukum<sup>50</sup>

Dengan demikian konfigurasi politik suatu Negara akan melahirkan karakter produk hukum yang sesuai konfigurasi yang digunakan. Hipotesis Satya Arinanto mengatakan bahwa jika suatu Negara konfigurasi politiknya demokratis, maka produk hukumnya akan terpengaruh menjadi produk hukum yang berkarakter responsif/populistik. Sedangkan jika suatu Negara yang konfigurasi politiknya otoriter, maka karakter produk hukumnya ortodok/konservatif/elitis.<sup>51</sup>

Mahfud MD. Memberikan pengertian bagi dua konsep politik hukum yang digambarkan oleh Satya Arinanto yaitu konfigurasi politik demokratis dan konfigurasi politik otoriter. Adapun pengertian Konfigurasi politik demokratis adalah:<sup>52</sup>

....susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi berperannya potensi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik di negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasi demokratis terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam

<sup>50</sup>Satya Arinanto, *Kumpulan Materi Presentasi Hukum (dikumpulkan dari berbagai reprensi)*, Pascasarjana, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2010.

<sup>51</sup>*Ibid.*

<sup>52</sup>Mahfud MD., *Op cit.*, hal. 76-77

konfigurasi politik demokrasi ini terdapat kebebasan bagi rakyat melalui untuk melancarkan kritik terhadap pemerintah.

Pengertian konfigurasi politik otoriter adalah.<sup>53</sup>

.....susunan sistem politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara. Konfigurasi ini dicirikan oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada suatu doktrin yang membenarkan konsentrasi kekuasaan.

Diantara dua konsep konfigurasi politik yang telah dijelaskan diatas, maka dapat dilihat bahwa ada dua konsep konfigurasi hukum yang bertentangan dan produk hukumnya juga berlawanan yaitu konfigurasi politik yang demokrasi dan konfigurasi politik yang otoriter. Menurut Mahfud, ada konfigurasi yang mengandung ciri-ciri demokratis dan otoriter sekaligus tetapi yang lebih menonjol adalah watak otoriternya.<sup>54</sup> Adapula konfigurasi politik non otoriter, yaitu: konfigurasi yang mengandung ciri-ciri demokratis dan otoriter sekaligus tetapi yang lebih menonjol adalah watak demokratisnya.<sup>55</sup>

Berdasarkan paparan tersebut diatas, maka dapat kita membedakan yang mana Negara yang dapat dikatakan memiliki konfigurasi politik demokratis atau konfigurasi politik otoriter. Adapun ciri-ciri dari konfigurasi politik demokratis yaitu:<sup>56</sup>

1. Membuka secara penuh kepada rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan kebijakan umum, seperti pembentukan peraturan perundang-undangan, selain itu bebas dalam mengeluarkan

---

<sup>53</sup> *Ibid.* hal. 77.

<sup>54</sup> *Ibid.* hal. 78.

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

<sup>56</sup> Satya Arinanto, *Op cit.*

- pendapat atas kebijakan-kebijakan dan didengarkan suaranya dalam menyampaikan pendapat.
2. terdapat kebebasan bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya serta memiliki hak berbicara kepada wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik kepada pemerintah;
  3. terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom dan terbuka.

Sedang suatu negara dikatakan memiliki konfigurasi politik otoriter apabila sekurang-kurangnya memiliki indikasi-indikasi:

1. sistim politik yang memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijakan negara;
2. adanya dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan;
3. penghapusan oposisi terbuka;
4. adanya dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijakan negara;
5. dominasi kekuasaan politik oleh elit yang kekal; doktrin membenarkan konsentrasi kekuasaan.<sup>57</sup>

Berdasarkan ciri-ciri tersebut, maka suatu negara memiliki konfigurasi politik non demokratis apabila indikator konfigurasi politik otoriter lebih banyak daripada indikator konfigurasi politik demokratis. Sebaliknya suatu negara memiliki konfigurasi non otoriter apabila indikator konfigurasi politik demokratis lebih banyak daripada indikator konfigurasi politik otoriter. Konfigurasi politik suatu negara menurut Mahfud akan mempengaruhi produk-produk hukum yang dihasilkan. Negara yang konfigurasi politiknya demokratis akan menghasilkan produk-produk hukum yang populis atau berpihak kepada kepentingan rakyat. Sebaliknya negara yang konfigurasi politiknya otoriter akan

---

<sup>57</sup>*Ibid.*

menghasilkan produk-produk hukum elitis atau berpihak kepada kepentingan penguasa.<sup>58</sup>

## B. Tinjauan Umum Tentang Perundang-undangan

Teori pembentukan Perundang-undangan berasal dari “*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*”.<sup>59</sup> A. Hamid S. Atamimi dan Philipus M. Hadjon memiliki istilah berbeda mengenai istilah diatas yaitu kalau A. Hamid S. Atamimi<sup>60</sup> mengartikannya sebagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut. Sementara itu Philipus M. Hadjon mengartikannya sebagai asas umum pembentukan aturan hukum yang baik.<sup>61</sup>

Supaya memperoleh peraturan perundang-undangan yang efektif dan tidak merugikan keuangan negara dalam pembentukannya, maka dalam pembentukan undang-undang haruslah memperhatikan tiga elemen teori politik pembangunan hukum yang dikeluarkan oleh Lawrence M. Friedman yaitu struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>62</sup> Struktur hukum adalah kelembagaan yang diciptakan oleh system hukum yang memungkinkan pelayanan dan penegakan hukum<sup>63</sup> (tatanan kelembagaan dan kenerja lembaga). Substansi hukum merupakan aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Sedangkan Budaya hukum merupakan sikap manusia terhadap hukum dan

---

<sup>58</sup>*Ibid.* hal. 634.

