

**Pengaturan Fungsi dan Kedudukan Legislasi Sekretariat Negara Dalam
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Eksekutif**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh :

DWI YONO

NIM. 0310103049



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2009

LEMBAR PERSETUJUAN

SKRIPSI

**PENGATURAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN LEGISLASI
SEKRETARIAT NEGARA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN OLEH LEMBAGA EKSEKUTIF**

Disusun oleh:

DWI YONO

NIM. 0310103049

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Dr. Isrok, SH., MS.
NIP. 130 531 851

Herlin Wijavati, SH., MH.
NIP. 131 573 931

Mengetahui
Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijavati, SH., MH.
NIP. 131 573 931



LEMBAR PENGESAHAN
SKRIPSI
PENGATURAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN LEGISLASI
SEKRETARIAT NEGARA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN OLEH LEMBAGA EKSEKUTIF

Disusun oleh:

DWI YONO

NIM. 0310103049

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal 27 April 2009

Pembimbing Utama

Dr. Isrok, SH., MS.
NIP. 130 531 851

Ketua Majelis Penguji

Dr. Isrok, SH., MS.
NIP. 130 531 851

Pembimbing Pendamping

Herlin Wijayati, SH., MH.
NIP. 131 573 931

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

Herlin Wijayati, SH., MH.
NIP. 131 573 931

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya

Herman Suryokumoro, SH., MS.
NIP. 131 472 741



KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hanya kehadiral ALLAH SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya hingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi *Pengaturan Fungsi dan Kedudukan Legislasi Sekretariat Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Eksekutif* ini.

Terima kasih yang tiada terhingga penulis sampaikan kepada Orang tua penulis yang melahirkan, membesarkan dan mendidik serta atas semua dukungan, kasih sayang dan dedikasinya serta doa yang selalu menyertai kehidupan penulis saat ini tiada hentinya serta kakak “mas Yono” sekeluarga, atas motivasinya dan adikku Putri, belajar yang rajin.

Penulis juga sampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro SH., MS. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayati, SH.MH. selaku Kepala Bagian HTN dan sekaligus Pembimbing Pendamping, atas dorongan dan motivasi dan kesabarannya.
3. Bapak Dr. Isrok. SH., MS. selaku Pembimbing Utama, atas pengalaman, bimbingan, motivasi dan dedikasinya serta nasehatnya.
4. Bapak Dr. Jazim Hamidi, SH.,MH. atas ilmu dan materi yang diberikan, Bapak Paham Triyoso SH., MH., atas motivasi sebagai dosen wali dan bapak dan ibu dosen yang selama ini memberikan ilmunya.
5. Ibu Nikmah Biro Perundang-undangan Setneg, Staf Pusdiklat Setneg, Ibu Tria Atmiati, Ibu Dian Deliani atas kesempatan membaca di perpustakaan Setneg dan mencarikan materi perundang-undangan di ruang arsip serta semua bantuan lainnya.
6. Eddy ”ibnu” Santoso, Adi, Dian”pipit” Safitri, Donny “Muso” Asmara, Denny Saputra, Uyab, Vivi, Rendra “cino”, Andhika “untung”, Manda, Maimun “Engkong” Paramartha, Ozi, Lei “bunny”, Ira, Dhinita dan teman-teman alumni PMR, atas persahabatan selama ini semoga terus terjaga. Serta teman-teman HTN, teman-teman SPMK 2003 yang penuh liku-liku sejak masuk dan Ospek kali pertama, semoga terjalinpersaundaraan.

7. Ibu Tina (HRD), Bapak Tekad Djaya Sakti, Laksma (Purn) A.Herusotopo, pak Jacob, mas Anton, mas, Makmun, Mas Andri, Nugroho, Mas Nunut, om Rey, Pak Angge, cak Riko, Vidya, Wita, Heru, mas Eko, mbak Vivi dan semua teman-teman alumni Oness maupun yang masih di ones atas motivasi dan dukungannya juga manajemen yang telah memberikan kesempatan berkarya, menimba ilmu dan pengalamannya.
8. Kapten Rozak, Khusni, Sobich, Aab, Lilin, Aan, Rizal dan semua sahabat penulis dari semasa SMP-SMA hingga saat ini, para bapak dan ibu guru penulis dari TK hingga penulis lulus saat ini atas dedikasi dan ilmunya.
9. Adinda terkasih dan tercinta, yang sering salah paham tapi bisa baik lagi meski pun kita jauh, atas dukungan, doa dan motivasinya selama ini juga kesetiianya selama ini.
10. Semua pihak yang turut membantu selesainya Skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis yakin, Skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik penulis harapkan untuk perbaikan Skripsi ini.