<sup>59</sup>Van Der Vlies dalam Yuliandri, *Ibid*, hal 13.

<sup>60</sup>A. Hamid S. Atamimi, dalam Yuliandri, *Ibid*, hal. 14.

<sup>61</sup>Philipus M. Hadjon, dalam Yuliandri, *Ibid*.

<sup>62</sup>Lawrence W. Friedman, *American Law: An Introduction, Op. Cit. hal.19.*

<sup>63</sup>[hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php](http://hukum.uns.ac.id/downloadmateri.php). Diakses tanggal 29 Juli 2019. Jam 17.30 wita.

sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan.

Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti yang memiliki fungsi yaitu memerintah (*Gebeiten*); melarang (*Verbeiten*); menguasai (*Ermachtingen*); membolehkan (*Erlauben*), dan menyimpan dari ketentuan (*Derogoeereen*).<sup>64</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan, Han Kelsen menjelaskan peraturan perundang-undangan memiliki tiga unsur pokok yaitu: Pertama, norma hukum, kedua, berlaku keluar, ketiga, bersipat umum dalam arti luas. Sedangkan sifat dari norma hukum dalam perundang-undangan berupa: perintah, larangan, pengizinan, dan pembebasan.<sup>65</sup>

Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan yang patut adalah asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal sebagai yaitu: asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapat dilaksanakan, dan asas dapatnya dikenali. sedangkan asas-asas material adalah sebagai berikut: asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara, asas sesuai dengan Hukum Dasar Negara, asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum, dan asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintah berdasar sistem Konstitusi.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Hans Kelsen dalam Yuliandri, *Ibid*, hal. 21.

<sup>65</sup> *Ibid*

<sup>66</sup> *Ibid*.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, pasal 5 dan 6 merumuskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Pasal 5 mengatakan:

“Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi: Kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan”.

Pasal 6 merumuskan:

“Materi muatan peraturan perundang-undangan mengandung asas-asas: Pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhinneka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum, dan atau keseimbangan, keserasian, dan keselarasan”.

Dari Berbagai Teori yang telah dipaparkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dalam membentuk suatu Perundang-undangan haruslah memperhatikan kepentingan masyarakat banyak, selain itu dalam proses pembentukan undang-undang supaya tidak bertentangan dengan konstitusi Indonesia yaitu Undang-Undang Dasar 1945, dan jangan sampai merugikan dan melanggar hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat secara umum, karena pada dasarnya undang-undang dibentuk untuk kebaikan masyarakat.

### **1. Asas-asas Perundang-undangan**

Asas merupakan dasar atau pondasi yang digunakan sebagai tumpuan berfikir<sup>67</sup> oleh para pembentuk peraturan perundang-undangan dalam membentuk undang-undang, jadi asas pembentukan

---

<sup>67</sup>Kamus besar Bahasa Indonesia, *Op cit.* hal 91

undang-undang adalah pedoman dan bimbingan bagi penerapan isi peraturan, kedalam bentuk dan susunan sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.<sup>68</sup> Dalam pendapat A. Hamid S. Attamimi yang dikutip dari bukunya Yuliandri “asas-asas pembentukan peraturan perundang-undang yang baik”, beliau memberikan pendapat tentang asas pembentukan hukum yang patut dan baik di ranah Indonesia yaitu peraturan perundang-undangan harus mengandung asas cinta hukum Indonesia, asas Negara berdasarkan hukum dan asas pemerintah berdasar sistem konstitusi, dan asas lainnya.<sup>69</sup>

Asas pembentukan undang-undang lainnya terdiri dari pendapat Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto memperkenalkan enam asas yaitu:

- a. Undang-undang tidak berlaku surut.
- b. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*).
- d. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*Lex posteriore derogate lex priore*).
- e. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- f. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaharuan atau pelestarian (asas *Welvaarstaat!*).<sup>70</sup>

<sup>68</sup>A. Hamid S. Attamimi dalam Yuliandri, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada) hal. 23

<sup>69</sup>*Ibid.* hal. 24.

<sup>70</sup>Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan perundang-undangan*, (Yogyakarta: UII Press), Hal 26-27.

Berdasarkan asas-asas yang di kemukakan oleh Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, memang jelas bahwa undang-undang diperuntukkan bagi kemaslahatan. Adapun Asas perundang-undangan menurut Amiroedin Sjarif adalah:

- a. Asas tingkatan hirarki.
- b. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
- c. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat lex generali*).
- d. Undang-undang tidak berlaku surut.
- e. Undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*Lex posteriore derogate lex priore*).<sup>71</sup>

Asas peraturan perundang-undangan juga dijelaskan oleh I.C van der Vlies dalam bukunya Budiman N.P.D Sinaga yaitu terdiri dari asas formal dan asas material, sebagai berikut:

1. Asas formal yaitu:
  - a. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*)
  - b. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*)
  - c. Asas perlu pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*)
  - d. Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*).
  - e. Asas consensus (*het beginsel van consensus*).
2. Asas materialnya adalah:
  - a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologir en duidelijke systematiek*)
  - b. Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*)
  - c. Asas pelakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheids-beginsel*)
  - d. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*).
  - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Ranggawidjaya, dalam Budiman N.P.D Sinaga, *Ibid*.

<sup>72</sup> Maria Farida Indrati S., *Op cit*, hal. 254.

Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi menjelaskan asas pembentukan perundang-undangan yaitu asas formal dan materiil yaitu sebagai berikut:

1. Asas-asas formal meliputi:
  - a. Asas tujuan yang jelas
  - b. Asas perlunya pengaturan
  - c. Asas organ atau lembaga yang tepat
  - d. Asas materi muatan yang tepat
  - e. Asas dapat dilaksanakan
  - f. Asas dapat dikenal.
2. Asas-asas materiil meliputi:
  - a. Asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Negara
  - b. Asas sesuai dengan hukum dasar Negara
  - c. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip Negara berdasarkan atas hukum
  - d. Asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.<sup>73</sup>

Selain asas pembentukan undang-undang yang telah di uraikan diatas, yuliandri juga menerangkan asas pembentukan perundang-undangan yang baik (*good legislation principles*) yaitu:<sup>74</sup>

1. Asas kejelasan tujuan artinya peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memiliki tujuan yang jelas yang hendak yang ingin dicapai dari berlakunya undang-undang.
2. Asas kelembagaan atau oragan pembentuk yang tepat yaitu peraturan perundangundangan harus dibentuk oleh lembaga yang berwenang dengan melibatkan orang-orang yang berkepentingan dengan undang-undang tersebut.
3. Asas kesamaan jenis dan materi muatan yaitu dalam proses pembentukan undang-undang harus berdasarkan materi muatan yang tepat.

<sup>73</sup>I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op. Cit*, hal. 83-84

<sup>74</sup>*Ibid.* hal. 85-87

4. Asas dapat dilaksanakan yaitu dalam pembentukan undang-undang harus memperhatikan efektifitasnya didalam masyarakat, baik secara filosofis maupun sosiologis.
5. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan yaitu pembentukan peraturan perundang-undangan memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan masyarakat.
6. Asas kejelasan rumusan yaitu setiap undang-undang harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematisa terminologi dan bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas keterbukaan yaitu dalam pembentukan perundang-undangan bersifat transparan dan terbuka dari perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan, sehingga semua lapisan masyarakat dapat memberikan masukan seluas-luasnya dalam perundang-undangan yang dibentuk.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019, menjelaskan asas pembentukan undang-undang di Indonesia adalah sebagai berikut:

Di dalam ketentuan Pasal 5 menyebutkan bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Berdasarkan asas pembentukan undang-undang yang dikemukakan oleh para ahli dapat ditarik satu kesimpulan bahwa undang-

undang dibentuk dengan tujuan memberikan manfaat bagi masyarakat, pemerintah dan setiap orang yang hidup di Negara tersebut karena fungsi utama dari sebuah undang-undang adalah mengatur kearah tujuan yang dicita-citakan, oleh karena itu suatu perundang-undangan harus mengandung materi muatan yang baik.

## 2. Materi Muatan Undang-Undang

Materi Muatan merupakan istilah perundang-undangan yang pertama kali memperkenalkannya adalah A. Hamid S. Attamimi dalam Majalah hukum dan pembangunan No. 3 Tahun ke IX, Mei 1979, yang diterjemahkan dari “*het eigenaarding onderwerp der wet*”.<sup>75</sup> “Materi muatan diartikan sebagai isi kandungan atau substansi yang dimuat (atau yang menjadi muatan) dalam peraturan perundangundangan”<sup>76</sup>, peraturan perundang-undangan merupakan kadungan yang menjadi dasar yang diatur oleh suatu aturan tersebut, sedangkan materi muatan undang-undang sebagaimana disebutkan A. Hamid S. Attamimi dalam bukunya Maria Farida Indrati S. adalah mengandung:

1. Ketentuan dalam Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.
2. Berdasarkan Wawasan Negara berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*).
3. Berdasarkan Wawasan Pemerintahan berdasarkan system konstitusi.<sup>77</sup>

Materi muatan yang berdasarkan Batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945 adalah 43 hal ini dinyatakan secara tegas dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan, sedangkan yang

<sup>75</sup>A. Hamid S. Attamimi dalam Maria Farida Indrati “*Ilmu Perundang-undangan Op cit.*, hal. 234.

<sup>76</sup>I Gde Pantja Astawa & Suprin Na’a, *Dinamika Hukum Op cit.*, hal. 90.

<sup>77</sup>*Ibid*, hal. 246.

dimaksud dengan wawasan negara berdasarkan hukum adalah menyangkut masalah pembagian kekuasaan negara dan perlindungan HAM, sedangkan yang dimaksud dengan wawasan pemerintah berdasarkan Konstitusi adalah wewenang pemerintah beserta segala tindakannya dalam menjalankan tugas-tugasnya dibatasi oleh konstitusi negara.<sup>78</sup>

Berbeda dengan Attamimi, Soehino merincikan materi muatan undang-undang menjadi materi yang menurut ketentuan UUD 1945 harus diatur dengan Undang-undang, materi yang menurut TAP MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan undang-undang, materi yang menurut ketentuan Undang-undang Pokok, atau Undang-undang tentang pokok-pokok, harus dilaksanakan dengan Undang-undang; dan materi lain yang mengikat umum, seperti yang membebankan kewajiban kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang menuntut keharusan dan atau larangan.<sup>79</sup> Dari pendapat kedua ahli ini maka dari segi korelasi vertikal dan horizontal dapat diketahui ada materi undang-undang yang diperintahkan UUD 1945 dan TAP MPR, materi undang-undang yang menjabarkan UUD 1945, yang diperintahkan Undang-undang dan materi yang dikarenakan adanya kebutuhan hidup berbangsa dan bernegara.

---

<sup>78</sup>*Ibid*, hal. 247

<sup>79</sup>Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, Cetakan I, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hal. 27-28.