Malang, Akhir April 2009

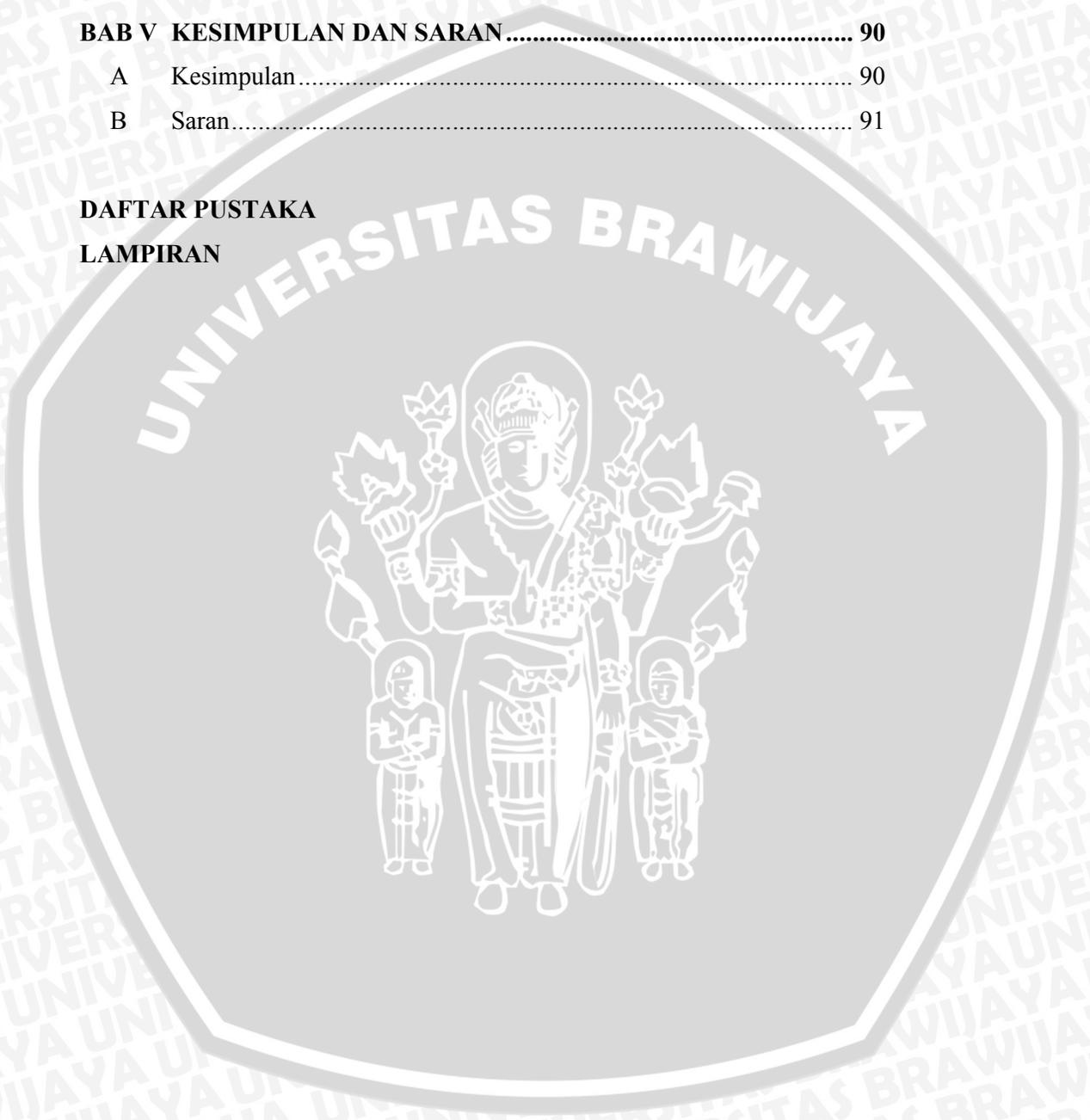
Penulis

DAFTAR ISI

LEMBAR JUDUL.....	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR GAMBAR.....	viii
ABSTRAKSI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A Latar Belakang.....	1
B Rumusan Masalah.....	12
C Tujuan Penulisan.....	13
D Manfaat Penulisan.....	13
BAB II KAJIAN PUSTAKA	15
A Kajian Umum Kelembagaan Dalam Negara.....	15
B Teori dan Ilmu Perundang-undangan.....	22
C Program Legislasi Nasional.....	28
BAB III METODE PENELITIAN.....	32
A Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	33
B Subjek Penelitian.....	34
C Sumber Bahan Hukum.....	35
D Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	36
E Teknik Analisis Bahan Hukum.....	37
F Sistematika Penulisan.....	37
BAB IV PENGATURAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN LEGISLASI SEKRETARIAT NEGARA DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH LEMBAGA EKSEKUTIF.....	39
A Kedudukan Presiden dalam Pembentukan Perundang-undangan dalam UUD 1945 dan UU No. 10 Tahun 2004	39
1. Presiden sebagai Lembaga Pembentuk Undang-undang.....	39

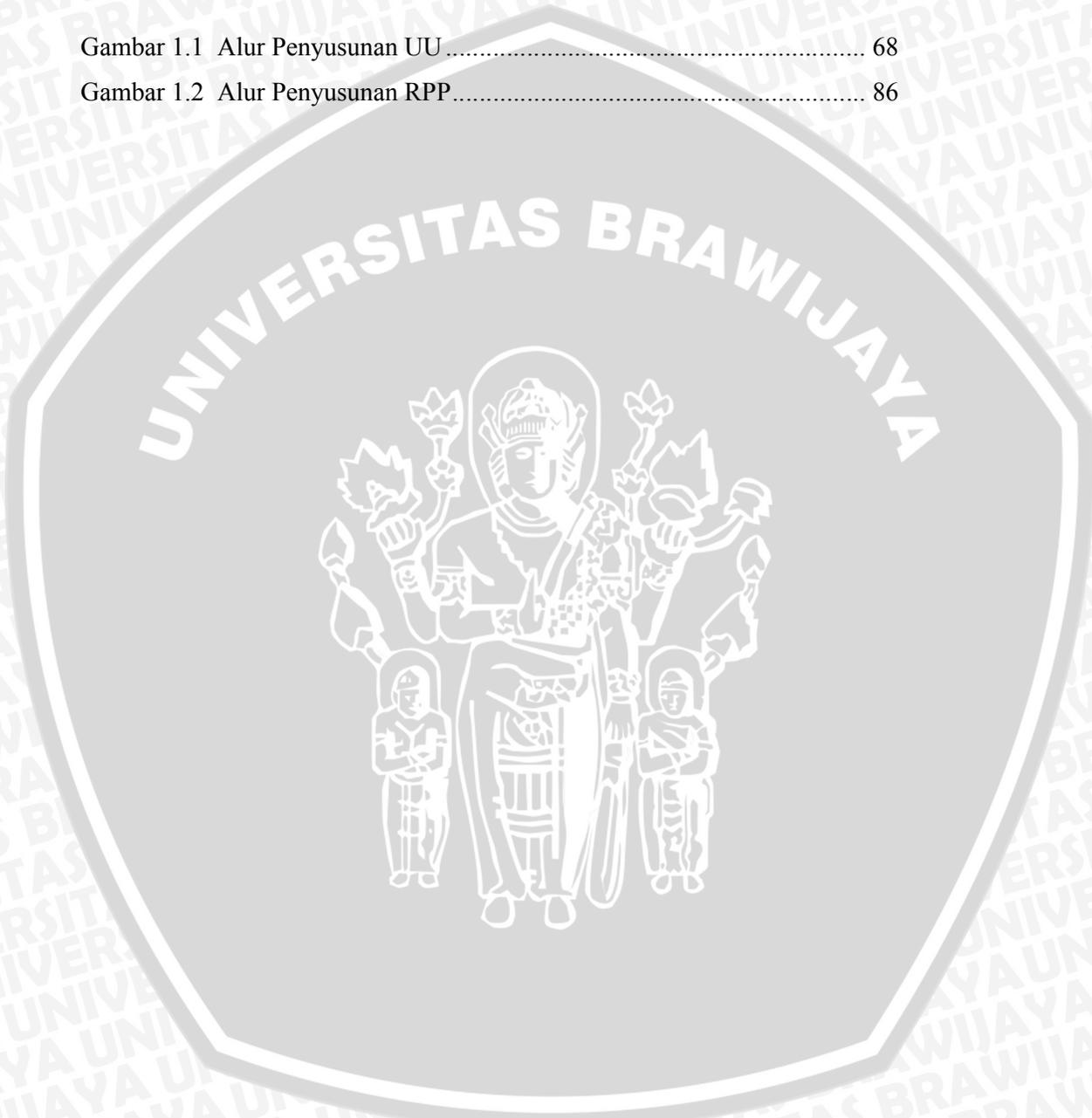
2.	Produk Perundang-undangan yang Dikeluarkan oleh Presiden ..	57
3.	Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	59
B	Pembentukan Perpu.....	82
C	Pembentukan PP	84
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....		90
A	Kesimpulan.....	90
B	Saran.....	91

DAFTAR PUSTAKA
LAMPIRAN



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Alur Penyusunan UU 68
Gambar 1.2 Alur Penyusunan RPP 86



ABSTRAKSI

DWI YONO, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, April 2009, *Pengaturan Fungsi Dan Kedudukan Legislasi Sekretariat Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Oleh Lembaga Eksekutif*, Dr. Isrok, SH., MS.; Herlin Wijayati, SH. MH.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis membahas mengenai Pengaturan Fungsi Dan Kedudukan Legislasi Sekretariat Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Oleh Lembaga Eksekutif. Hal ini dilatar belakngi keberadaan Sekretariat Negara (Setneg) sebagai pembantu Presiden dan Wakil Presiden dibidang Keprotokoleran, Kerumahtanggan, Administrasi, perundang-undangan. Fungsi ini dapat dikelompokkan menjadi dua bidang yakni *Service Function* dan *Political Funtion*. Dalam tulisan ini penulis mengulas masalah fungsi politik Setneg, yakni dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sebelum adanya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Th. 2004) Setneg mempunyai peranan yang sangat besar, dalam peranannya masa itu Setneg dapat mengubah suatu draft RUU yang diajukan oleh lembaga Pemrakarasa untuk dijadikan bahan dalam pembahasan bersama dengan DPR.

Metode pendekatan yang dipakai dalam penulisan skripsi ini adalah menggunakan metode penelitian yuridis-normati yakni melalui pendekatan isi peraturan perundang-undangan (statute approach), yaitu dengan melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan serta fungsi dan kedudukan Setneg. Penggunaan penulisan yuridis-normatif, yaitu dipakai untuk menelaah dan mengkaji penerapan norma-norma hukum positif yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, proses pembentukan dan kedudukan dan fungsi Setneg.

Berdasarkan hasil analisis bahan hukum dan data pendukung lainnya, diperoleh jawaban bahwa Setneg mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam fungsi dan kedudukannya, yakni fungsi politik dan fungsi administrasi dalam tugasnya membantu tugas Presiden dan Wakil Presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus sebagai Kepala Negara. Fungsi politik yakni dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dimana Setneg mempunyai peranan untuk memberikan dukungan teknis dan administrasi dalam pembentukan perundang-undangan, khususnya RUU, Perpu dan RPP, fungsi ini saat ini yang menonjol adalah fungsi administrasi, perundang-undangan sangat menonjol sedangkan fungsi pertimbangan belum begitu nampak. Penulis mencoba memberikan masukan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, Setneg dapat dilibatkan penuh dalam penyusunan dari awal, atau melibatkan dalam Panitia Antardepartemen (PAD) dalam pembahasan sejak awal. Memasukkan Setneg dalam PAD tujuannya adalah memberikan masukan atau analisa secara luas dan menyeluruh terhadap suatu peraturan perundang-undangan agar mengurangi dari kepentingan tertentu dan menjadikan tepat guna.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kemerdekaan Negara Republik Indonesia yang diproklamkan pada 17 Agustus 1945 merupakan titik awal bangsa Indonesia dalam menentukan arah perjalanan ketatanegaraan Indonesia.¹ Kemerdekaan Bangsa Indonesia bukanlah merupakan suatu hadiah dari para penjajah, seperti halnya Filipina kemerdekaannya dari Amerika Serikat (USA), dan Malaysia hadiah dari Inggris.

Sehari setelah diproklamkan kemerdekaan Indonesia, pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) berhasil merumuskan naskah Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian, Proklamasi tersebut² merupakan pijakan pertama sebelum adanya hukum tertulis di Indonesia, karena sistem hukum tertulis kita baru tercipta sehari setelah kemerdekaan Republik Indonesia Pada Tanggal 18 Agustus 1945, yakni UUD 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD Negara RI 1945)³ mengamanatkan Presiden mempunyai hak dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),⁴ membahas RUU bersama DPR,⁵ dan

¹ Kaitanya dengan kedudukan proklamasi dan kemerdekaan lihat Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006 hlm.147-155

² Diluar pengertian proklamasi terhadap tindakan politik atau tindakan hukum

³ Istilah penyebutan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen

⁴ Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945

⁵ Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945

mengesahkan RUU menjadi undang-undang setelah mendapat persetujuan bersama.⁶

Sistem ketatanegaraan kita pasca amandemen UUD 1945, sesungguhnya mengandung dimensi yang sangat luas, yang tidak saja berkaitan dengan hukum tata negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain, seperti hukum administrasi, hak asasi manusia (HAM) dan lain-lain. Dimensi perubahan itu juga menyentuh tatanan kehidupan politik di tanah air, serta membawa implikasi perubahan yang cukup besar di bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan, dan hubungan internasional.

Sekretariat Negara (Setneg) merupakan salah satu jajaran lembaga pemerintahan, yang dinaungi oleh Kementerian Sekretariat Negara RI. Selama ini Setneg sering kali dipimpin oleh seorang lulusan insinyur, yang tentunya hal ini bukan bidang dari seorang insinyur jika dilihat dari sisi profesi. Peranan Setneg sangat strategis dalam pemerintahan. Menurut Dr. Saafroedin Bahar dalam tulisannya di Jurnal *Negarawan* menyebutkan bahwa, pada dasarnya ada dua peran penting Sekretariat Negara dalam sistem pemerintahan presidensial dalam bentuk Negara keasatuan, yang disebut sebagai fungsi pelayanan atau *service functions* dan fungsi politik *political functions*. Kedalam fungsi pelayanana bisa dimasukan antara lain fungsi penyelenggaraan teknis sidang kabinet, pelayanan rumah tangga kepresidenan dan protokoler, serta pengamanan presiden dan keluarganya, sedangkan ke dalam fungsi-fungsi antara lain termasuk penyaringan usul inisiatif rancangan undang-undangan serta produk legislatif kepresidenan

⁶ Pasal 20 ayat (4) UUD NRI 1945

lainnya, pelayanan koordinasi pemerintahan, serta penyiapan draft pidato kenegaraan serta pidato-pidato kepresidenan lainnya.⁷

Tulisan ini akan menyoroti beberapa aspek perubahan konstitusi dan pengaruhnya terhadap lembaga-lembaga negara, yang menjadi ruang lingkup kajian hukum tata negara. Terkait dengan hal itu, penulis tentu harus menjelaskan sedikit latar belakang sejarah, gagasan dan hasil-hasil perubahan, yang menunjukkan adanya perbedaan peranan Sekretariat Negara.

Salah satu lembaga kementerian dalam sistem pemerintahan Indonesia terdapat Kementerian Sekretariat Negara yang bertugas dalam membantu Presiden di bidang administrasi dan protokoler

UUD 1945 merupakan norma dasar tertinggi adalah konstitusi tertulis dari Indonesia mengatur pelaksanaan pemerintahan dan bernegara, serta termasuk tugas dan fungsi lembaga-lembaga Negara, dalam hal ini lembaga tinggi negara⁸, yakni Lembaga Kepresidenan.⁹

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara RI 1945,¹⁰ Negara Indonesia adalah Negara hukum. Franz Magnis Suseno dalam tulisannya 50 Tahun Negara Hukum menyebutkan, bahwa Faham dasar negara hukum itu maknanya yang berkuasa adalah hukum. Pemerintah melaksanakan kekuasaan yang dimiliki atas dasar, serta dalam batas-batas hukum yang berlaku. Sebaliknya, dalam Negara

⁷ Dr. Saafroedin Bahar dalam artikelnya di muat dalam Jurnal Negarawan diterbitkan oleh Setneg di edisi bulan dapat diakses di www.setneg.go.id

⁸ Hasil amandemen UUD NRI 1945 mengubah kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) dari lembaga tertinggi Negara menjadi lembaga tinggi Negara, sejajar dengan lembaga Negara lainnya.

⁹ Lihat Bab III UUD NRI 1945 tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara

¹⁰ Dalam tulisan ini, penyebutan UUD 1945 hasil amandemen dengan UUD NRI 1945 agar dapat dibedakan antara sebelum dan sesudah amandemen, kecuali hasil kutipan yang sesuai aslinya.

kekuasaan bukan hukum melainkan kemauan sewenang-wenang penguasa menentukan pemakaian kekuasaan Negara.¹¹

Pembatasan kekuasaan ini berkaitan dengan konstitusi yang berlaku dalam suatu wilayah negara, karena dengan menggunakan pembatasan kekuasaan akan menghindari atau meminimalisir kekuasaan yang sewenang-wenang oleh kepala Negara ataupun kepala pemerintahan. Pembatasan kekuasaan ini umumnya dituangkan dalam sebuah konstitusi.¹²

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu Negara atau menyusun suatu Negara.¹³ Konstitusi ini mengatur beberapa hal yang fundamental dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan maupun kekuasaan Negara, baik lembaga negaranya.

Cakupan dari konstitusi yang terdiri dari konstitusi tidak tertulis biasa disebut Konvensi dan konstitusi tertulis, yakni biasa disebut dengan undang-undang dasar. Negara yang menganut atau memakai konstitusi tak tertulis (konvensi) pasti terdapat isi utama yang ada pada setiap Konstitusi (baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis), yaitu:

- a. Tentang wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga Negara (sistem pemerintahan Negara);

¹¹ Franz Magnis Suseno, *Memerdekakan Indonesia Kembali, Perjalanan Bangsa dari Soekarno ke Megawati*, Jakarta:IRCiSoD, 2004 hlm. 54

¹² Konstitusi dibedakan menjadi dua macam, yakni konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis, konstitusi tidak tertulis digunakan oleh Negara Inggris, yang pemerintahannya berbentuk Monarki.

¹³ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm.10

- b. Tentang perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia (Hubungan antara pemerintah dan warga negara).¹⁴

Mengenai lembaga Negara yang ada tidak lepas dengan beberapa pendapat para ahli tentang pembagian kekuasaan Negara yang dipelopori oleh John Locke, dan Montesquieu. Di mana menurut John Locke kekuasaan dalam Negara maka dibedakan menjadi tiga, yakni:

- a. Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang);
- b. Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang);
- c. Kekuasaan federatif (melakukan hubungan diplomatic dengan Negara-negara lain).¹⁵

Sedangkan menurut Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *L'esprit des Lois* membagi kekuasaan Negara menjadi tiga bagian, yakni Legislatif, eksekutif dan yudikatif, bedanya yakni adanya lembaga yudikatif yang berwenang dalam mengadili jika terjadi pelanggaran atas undang-undang.