Materi muatan Undang-undang menurut Soehino ada empat yaitu.<sup>80</sup>

1. Materi yang menurut Undang-Undang Dasar 1945 harus diatur dengan Undang-undang
2. Materi yang menurut Ketetapan MPR yang memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan UU;
3. Materi yang menurut ketentuan Undang-undang Pokok, harus dilaksanakan dengan Undang-undang
4. Materi lain yang mengikat umum, seperti pembebanan kepada penduduk, yang mengurangi kebebasan warga negara, yang memuat keharusan dan/atau larangan.

Menurut Maria Farida Indrati S. menjelaskan materi muatan undang-undang terdapat Sembilan butir yaitu:<sup>81</sup>

1. yang tegas-tegas diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR;
2. yang mengatur lebih lanjut ketentuan UUD;
3. yang mengatur hak-hak (asasi) manusia;
4. yang mengatur hak dan kewajiban warga negara;
5. yang mengatur pembagian kekuasaan negara;
6. yang mengatur organisasi pokok lembaga-lembaga tertinggi/tinggi negara;
7. yang mengatur pembagian wilayah/ daerah negara;
8. yang mengatur siapa warga negara dan cara memperoleh/kehilangan kewarganegaraan;
9. yang dinyatakan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

Dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, menentukan materi muatan suatu undang-undang yaitu:

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi:
  1. hak-hak asasi manusia;
  2. hak dan kewajiban warga negara;

<sup>80</sup>I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op. Cit*, hal 97.

<sup>81</sup>Maria Farida Indrati S. dalam I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a, *Op Cit*. hal 98.

3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serata pembagian kekuasaan negara;
  4. wilayah negara dan pembagian daerah;
  5. kewarganegaraan dan kependudukan;
  6. keuangan negara
- b. Diperintahkan oleh suatu UU untuk diatur dengan UU.

Sedangkan dalam pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan materi muatan suatu perundang-undangan adalah:

Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan 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.

### 3. Pembentukan Rancangan Undang-Undang

Pembentukan rancangan undang-undang merupakan sebagai proses pembentukan undang-undang, yang kerangkanya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebar luasan.<sup>82</sup> Adapun kegiatan pembentukan undang-undang adalah:

1. prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)
2. pembahasan rancangan undang-undang (*law-making process*)

---

<sup>82</sup>Yuliandri, *Op cit*, hal 15.

3. persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactmen approval*)
4. pemberian persetujuan peningkatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).<sup>83</sup>

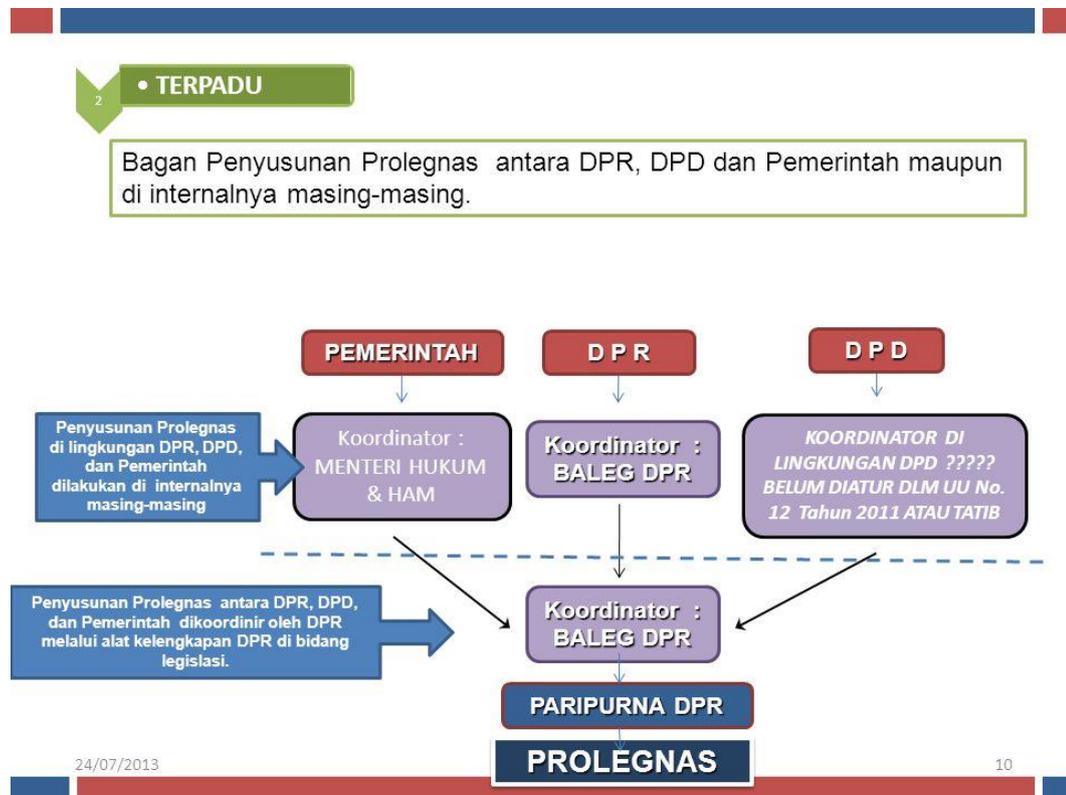
Dalam pasal 16 dan 17 undang-undang nomor 12 Tahun 2011 pembentukan undang-undang harus melalui program legislasi nasional dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Tata cara pembentukan RUU merupakan suatu cara yang telah ditentukan oleh lembaga yang berwenang membentuknya. Menurut Jimly Asshidhique, Penyusunan program legislasi nasional hendaknya dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (*legal need*) dalam rangka penyelenggaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah undang-undang dasar.<sup>84</sup> Pembentukan program legislasi nasional saat ini dipegang oleh lembaga legislasi yang disingkat “Baleg” Adapun alur penyusunan Program legislasi nasional di baleg dijelaskan dalam gambar sebagai berikut:

---

<sup>83</sup> *Ibid*, hal. 16.