Bentuk pemerintahan juga mempunyai pengaruh dalam pelaksanaan pemerintahan dan Negara, untuk Indonesia merupakan Negara kesatuan yang berbentuk republik, hal ini tertuang dalam kontistusi kita, pengertian ini juga tercantum dalam UUD 1950 pada pasal permulaan, dengan perkataan, bahwa Republik Indonesia itu berbentuk republik.¹⁶

Indonesia menganut faham *distribution of powers* dalam lembaga Negara, Karena dalam hal ini masih ada hak-hak yang dimiliki oleh lembaga Negara, serta saling berkaitan satu sama lain.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm.72

¹⁵ *Ibid*, hlm.73

¹⁶ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit Djembatan, Jakarta/Amsterdam, 1951

Indonesia dengan bentuk sistem pemerintahan Presidensiil¹⁷ ini memberikan wewenang untuk mengajukan RUU dan ikut membahasnya serta mengesahkannya, sesuai dengan yang tercantum pada UUD 1945. tetapi fungsi dari Pemerintah adalah sebagai lembaga eksekutif, yakni pelaksana dari undang-undang itu sendiri, yang dalam hal ini dibentuk oleh Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 UUD Negara RI 1945, pembentuk UU adalah DPR bersama dengan Presiden. Sebelum diadakannya Perubahan UUD 1945 titik berat pembentuk UU ada di tangan Presiden. Namun dengan adanya reformasi, pembentuk UU bergeser ke tangan DPR. Hal ini dapat dibaca dari Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945 yang berbunyi: *Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang*. Rumusan Pasal 20 ayat (1) ini merupakan pindahan dari Pasal 5 ayat (1) lama yang berbunyi: *Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*. Selama kurang lebih 30 tahun, rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI 1945 (lama) ini ditafsirkan bahwa pembentuk UU adalah Presiden, sedangkan DPR hanyalah “bersetuju” untuk “setuju” atau “tidak setuju” terhadap RUU yang dibentuk atau disusun oleh Presiden. Setelah Perubahan Pertama dan Kedua UUD Negara RI 1945 yang dilakukan tahun 1999 dan tahun 2000, pemegang kendali pembentukan undang-undang adalah DPR. Dengan demikian sekarang DPR (termasuk DPRD) berkewajiban menyusun program legislasi nasional (Prolegnas/Prolegda), dan menyusun perencanaan, analisis, evaluasi, yang didukung oleh penelitian dan

¹⁷ Beberapa penulis menyebutnya dengan sistem presidensial

pengkajian peraturan perundang-undangan. Sedangkan Presiden (Pemerintah) sebagaimana bunyi Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama UUD Negara RI 1945 yang berbunyi: *Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*, dari kalimat ini dapat diketahui bahwa Presiden hanyalah mempunyai “hak” yang dapat digunakan atau tidak digunakan.

Selain dalam bentuk undang-undang, pemerintah mempunyai tugas dan kewenangan dalam membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres)¹⁸ dan peraturan lainnya. Dengan demikian lembaga eksekutif ini juga mempunyai peranan sebagai “legislator” dalam membuat peraturan dalam melaksanakan perundang-undangan ini.

Presiden mempunyai kekuasaan dalam membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR¹⁹ sehingga DPR hanya mengesahkan saja, dan DPR memiliki hak inisiatif dalam mengajukan RUU yang kemudian dibahas bersama oleh DPR dan Presiden dan disahkan serta ditetapkan oleh presiden, jika RUU itu disetujui, tetapi presiden berhak tidak mengesahkan RUU tersebut.

Hak mengajukan RUU oleh Presiden, selaku kepala pemerintahan ini disebut hak inisiatif, dalam hak inisiatif ini Presiden dapat mengajukan suatu RUU kepada DPR untuk dibahas secara bersama yang kemudian disahkan oleh DPR selaku legislatif. Selain RUU, Presiden dapat membuat peraturan setingkat dengan undang-undang yakni perpu. Dikatakan setingkat dengan undang-undang karena Perpu merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh

¹⁸ Kewenangan presiden yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 7 ayat (1)

¹⁹ Lihat Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen

presiden, yang berlakunya sama dengan undang-undang, akan tetapi yang membedakannya adalah dalam masa tertentu dan dalam keadaan tertentu.

Hak inisiatif ini digunakan semaksimal mungkin oleh presiden dalam membuat peraturan perundang-undangan, yang diajukan kepada DPR sesuai dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Dalam mengusulkan suatu RUU, Presiden dibantu oleh Menteri atau departemen terkait untuk mengajukan suatu RUU.

Dengan adanya hak inisiatif yang dimiliki oleh Presiden ini memacu pemerintah dalam membentuk RUU yang berkaitan dengan tugasnya, melalui lembaga atau departemen terkait. Penyusunan undang-undang dimaksudkan untuk menjalankan program-program pemerintah, tetapi penyusunan tersebut tidak lepas dari Prolegnas yang ada tiap tahunnya, kecuali dalam keadaan tertentu.

Dalam pengusulan RUU ini terlibatnya Kementrian Sekretariat Negara, baik administratif maupun praktis, yakni ikut aktif dalam penyusunannya. Bahkan Yusril Izha Mahendra yang kala itu sebagai Menteri Hukum dan HAM menginginkan agar kewenangan Setneg dipangkas, karena dianggap menyulitkan menteri atau departemen yang dalam penyusunan draft RUU, karena Setneg sering mengubah draft yang ada.²⁰

Peranan Setneg seperti ini dinilai cukup meresahkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan (baik RUU maupun Perpu serta PP), “kebiasaan Setneg” memangkas atau merevisi ini menjadikan seakan-akan mengurangi esensi dari peraturan yang disusun untuk diajukan tersebut.

²⁰ Diakses pada 29 Oktober 2007 pada <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=10345&cl=Berita>

Penyusunan produk hukum ini dilakukan oleh Presiden melalui kabinetnya atau para menteri atau pejabat setingkat menteri sesuai dengan bidangnya masing-masing dan juga ada satu kementerian yang selalu ikut dalam proses legislasi ini, yakni Kementerian Sekretariat Negara, dimana dalam tugas-tugasnya juga ikut serta dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, hal ini diperkuat dengan adanya Deputy Menteri Sekretariat Negara Bidang Perundang-undangan.²¹

Dalam tugasnya, Setneg mempunyai peran penerbitan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan/atau disahkan oleh Presiden, serta penanganan administrasi hukum di bidang prerogatif, naturalisasi, ratifikasi, serta penanganan pengaduan dan gugatan.²² Dalam Pasal 3 huruf F Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet (Perpres No.31 Th. 2005) tugas Setneg adalah pemberian dukungan teknis dan administrasi serta analisis dalam rangka penyiapan izin prakarsa dan penyelesaian rancangan undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, serta pemberian pertimbangan kepada Sekretaris Kabinet dalam penyusunan rancangan Peraturan Presiden.

Selain itu pada Pasal 8 ayat (2) huruf a Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 1 Th. 2007) menyebutkan Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan pemerintah pengganti undang-undang dan rancangan peraturan pemerintah. Sehingga nampak peranan Setneg dalam proses legislasi cukup signifikan, misalnya dari beberapa peraturan di atas menunjukkan bahwa Setneg berperan dalam “melahirkan” hingga

²¹ Peraturan Menteri Sekretariat Negara Nomor 1 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Negara Pasal 839

²² Pasal 3 huruf (e) Keputusan Presiden Nomor 58 Tahun 2000 tentang Sekretariat Negara

“penyebarluasan” peraturan perundang-undangan. Sehingga porsi yang semestinya didapat oleh Setneg sama besar dengan Depkumham.

Dalam penerimaan CPNS untuk tahun 2008, Setneg memberikan “jatah” untuk menduduki *legal drafter* di Setneg,²³ dari sini dapat dilihat betapa perlunya Setneg berperan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, pengharmonisan draft RUU hasil inisiatif Presiden²⁴ yang nantinya akan dibahas di DPR serta kerjasama dengan inisiatif RUU tersebut.

Dengan adanya kementerian Sekretariat Negara ini tujuannya sebagai “sekretaris” Presiden dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, sehingga presiden akan lebih mudah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan.

Pada dasarnya ada dua peran penting Sekretariat Negara dalam sistem pemerintahan presidensial dalam bentuk negara kesatuan, yang dapat disebut sebagai fungsi pelayanan atau *service functions* dan fungsi politik atau *political functions*. Ke dalam fungsi pelayanan bisa dimasukkan antara lain kegiatan penyelenggaraan teknis sidang kabinet, pelayanan rumah tangga kepresidenan dan protokoler, serta pengamanan presiden dan keluarganya; sedangkan ke dalam fungsi-fungsi politik antara lain termasuk penyaringan usul inisiatif rancangan undang-undang serta produk legislatif kepresidenan lainnya, pelayanan koordinasi pemerintahan, serta penyiapan draft pidato kenegaraan serta pidato-pidato kepresidenan lainnya jika kita tinjau pada Perpres No. 31 Tahun 2005 tentang

²³ Pengumuman Penerimaan CPNS di Setneg www.setneg.go.id diakses pada 01 Nopember 2007

²⁴ Dalam hal ini, inisiatif presiden yang berasal dari Kementerian atau departemen terkait menyangkut pembentukan peraturan perundang-undangan yang diajukan kepada DPR baik yang masuk dalam Prolegnas ataupun hak inisiatif.

Sekretariat Negara. Mengutip tulisan Dr. Saafroedin Bahar,²⁵ dalam tulisanya di Jurnal Negarawan Edisi Bulan Agustus 2006. Adalah jelas bahwa sebelum suatu rancangan undang-undang yang dirancang oleh departemen-departemen pemerintahan memperoleh persetujuan Presiden untuk diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat RI, rancangan tersebut akan dikaji oleh Sekretariat Negara. Fungsi pengkajian Sekretariat Negara ini jelas sangat strategis, dan tidak jarang selain memerlukan wawasan yang luas serta keahlian yang mendalam dari setiap pejabatnya, juga tidak jarang akan memakan waktu jika suatu rancangan undang-undang tersebut benar-benar diinginkan mempunyai keandalan filosofis, sosiologis, dan yuridis (*filosofische, sociologische, en juridische gelding*). Fungsi ini semakin penting jika diingat bahwa tidak jarang terlihat bahwa suatu rancangan undang-undang yang diajukan oleh suatu departemen atau lembaga pemerintah non departemen terasa demikian terpaku dalam visi dan kepentingan sektornya sendiri belaka. Lebih dari itu, tidak mustahil bahwa secara tidak sadar suatu rancangan undang-undang yang diusulkan suatu departemen bukan saja abai terhadap kepentingan orang banyak tetapi juga bisa bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Contoh dari jenis yang terakhir ini adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, yang bukan saja telah meniadakan eksistensi demikian banyak masyarakat hukum adat yang ada di luar Jawa, tetapi juga telah meniadakan hak masyarakat hukum adat tersebut terhadap tanah ulayatnya.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Th. 2004), Setneg tidak

²⁵ Dr. Saafroedin, dalam tulisannya berjudul *Posisi Strategis Sekretariat Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial dalam NKRI*, Jurnal Negarawan Edisi 01 Bulan Agustus 2006, diterbitkan oleh Setneg, hlm 76

disebut secara eksplisit perannya dalam proses penyusunan RUU atas inisiatif Presiden maupun pembahasannya, sehingga nampak seakan-akan tidak ikut berperan dalam membentuk peraturan perundang-undangan dan nampak hanya mengundangkan saja.

Dalam UU No. 10 Th. 2004 disebutkan rancangan undang-undang yang diajukan Presiden, disiapkan menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.²⁶ Sedangkan Setneg juga terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni Undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undangn-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, sedangkan yang cukup jelas dari peranan Setneg adalah memasukan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara.²⁷ Dalam hal ini menunjukkan fungsi Setneg tidak hanya sebagai mengurus bidang administari perundang-undangan tetapi juga hal yang bersifat teknis.

B. Rumusan Masalah

Berangkat dari uraian di atas menggambarkan permasalahan yang ada, sehingga penulis berasumsi betapa pentingnya tulisan ini untuk diangkat, maka untuk membatasi pembahasannya, penulis mengajukan beberapa permasalahan untuk dibahas, yakni:

1. Bagaimana pengaturan dan peranan Sekretariat Negara dalam Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimana seharusnya pengaturan fungsi dan kedudukan legislasi Sekretariat Negara dalam pembentukan perundang-undangan oleh lembaga eksekutif?

²⁶ Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU No. 10 Th. 2004

²⁷ Lihat Pasal 45, 46, 47 dan Pasal 46 UU No.10 Th.2004

C. Tujuan Penulisan

Adapun penulisan ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisa peranan Setneg dalam proses legislasi untuk membantu tugas Presiden (eksekutif) dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang diamanatkan dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 5 ayat (1) dan (2) dan Pasal 22 (1), baik itu yang bersifat RUU, Perpu, dan Peraturan Pemerintah antara lain:

1. Mengetahui dan menganalisis serta mengetahui seharusnya peranan Sekretariat Negara dalam proses pembentukan perundang-undangan sebagai pembantu tugas presiden?
2. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan dan peranan Sekretariat Negara dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia;

D. Manfaat Penulisan

Adapun manfaat yang diharapkan adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
Diharapkan dari tulisan ini dapat menambah khazanah pengetahuan terhadap proses *legislative drafting* yang diajukan kaitannya dengan peranan Setneg dan nantinya agar tidak terjadi peran ganda ataupun tumpang tindih dalam lembaga Negara maupun lembaga pemerintahan.
2. Manfaat Aplikatif
 - a. Bagi Sekretariat Negara/Pemerintah
Pemerintah sebagai pelaksana (lembaga eksekutif) dapat mengontrol perannya sendiri dalam pembentukan produk hukum, agar fungsi yang

dimiliki masing-masing kementerian atau departemen khususnya di bidang legislasi ada pembangian peranan yang sesuai.

b. Bagi DPR

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk membuat atau menyempurnakan peraturan perundang-undangan khususnya UU No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan memberikan masukan lembaga kementerian yang dapat terlibat dalam proses legislasi.

c. Bagi Masyarakat

Dengan minimnya literatur di bidang legislasi dan Ilmu Perundang-Undangan, sekiranya dapat memberikan pemahaman dan pengetahuan bagi masyarakat di bidang legislasi, khususnya prosedur yang berasal dari eksekutif dan peranan dari Setneg.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Umum Kelembagaan Dalam Negara

Adanya negara tidak lepas dari kesepakatan bersama dalam hidup dan tujuan bersama demi tujuan yang sama. Dalam bukunya *Politica*, Aristoteles mengatakan bahwa Negara itu merupakan suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu. Cara berfikir yang bersifat analitis dalam bukunya *Ethica* dilanjutkan dalam bukunya *Politica* untuk dapat menerangkan asal mula dan perkembangan negara. Menurut Aristoteles negara terjadi karena penggabungan keluarga-keluarga menjadi suatu kelompok yang lebih besar, kelompok itu bergabung lagi hingga menjadi desa dan desa bergabung lagi demikian seterusnya hingga timbul negara.²⁸

Sarjana hukum melihat negara sebagai lembaga atau *institute*, dan menganggap sebagai organisasi hukum yang mengatur hak dan kewajiban manusia. Fungsi negara ialah menyelenggarakan penertiban, tetapi oleh ilmu hukum penertiban itu dipandang semata-mata sebagai tata-hukum.²⁹ Penertiban ini dilakukan oleh lembaga yang mempunyai fungsinya sendiri dan dengan menggunakan peraturan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam pembentukannya.

Dalam terbentuknya negara tentunya melalui berbagai proses dan sesudah terbentuknya negara tercipta tujuan dalam negara yang berawal dari kesepakatan bersama untuk mencapai tujuan tertentu dengan mengangkat seseorang untuk

²⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm. 24-25

²⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, 2007, hlm.26

menjadi pemimpin yang dapat mengayomi dan melindungi masyarakatnya.³⁰ Dalam mencapai tujuan negara kemudian dibentuk suatu pemerintahan untuk mencapai tujuan negara yang sudah disepakati baik berbentuk republik, monarki, aristokrasi maupun demokrasi yang utama adalah untuk mensejahterakan rakyat dan dapat melindungi rakyatnya baik dari dalam maupun dari luar, melalui undang-undang atau melalui perbuatannya.

Dengan adanya pemegang kekuasaan yang ada, maka harus ada kedaulatan (*sovereignty*) yang dimiliki dalam suatu negara. Kedaulatan dalam filsafat hukum dan ketatanegaraan dikenal dengan beberapa teori kedaulatan, yakni kedaulatan Tuhan (*Sovereignty of God*), kedaulatan raja (*sovereignty of The King*), kedaulatan hukum (*Sovereignty of Law*), kedaulatan rakyat (*People's Sovereignty*), dan ajaran kedaulatan Negara (*State's Sovereignty*). Kedaulatan ini sebagai acuan pembatasan kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa negara atau pemegang kedaulatan.