<sup>84</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 185.

Bagan 2.2: Alur Penyusunan Program Legislasi Nasional.<sup>85</sup>



Berdasarkan gambar diatas, maka semua usulan legislasi yang berasal dari Presiden, DPR dan DPD akan dibahas dalam Baleg sebagai acuan dalam pembahasan undang-undang untuk tahun berikutnya. Dalam menyusun Baleg menentukan RUU yang diprioritaskan sehingga ada undang-undang yang targetkan harus diselesaikan, hal ini terjadi karena saking dibutuhkannya undang-undang tersebut.

Lembaga yang berwenang membentuk undang-undang adalah lembaga yang telah ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang sebelum perubahan “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan

<sup>85</sup>Badan Legislasi DPR RI Periode 2009-2014, *Mekanisme Penyusunan Rancangan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI*, hal. 56.

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”, jadi pada Pasal ini menentukan bahwa kewenangan pembentukan undang-undang di pegang oleh Presiden artinya bahwa Presiden bisa membentuk undang-undang yang dia butuhkan dalam menjuang pemerintahannya dengan persetujuan DPR, sedangkan dalam Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 setelah di amandemen menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”, artinya kewenangan Presiden sebagai pembentuk undang-undang diubah menjadi Presiden dalam hal ini pemerintah berhak mengajukan sebuah Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang baik berasal dari usul inisiatif DPR, prakarsa Presiden, maupun yang berasal dari DPD harus disusun berdasarkan program legislasi nasional (prolegnas).<sup>86</sup> Usulan RUU yang diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk dibahas dalam rapat pembahasan RUU. DPR merukan Lembaga yang memiliki kewenangan membentuk undang-undang, hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 20 ayat 1 UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Berdasarkan perubahan UUD sesudah Amandemen menjadikan lembaga DPR sebagai lembaga yang berwenang untuk membentuk undang-undang, dengan demikian setiap RUU harus diajukan ke DPR untuk dibahas dan dibentuk sebagai undang-undang, adapun RUU yang diterima oleh DPR dapat

---

<sup>86</sup>I Gde Patja Astawa & Suprin Na’a, *Op. cit*, hal 110

berasal dari Presiden, DPR (bisa dari Fraksi atau Komisi, DPD serta bisa juga RUU berasal dari masyarakat).<sup>87</sup>

#### **a. Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah**

RUU yang berasal dari Presiden 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”. Berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 ayat Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005, bahwa Penyusunan RUU dari Presiden ini dibagi menjadi dua yaitu penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas dan Penyusunan RUU di luar prolegnas. Penyusunan RUU berdasarkan Prolegnas ini tidak perlu meminta ijin kepada Presiden, tapi pemrakarsa harus melaporkan penyiapan dan penyusunan rancangan undang-undang itu secara berkala kepada Presiden, hal ini sebagaimana dikatakan dalam Pasal 2 ayat 1, 2, dan 3 yaitu “(1) Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan Pemrakarsa berdasarkan Prolegnas. (2) Penyusunan Rancangan Undang-Undang yang didasarkan Prolegnas tidak memerlukan persetujuan izin prakarsa dari Presiden. (3) Pemrakarsa melaporkan penyiapan dan penyusunan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Presiden secara berkala”.

Pada Pasal 3 Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 ditentukan Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar

---

<sup>87</sup>Mekanisme penyusunan Rancangan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI, *Badan Legislasi Priode 2009-2014*, hal 7.

Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa RUU kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

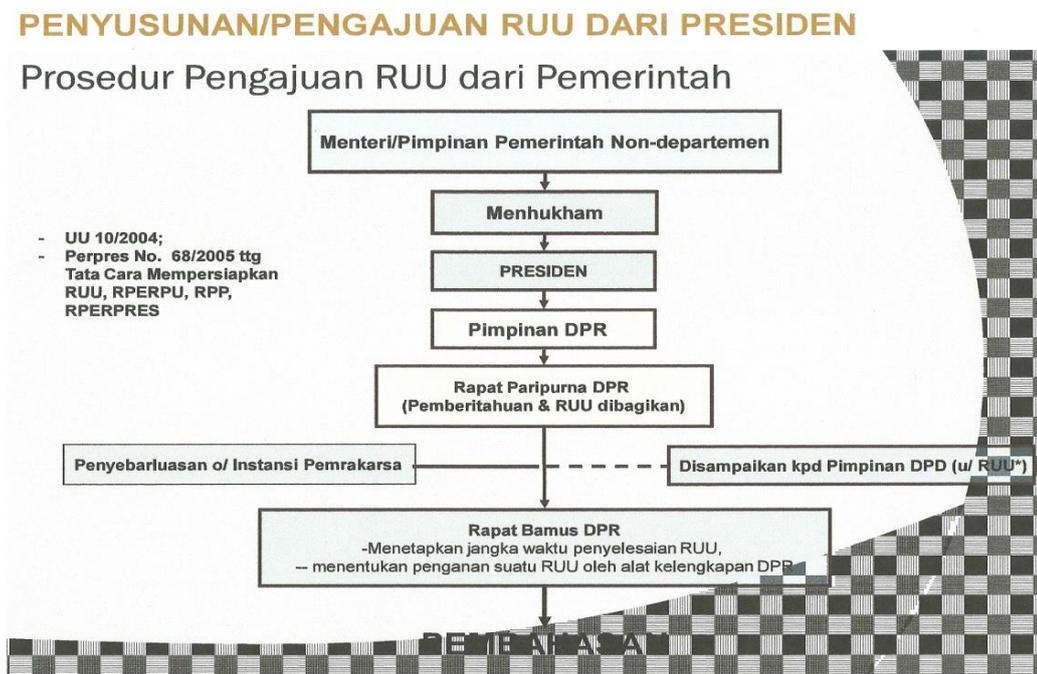
- a. urgensi dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan serta arah pengaturan.