Indonesia dalam perjalannya sebagai negara hukum tidak lepas dari tiga teori kedaulatan, yakni kedaulatan Tuhan, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, yang berlaku secara simultan. Konsep atau cita kenegaraan (*staatsidee*) yang terkandung dalam Proklamasi Kemerdekaan Indonesia serta UUD 1945 telah menjadi sistem ketatanegaraan Indonesia. Gagasan Negara hukum (*rechtsstaat*) yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 hasil perubahan, merupakan ajaran bahwa segala sesuatu perbuatan negara haruslah berdasarkan hukum atau agar tidak terjadi kesewenang-wenangan (*detournemen de pouvoir*).

³⁰ Bandingkan pendapat menurut Epicurus, Negara merupakan hasil dari pada perbuatan manusia, yang diciptakan untuk menyelenggarakan kepentingan anggota-anggotanya, sedangkan menurut JJ Rousseau, dalam bukunya yang berjudul *Du Contract social* pembentukan Negara diawali dengan perjanjian masyarakat (*contract social*).

Berbicara mengenai lembaga negara berarti berbicara mengenai alat kelengkapan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi, kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja; kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat; dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *supreme court* dan Mahkamah Konstitusi.³¹ Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya.

Keberadaan lembaga negara tidak terlepas dari teori klasik tentang pembagian kekuasaan yang dimunculkan oleh beberapa sarjana, yakni John Locke,³² Montesquieu,³³ dan Van Vollenhoven³⁴ Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasa diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution* atau *divison of power*).³⁵ Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal, dimana kekuasaan yang ada dipisahkan sesuai dengan fungsi lembaga masing-masing dan kedudukan lembaga tersebut sejajar sehingga dalam melaksanakan tugasnya akan saling mengontrol (*cheks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal, artinya adanya lembaga tertinggi yang memegang

³¹ Mahkamah Konstitusi di Indonesia berdiri sendiri dan merupakan salah satu lembaga yudikatif yang mempunyai hak uji materiil undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan beberapa fungsi lain yang tidak dimiliki oleh Mahkamah Agung

³² John Locke membagi kekuasaan negara menjadi tiga, yakni kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang) dan kekuasaan federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara lain).

³³ Dalam bukunya "*L'esprit des Lois*" Montesquieu membedakan menjadi tiga yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif dan legislatif pendapatnya sama dengan John Locke tetapi dengan adanya kekuasaan yudikatif berbeda dengan federatif, yakni yudikatif yang mengadili kalau ada pelanggaran atas undang-undang.

³⁴ Teori yang dikemukakan oleh Van Vollenhove ini dikenal dengan teori "Catur Praja" yakni, *Regeling* (membuat peraturan); *Bestuur* (menyelenggarakan pemerintahan); *rechtspraak* (fungsi mengadili); dan *Politie* (fungsi ketertiban dan keamanan).

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH UII Pers, 2004, hlm. 35

kedaulatan memberikan kekuasaanya ke bawah, yakni ke lembaga tinggi negara yang lain.

Montesquieu memandang perlu untuk memisahkan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, atau kalau tidak bisa, setidaknya mempertahankan agar kekuasaan yudikatif tetap independen.³⁶ Dari situ Montesquieu beralih pembahasan mengenai akibat yang disebabkan oleh kelalaian untuk memisahkan ketiga jenis kekuasaan seperti yang terjadi di republik Italia.

Sebelum adanya perubahan UUD 1945 teori yang dianut Indonesia adalah pembagian kekuasaan, hal tersebut terbukti adanya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara dan merupakan pemegang kedaulatan tertinggi.³⁷ Presiden diangkat dan dapat diberhentikan oleh MPR, karena presiden merupakan mandataris MPR dan harus melaksanakan tugas yang ditentukan oleh MPR, akan tetapi setelah adanya perubahan UUD 1945 yang ketiga, kedudukan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi dan menjadi lembaga tinggi negara.

Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI),³⁸ istilah atau kata “lembaga” antara lain diartikan: 1. *asal mula (yang menjadi sesuatu); bakal (binatang manusia atau tumbuhan); 2. bentuk (rupa atau wujud) yang asli; 3. acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb); 4. badan (organisasi) yang tujuannya untuk melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; 5. pola perilaku manusia yang mapan,*

³⁶ Lihat pendahuluan *The Spirit Of Laws*, untuk mengetahui apakah pemerintahan Inggris benar-benar memperlihatkan pemisahan dalam kadar yang dikehendaki Montesquieu

³⁷ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan disebutkan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

³⁸ *Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Balai pustaka, Jakarta, 1997, Cetakan Kesembilan, hlm. 579-580

terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu nilai kerangka yang relevan. Kemudian dalam KBBI tersebut diberikan contoh frasa yang menggunakan kata “lembaga” yaitu “lembaga pemerintahan” yaitu yang diartikan badan-badan pemerintahan di lingkungan eksekutif. Kalau kata “pemerintahan” diganti dengan kata “Negara” maka dapat diartikan “*badan-badan Negara di semua lingkungan pemerintahan Negara (khususnya di lingkungan eksekutif, yudikatif dan legislatif)*”. Dalam KBBI kata “badan” diartikan: 1. *tubuh (jasad manusia keseluruhan); jasmani; raga; awak*; 2. *pokok tubuh manusia, tidak termasuk anggota dan kepala*; 3. *bagian utama dari suatu benda*; 4. *diri (sendiri)*; 5. *sekumpulan orang yang merupakan suatu kesatuan untuk mengerjakan sesuatu*.³⁹ Sedangkan kata “organ” diartikan antara lain: *alat yang mempunyai tugas tertentu di tubuh manusia (binatang, dsb)*; 2. *majalah atau surat kabar milik perkumpulan (partai dsb) sebagai sarana untuk mengemukakan pendapatnya (suatu perkumpulan)*.⁴⁰ Kalau kata “tubuh” manusia diganti dengan kata “Negara”, maka “organ negara” dapat diartikan sebagai alat perlengkapan negara yang mempunyai tugas dan fungsi tertentu dalam suatu negara.

Kalau kata “badan” merupakan padanan dari kata “*body*”, maka kata “*body*” dalam Kamus Black diartikan: *the main part of written instrument*; 2. *A collection of laws*; 3. *an artificial person created by a legal authority*.⁴¹ Sedangkan kalau dilihat dari fungsinya, maka kata “organ”, menurut Hans Kelsen adalah: *Who ever fulfils a function determined by legal order is an organ. These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all*

³⁹ KBBI, 1990, *ibid.* hlm, 63

⁴⁰ *Ibid.* hlm. 629-630

⁴¹ Black’s Law Dictionary, seventh edition, Bryan A Garner, West Group, St. Paul, Minn, 1999, hlm.167

ultimately aimed at the execution of a legal sanction (setiap orang yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tata hukum adalah suatu organ. Fungsi ini apakah fungsi pembentukan norma atau penerapan norma, pada akhirnya semua ditujukan kepada semua pelaksanaan sanksi hukum).⁴²

Oleh karena itu untuk bidang hukum dalam konteks tulisan ini dapat saja ketiganya digunakan untuk menyebutkan sesuatu organisasi yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan pemerintahan Negara, sehingga tinggal pilih apakah “organ negara”, “badan Negara”, atau “lembaga negara”, yang penting konsistensi penggunaan, Artinya, para *founding fathers* kita lebih cermat dan konsisten dibandingkan dengan para pembentuk UUD 1945 hasil amendemen (MPR), dalam menggunakan salah satu istilah tersebut sehingga tidak digunakan dua istilah untuk maksud yang sama.⁴³

Dalam amendemen UUD 1945 tetap diakui tetapi tidak konsisten dalam penggunaannya, misalnya istilah “badan” untuk Badan Pemeriksa Keuangan. Istilah “komisi” untuk Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum. Sedangkan dalam Pasal 24C hasil Perubahan ketiga UUD 1945 dan dalam Pasal II Aturan Peralihan dipergunakan istilah “lembaga Negara”.

Lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam UUD. Secara keseluruhan UUD 1945 sebelum perubahan mengenal enam lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara;

⁴² H.A.S. Natabaya, mengutip Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State*, Translated by Andres Wedberg, Russel & Russel, New York, 1961, Diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh: Drs. Somadi (dengan tim Editor antara lain Dr. Jimly Assididqie, Rimdi Perss, Jakarta, 1995, Cetakan Pertama, dalam bukunya *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undang Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, cetakan pertama 2008, hlm. 211

⁴³ *Ibid*, hlm. 211-212

DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sebagai lembaga tinggi negara. Namun setelah perubahan, lembaga negara berdasarkan ketentuan UUD adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, MK, dan KY tanpa mengenal istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara.⁴⁴

Setelah perubahan UUD 1945, format kelembagaan negara Indonesia mengalami perubahan antara lain fungsi yang dihapuskan, kedudukan lembaga negara dan penghapusan lembaga negara tertentu dan munculnya lembaga baru. MPR yang tidak menjadi lembaga tertinggi negara, dan kewenangannya tidak lagi mengangkat dan memberhentikan presiden, dihapuskannya Dewan Pertimbangan Agung (DPA), munculnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan daerah (*regional representative*), penguatan fungsi Badan Pengawas Keuangan (BPK).

Jika dikategorikan menurut fungsinya, maka lembaga negara yang ada di Indonesia dapat digolongkan menjadi beberapa bagian. Yakni, fungsi *legislative* (parlemen) yang terdiri dari DPR, DPD meskipun kewenangan terbatas dan sebatas usulan bidang tertentu saja, dan MPR meski keanggotaannya terdiri dari DPR dan DPD dan melaksanakan sidang setahun sekali serta tidak ada produk hukum yang dihasilkan. Lembaga eksekutif yang merupakan lembaga kepresidenan, lembaga pengawas, yakni BPK dan lembaga yudikatif yaitu MK dan MA yang mempunyai peranan menegakkan hukum serta mengeluarkan produk hukum tertentu.

⁴⁴ Hidayat Nur Wahid dalam artikelnya yang berjudul, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, dimuat di www.legalitas.org yang diakses pada 30 September 2007

Nomenklatur lembaga Negara baik kewenangannya diberikan UUD maupun oleh UU yang dimuat secara tegas dalam UUD 1945 (hasil amandemen) adalah⁴⁵:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
2. Dewan Perwakilan Rakyat;
3. Dewan Perwakilan Daerah;
4. Presiden;
5. Mahkamah Agung;
6. Mahkamah Konstitusi;
7. Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Komisi Yudisial;
9. Komisi Pemilihan Umum;
10. Bank Sentral (Bank Indonesia); dan
11. Pemerintahan Daerah,⁴⁶

B. Teori dan Ilmu Perundang-undangan

Lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimiliki oleh lembaga legislatif, sesuai dari namanya yakni pembentuk peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak serta merta dibentuk begitu saja, melainkan ada mekanisme yang harus dijalani.

Hukum dibentuk oleh lembaga legislatif, lembaga legislatif ini merupakan lembaga politik, karena mempunyai fungsi yang salah satunya adalah mengawasi dari jalannya pemerintahan sehingga produk hukum terbentuk karena proses

⁴⁵ Banyak pendapat tentang jumlah lembaga Negara hasil amandemen UUD 1945

⁴⁶ Pemerintahan Daerah termasuk dalam lembaga Negara karena dalam dasar hukum Pasal 18 ayat (6) UUD 1945; Pasal 1 angka 2 UU No.32 Th. 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 18 UUD 1945 yang telah dijabarkan ke dalam UU 32 Th. 2004

politik. Melalui kekompakan sosial kita memberikan eksistensi dan hidup dalam kerangka politik, serta sekarang dengan undang-undang kita membuatnya berkembang dan berkuasa. Karena tindakan original ketika kerangka politik itu dibentuk dan tetap utuh menentukan apa yang seharusnya dia lakukan untuk mempertahankan keberadaannya.⁴⁷

Bagir Manan⁴⁸ dalam bukunya Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia mengemukakan bahwa, dalam kalangan awam (*man in the street*), tidak jarang ada semacam salah pengertian mengenai istilah peraturan perundang-undangan, undang-undang dan hukum. Mereka acapkali menganggap peraturan perundang-undang tidak berbeda dengan undang-undang atau hukum.

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, yang merupakan terjemahan dari *Gesetzgebungswissenschaft*, adalah suatu cabang ilmu baru, yang mulai berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara berbahasa Jerman.⁴⁹

Fungsi pembentukan peraturan perundang-undang itu makin terasa diperlukan kehadirannya karena di dalam negara yang berdasar atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Demikian T. Koomans.⁵⁰

Prof. Dr. A. Hamid S Attamimi, SH dalam kata pengantar buku Ilmu Perundang-undangan karya Maria Farida Indrati S. krems mendefinisikan Ilmu

⁴⁷ Jean Jacques Rosseau, Nino, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Jakarta, Visimedia, 2007, hlm.60

⁴⁸ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Ind-Hill.co, Jakarta, 1992, hlm.1

⁴⁹ Maria Farida Indrati Sopeprato dalam bukunya *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisus, 1998

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 223

Pengetahuan Perundang-undangan dengan ilmu pengetahuan interdisipliner tentang pembentukan hukum negara (*die interdisziplinare Wissenschaft von der staatlichen Rechtssetzung*). Ia menyatukan berbagai segi pengetahuan yang berkaitan dan menggunakan bagi jangkauan suatu objek yang khusus.

Dalam hubungan dengan Ilmu Hukum, Ilmu Politik, dan Sosiologi, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan dilihat dari satu sudut tampak lebih sempit dan dari sudut lain lebih luas. Lebih sempit jika dilihat dari objek penelitiannya (hanya mengenai pembentukan peraturan negara) dan lebih luas jika dilihat dari permasalahannya, paradigmanya, dan metodenya.⁵¹

Ilmu Perundang-undangan tidak berdiri sendiri, atau masih mempunyai hubungan dengan disiplin ilmu lainnya, tujuannya untuk menciptakan suatu peraturan maka diharuskan dapat dipahami ilmu lainnya agar tercipta suatu peraturan yang baik. Dalam penyusunannya pun memperhatikan faktor-faktor lain, yakni sosiologis, antropologis dan faktor lainnya. Seperti yang disampaikan Krems,⁵² Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) merupakan ilmu interdisipliner, yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu:

1. Teori Perundang-undangan (*Gezetgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna, atau pengertian-pengertian yang dan bersifat kognitif:
2. Ilmu Perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif. Dan dibagi lagi menjadi tiga bagian, yaitu:

⁵¹ *Ibid.* hlm.xix

⁵² Salah satu tokoh utama pencetus Ilmu Perundang-undangan adalah Burkhardth Krems (1979)

Proses Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*);

Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*);

Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*).⁵³

Untuk memahami dan mengetahui tentang Ilmu Perundang-undangan, termasuk di dalamnya proses, metode dan teknik perundang-undangan, maka kali pertama yang harus dilalui adalah mempelajari teori perundang-undangan (*Gezetzgebungstheorie*) terlebih dahulu. Mempelajari lembaga pembentuk undang-undang termasuk dalam kaitannya di dalam Ilmu Perundang-Undangan karena terkait cara pembuatannya, seperti yang disampaikan oleh Krem.