Dalam Pasal 4 juga menjelaskan Konsepsi dan materi pengaturan Rancangan Undang-Undang yang disusun harus selaras dengan falsafah negara Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang lain, dan kebijakan yang terkait dengan materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-undang tersebut.

Setelah RUU tersebut telah Selesai dan tidak memiliki permasalahan baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan undang-undang, maka pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-Undang tersebut kepada Presiden guna penyampaiannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Menteri.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, dapat digambarkan alur pengajuan RUU oleh Presiden kepada DPR RI, sebagai berikut:

Bagan 2.3: Alur Pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah.<sup>88</sup>



### b. Rancangan Undang-Undang dari DPR RI

Konsep dasar pembentukan RUU oleh DPR RI adalah karena Negara Indonesia menganut asas demokratis. Negara yang menganut asas demokrasi segala proses pembuatan keputusan atas kepentingan yang bersifat kolektif selalu melibatkan rakyat<sup>89</sup> dalam hal ini adalah DPR RI. DPR RI merupakan lembaga yang memegang kewenangan dalam membentuk undang-undang hal ini sebagai mana telah di tentukan dalam Pasal 20 ayat 1 UUD 1945, namun alur Pembentukan sebuah RUU di DPR diatur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/I/2005-2006. Usulan RUU dari DPR ini dapat berasal dari satu anggota DPR atau lebih (Pasal 102 ayat 2),

<sup>88</sup>[www.djpp.depkumham.go.id](http://www.djpp.depkumham.go.id). Diakses tanggal 29 Juli 2019 pukul 16.30 wita.

<sup>89</sup>Rahimullah, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: FH Universitas Satyagama, 2006), hal. 77.

Komisi/Gabungan Komisi, dan juga BALEG (Pasal 109 (1), Pasal 60 huruf (c), Pasal 119 ayat (2) Tata Tertib DPR).

Adapun mekanisme penyusunan RUU dari satuan anggota DPR ini adalah RUU yang diajukan harus sesuai dengan Prolegnas RUU Prioritas Tahunan sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>90</sup> Setelah itu diusulkan kepada Badan Legislasi untuk dibahas bersama dengan Departemen Hukum dan HAM untuk memasukkan dalam prioritas prolegnas. DPR dalam mempersiapkan RUU, meminta bantuan tim pendukung yang terdiri dari tenaga ahli, perancangan perundang-undangan dan peneliti.<sup>91</sup> Tim pendukung membantu DPR untuk melakukan penelitian lapangan, penelitian pustaka, diskusi dengan para pakar, kemudian setelah itu menyusun Naskah Akademik serta merumuskan RUU, kemudian tim pendukung melaporkan dan mempresentasikan Naskah Akademik dan hasil perancangan undang-undang kepada DPR. Setelah Naskah Akademik dan RUU dianggap sudah cukup kemudian DPR melakukan dengar pendapat dengan masyarakat umum, melakukan kunjungan kerja, uji public dan sosialisasi untuk mendapat masukan dari masyarakat, setelah itu RUU tersebut diajukan kepada Badan Legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, kemudian Badan Legislasi menyampaikan hasil harmonisasi untuk disampaikan kepada Pimpinan DPR untuk diadakan rapat paripurna apakah RUU ini diterima tanpa syarat, diterima dengan syarat, ataukah di

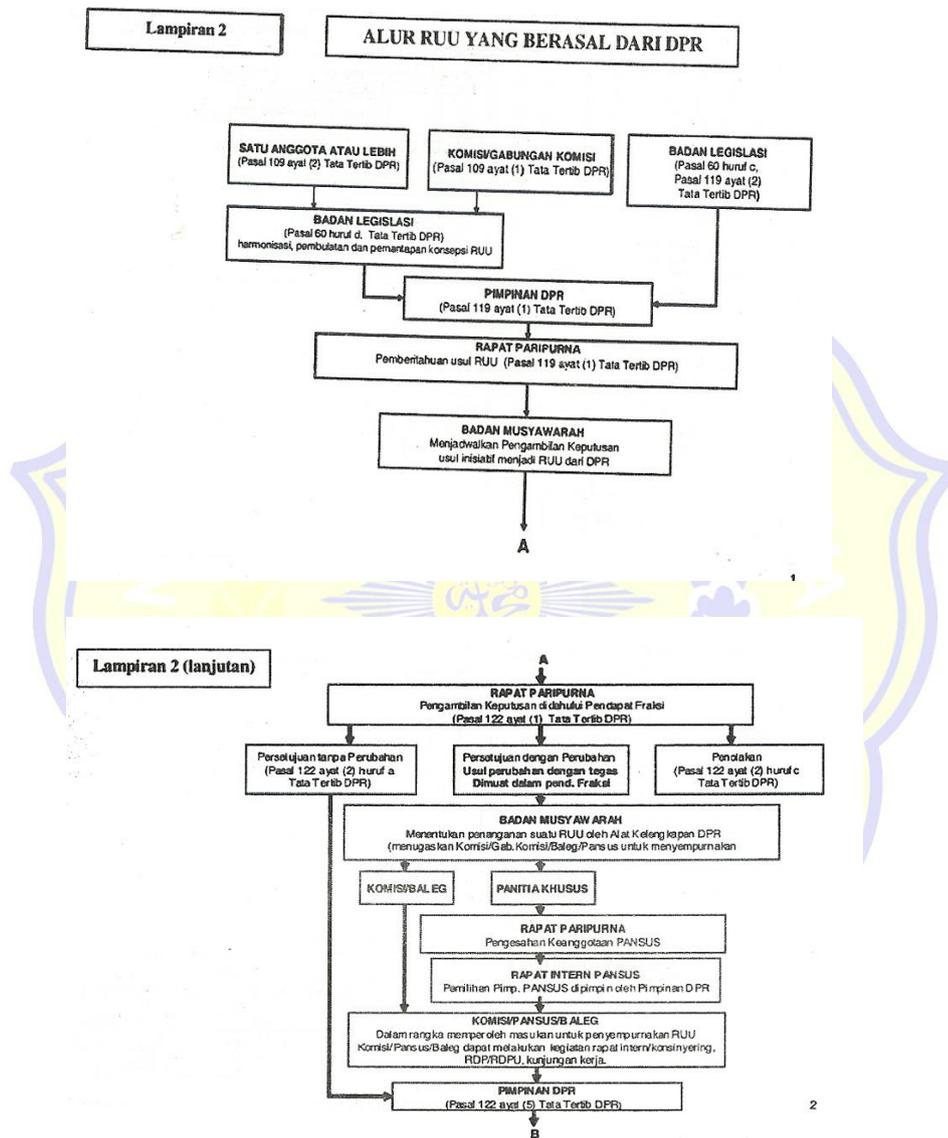
---

<sup>90</sup>*Ibid.* hal. 78.

<sup>91</sup>Badan Legislasi Nasional, *Op cit*, hal. 23

tolak artinya RUU ini tidak boleh diajukan lagi.<sup>92</sup> untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam bagan berikut.

Bagan 2.4: Alur Pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia<sup>93</sup>



<sup>92</sup>*Ibid*, hal. 26

<sup>93</sup>Badan Legislasi DPR RI Periode 2009-2014, *Op.cit*, hal 54-55.

### c. Rancangan Undang-Undang dari DPD RI

Dasar hukum DPD berhak mengajukan RUU adalah Pasal 142 ayat 1 undang-undang nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD yaitu “Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD”. Berdasarkan undang-undang tersebut, maka DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR RI untuk dibahas menjadi undang-undang. Dalam pasal 42 ayat (1) undang-undang nomor 22 Tahun 2003 menentukan bahwa:

DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumberdaya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

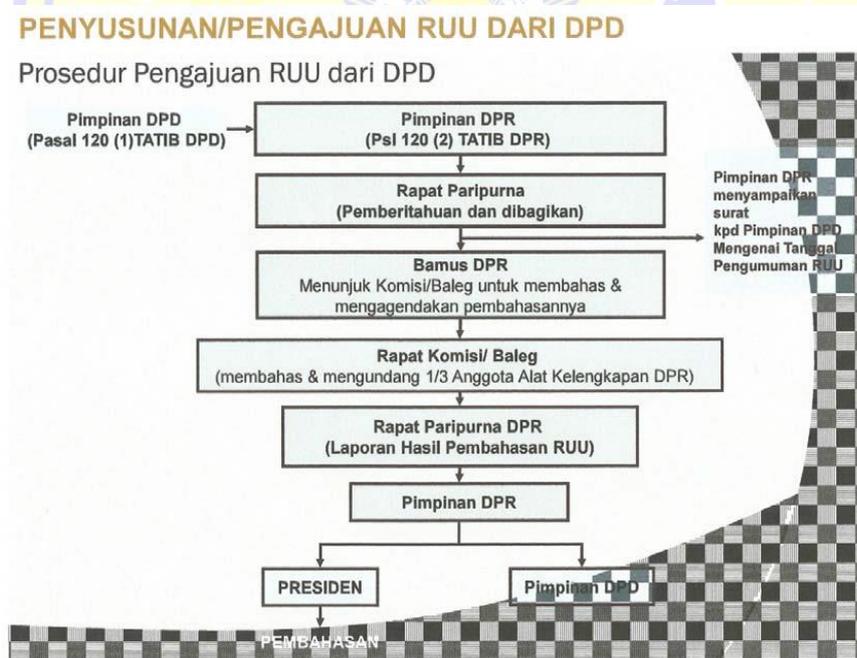
Kata “dapat” dalam pasal-pasal tersebut diatas menunjukkan bahwa DPD tidak memiliki kekuasaan legislatif yang efektif.<sup>94</sup> Dalam membentuk RUU, DPD dibantu oleh tim pendukung untuk merumuskan RUU sesuai dengan tujuan dan ruang lingkup yang telah ditetapkan.<sup>95</sup> DPD dan tim pembantu sebelum menyusun RUU dan Naskah Akademik melakukan penelitian dan penggalian data seperti penelitian lapangan, penelitian pustaka, dan diskusi dengan para pakar, setelah itu barulah menyusun Naskah Akademik dan perumusan RUU. DPD setelah menyusun Naskah Akademik dan RUU, kemudian dilakukan rapat paripurna DPD untuk menentukan apakah RUU tersebut diterima atau

<sup>94</sup>Saldi Isra, *Pergeseran.... Op cit*, hal 260.

<sup>95</sup>Badan Legislasi DPR RI....*Op cit*. hal 43.

tidak. Jika RUU tersebut diterima maka DPD menyampaikannya kepada ketua DPR RI untuk dibicarakan dalam rapat paripurna DPR. Sebelum dibicarakan di rapat paripurna DPR RI, RUU tersebut diserahkan kepada Badan legislasi untuk dilakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU setelah selesai kemudian DPR mengambil keputusan untuk menerima RUU dengan perubahan atau tanpa perubahan, atau RUU tersebut ditolak. Jika RUU tersebut diterima tanpa perubahan, maka RUU tersebut disampaikan kepada Presiden dan dilanjutkan ketahap pembahasan. Supaya lebih jelas, maka dilampirkan bagannya sebagai berikut.<sup>96</sup>

Bagan 2.5: Alur pengajuan Rancangan Undang-Undang dari Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia<sup>97</sup>



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

<sup>97</sup> [www.djpp.depkumham.go.id](http://www.djpp.depkumham.go.id). Diakses tanggal 29 Juli 2019 pukul 17.30 wita

Berdasarkan gambar tersebut dinyatakan bahwa DPD hanya memiliki wewenang mengajukan rancangan dan tidak memiliki kewenangan ikut dalam menyusun undang-undang. DPD hanya diminta pendapat dalam hal undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pemekaran dan penggabungan daerah.



## **BAB III METODE PENELITIAN**

### **A. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian dalam penelitian ini adalah Penelitian Hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mengkaji pelaksanaan implementasi ketentuan hukum positif (perundangan-undangan) dan kontrak secara faktual pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat guna mencapai tujuan yang telah ditentukan.<sup>98</sup>

Penelitian hukum normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan baku utama, mengenai hal yang bersifat teoritis yang menyangkut asas-asas hukum, konsepsi hukum, pandangan dan doktrin-doktrin hukum, peraturan dan sistem hukum<sup>99</sup>.

### **B. Metode Pendekatan**

Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

#### **1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)**

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Seperti Pancasila, Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MD3, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang “Tata cara

---

<sup>98</sup>Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004, hlm. 53

<sup>99</sup>Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: PT Raja Grafindo Peresada, 2006, hlm. 24.

penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional”Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 68 Tahun 2005 tentang “Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, dan Rancangan peraturan presiden”, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 01/DPR RI/I/2009-2010 tentang “Tata Tertib”, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Priode Tahun 2011, dan risalah-risalah sidang pembahasan undang-undang MD3 di DPR RI

## **2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)**

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.

- a) Makalah Ilmiah dan artikel/jurnal yang terkait.
- b) buku-buku tentang politik hukum,
- c) *Website* tentang politik hukum.
- d) Hasil penelitian.

## C. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

### 1. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat Autoritatif berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki kaitan dengan penelitian yang dilakukan.<sup>100</sup>, yaitu :

- a) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 Tentang Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum.
- c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia.
- d) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.
- e) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.
- f) Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.
- g) Badan Legislasi DPR RI Periode 2009-2014, Mekanisme Penyusunan Rancangan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI.
- h) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, berupa pendapat hukum/doktrin/teori-teori yang diperoleh dari literature hukum, hasil penelitian artikel ilmiah, maupun *website* yang terkait dengan penelitian bahan hukum

<sup>100</sup><http://www.daringobrolhukum.wordpress.com/>, Diakses Tanggal 29 Juli 2019 pukul 16.30 wita.

sekunder pada dasarnya digunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Dengan adanya bahan hukum sekunder maka penelitian akan terbantu untuk memahami/menganalisis bahan hukum primer. Termaksud pula dalam bahan hukum sekunder adalah wawancara dengan nara sumber.<sup>101</sup>, yaitu :

- a) Makalah Ilmiah dan artikel/jurnal yang terkait.
- b) buku-buku tentang politik hukum, dan Perundang-undangan.
- c) *Website* tentang politik hukum.
- d) Hasil penelitian lainnya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan dan penunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>102</sup>, yaitu :

- a) Kamus hukum.
- b) Berbagai majalah dan surat kabar.
- c) Kamus Besar Bahasa Indonesia.

#### D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan data yang diarahkan kepada pencarian data informasi melalui dokumen-dokumen, baik dokumen tertulis, karya ilmiah, jurnal, peraturan-peraturan, Undang-undang, buku-buku yang mengatur tentang apa yang dibahas pada penelitian ini.<sup>103</sup>

Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara mengumpulkan keseluruhan bahan hukum yang relevan dengan masalah yang

<sup>101</sup><http://www.daringobrolhukum.wordpress.com/>, Diakses Tanggal 29 Juli 2019 pukul 19.00 wita.

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

<sup>103</sup>[http://www.eprints.undip.ac.id/40985/3/BAB\\_III\\_Metode\\_Penelitian./](http://www.eprints.undip.ac.id/40985/3/BAB_III_Metode_Penelitian./), Diakses Tanggal 29 Juli 2019 pukul 21.30 wita.

diteliti melalui studi dokumen dengan tahapan inventarisasi, sistematisasi, sinkronisasi dan harmonisasi berbagai dokumen hukum yang terkait.<sup>104</sup> Pengumpulan bahan hukum (bahan kepustakaan) dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis bahan-bahan kepustakaan yang ada berupa Undang-undang, atau regulasi lainnya dan buku-buku (*literature*).

#### **E. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan kemudian disusun dan diseleksi sesuai dengan bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian, kemudian bahan hukum tersebut dianalisis secara logis dengan menggunakan analisis deskriptif kualitatif, yaitu suatu analisa yang berangkat dari pengetahuan untuk menemukan kesimpulan yang bersifat khusus serta menghimpun, mengolah dan menganalisa kemudian dituangkan dalam bentuk deskriptif, setelah itu ditarik kesimpulan dengan cara deduktif yaitu penarikan kesimpulan dari hal yang umum ke hal yang khusus.

---

<sup>104</sup> Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Mataram, *Buku Pedoman Penulisan Tesis & Jurnal*, Mataram University Press, Mataram, 2018, hlm. 12