Terkait dengan produk hukum, maka sebelumnya harus dipahami istilah perundang-undangan. Menurut Maria Farida yang mengutip pendapat S.J Fockema Andreae istilah perundang-undangan (*Legislation, wetgeving, atau Gesetzgebung*) mempunyai dua arti yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan yang tentunya tidak lepas dari materi perundnag-undangan, mengutip pendapat A. Hamid S. Attamimi yang

⁵³ *Ibid*, hlm.2-3

merupakan orang yang kali pertama mempergunakan istilah tersebut sebagai terjemahan dari *het onderwerp*.⁵⁴

Materi muatan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya merupakan wujud konkret dari pernyataan kehendak Pemerintah secara tertulis, yang bertumpu dan bersumber dari konsep kewenangan pemerintahan tentang wewenang di bidang *legislative* (wewenang peraturan perundang-undangan), karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep tersebut diarahkan pembagian-pembagian kekuasaan yang buahnya tidak lain adalah pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah, yang bertujuan untuk menghindari kesewenang-wenangan pemerintah dan sekaligus merupakan jaminan bagi masyarakat untuk kepastian hukum.⁵⁵

Sedangkan pengertian dari Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.⁵⁶ Bagir Manan berpendapat, peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.⁵⁷

Dalam disertasinya A. Hamid S. Attamini mencoba mengemukakan dasar sekaligus menentukan peraturan perundang-undangan. Ia bertolak dari ajaran Hans Nawiasky yang membedakan norma hukum negara ke dalam empat kategori pokok, yaitu:

1. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara)

⁵⁴ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, UII Perss, 2005, hlm.113-112

⁵⁵ *Log. Cit*

⁵⁶ Pasal 1 angka 2 UU No.10 Th. 2004

⁵⁷ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm.200

2. *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasa negara/aturan pokok negara)
3. *Formell Gesetz* (undang-undang formal)
4. *Verordnung & Autonome satzung* (peraturan pelaksanaan dan peraturan otonomi)

Peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam pengertian *wet in materiele zin* (undang-undang dalam arti materiil), menurut UUD 1945 meliputi Undang-undang, Peraturan pemerintah dan keputusan presiden.

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut UU No. 10 Th. 2004 adalah sebagai berikut:

1. UUD NRI 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Presiden;
5. Peraturan Daerah.⁵⁸

Untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan haruslah melalui lembaga pembentuk undang-undang, yakni lembaga legislatif, di Indonesia yang dimaksud lembaga legislatif adalah DPR. DPR yang merupakan lembaga (tinggi) negara yang merupakan wakil “langsung” rakyat, karena pemilihannya ditujukan untuk mewakili rakyat dalam membuat suatu kebijakan.

Sehingga diharapkan hukum (undang-undang) menjadi sarana dalam melakukan perubahan atau sebagai rekayasa sosial (*law as a social tool of social engineering*). Suatu perubahan social yang dirancang penguasa untuk mencapai target pembangunannya.

⁵⁸ Pasal 7 ayat (1) UU No. 10 Th. 2004

C. Program Legislasi Nasional

Hukum Nasional adalah kesatuan hukum yang dibangun untuk mencapai tujuan Negara yang bersumber dari falsafah dan konstitusi negara, di dalam kedua hal itulah terkandung tujuan, dasar, dan cita hukum negara Indonesia. Semua diskursus tentang hukum nasional yang hendak dibangun, haruslah merujuk kepada keduanya, dengan demikian upaya reformasi hukum, akan sangat tergantung kepada reformasi konstitusi. Bila konstitusi yang dibangun masih memberi peluang bagi lahirnya sebuah otoritarianisme, maka tidaklah akan lahir sebuah hukum nasional yang demokratis.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana diatur dalam UU No. 10 tahun 2004, tidak hanya terkait dengan materi hukum atau rencana pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan juga merupakan instrumen yang mencakup mekanisme perencanaan hukum agar selalu konsisten dengan tujuan dan cita hukum yang mendasarinya. Kedudukan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan hukum ini tertuang di dalam pasal 1 angka 9 UU No. 10 Tahun 2004 yang berbunyi: Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis.

Program Legislasi Nasional adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Program Legislasi Nasional adalah salah satu materi yang sangat penting dan perlu dalam pembangunan hukum nasional, dalam UU No. 10 Th. 2004 Pasal 15 menyebutkan “Perencanaan Penyusunan Undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional, sedangkan penyusunan Peraturan

Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah.” Selanjutnya dalam Pasal 16 disebutkan bahwa:

- (1) Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi.
- (2) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi
- (3) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.

Sehingga berdasarkan Pasal 16 ayat (4) tersebut kemudian dikeluarkan Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional (Perpres No. 61 Th. 2005) yang diberlakukan sejak tanggal ditetapkannya yaitu 13 Oktober 2005. Akan tetapi sebelum adanya Perpres No. 61 Th. 2005 DPR RI pada tanggal 1 Februari 2005 mengeluarkan keputusannya yang tertuang dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005 sampai dengan 2009. Dalam

keputusannya DPR memberikan pedoman, Tujuan Prolegnas, Kondisi Objektif, Visi dan Misi, Arah Kebijakan Prolegnas dan skala Prioritas.⁵⁹

Secara sistem sebelum adanya UU 10/2004, Prolegnas dikonstruksikan untuk menerjemahkan Program Pembangunan Nasional (Propenas) kedalam indikator kinerja pembangunan di bidang hukum. Dasarnya adalah ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1999-2004. Dalam GBHN tersebut disebutkan mengenai arah kebijakan di bidang hukum butir kedua.⁶⁰

“Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.”

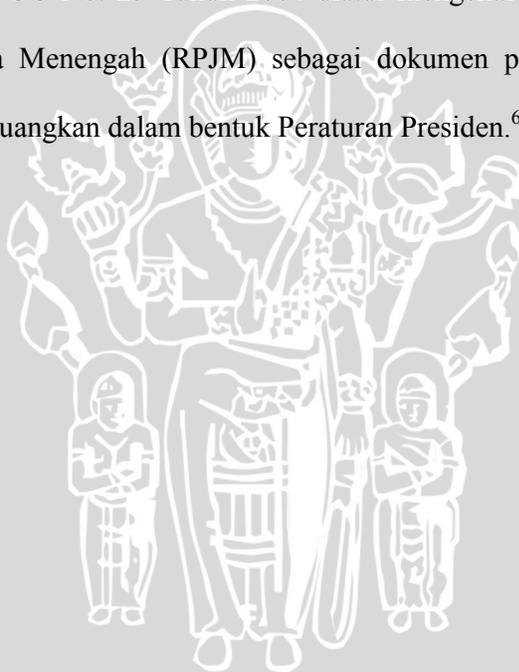
Kemudian di dalam GBHN yang sama pada bagian Kaidah Pelaksanaan disebutkan bahwa pelaksanaan GBHN dituangkan dalam Propenas.

Jika kita pahami uraian di atas, maka dapat kita lihat sebelum adanya UU No. 10 Th. 2004, Prolegnas diletakkan sebagai *domain* (wilayah kerja) pemerintah, dengan sebgaiian dari perencanaan kebijakan publik bagi pemerintah dengan mengacu GBHN sebagai dasarnya dan setelah dilakukannya amandemen UUD kali pertama, menjadikan Prolegnas menjadi bagian tahapan pembentukan perundang-undangan dalam UU No. 10 Th. 2004 dan DPR sebagai penentu akhir dari Prolegnas.

⁵⁹ Baca Maria Farida Indrati S. dalam bukunya *Ilmu Perundang-undangan Jilid 2 tentang Proses dan Teknik Pembentukannya*, Jakarta, Kanisius, hlm. 50-58 mengutip Keputusan DPR-RI No. 01/DPR-RI/III/2004-2005

⁶⁰ Bivitri Susanti, dkk, *Bobot Berkurang, Janji Masih Terutang: Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006*, PSHK-KAS, Jakarta, hlm. 44

Meneruskan kebiasaan baik menjadi problematic etika esensi kebiasaan itu tidak dipertimbangkan. Dalam logika perenanaan pembangunan yang terkandung dalam gagasan awal Prolegnas, tetap harus ada program pembangunan yang terkandung dalam gagasan awal Prolegnas, tetap harus ada program pembangunan yang menjadi dasarnya. Padahal, pasca-amandemen UUD 1945, GBHN tidak ada lagi. Maka yang seharusnya dijadikan dasar dalam “program pembangunan” adalah visi dan misi Presiden terpilih dengan konteks itu, dibuat Undang-undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU No. 25 Th. 2004). Dalam UU No. 25 Tahun 2004 diatur mengenai adanya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) sebagai dokumen perenanaan untuk periode lima tahun dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden.⁶¹



⁶¹ *Ibid*, hlm. 44



BAB III METODE PENELITIAN

Melihat letak dan kedudukan ilmu hukum normatif sebagai sebagian dalam tatanan ilmu secara keseluruhan, maka metode yang disampaikan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, digunakan metode penelitian hukum normatif.⁶²

Dalam kepustakaan *common law*, oleh Jacobstein & Mersky penelitian hukum atau *legal research* didefinisikan sebagai berikut:

“...seeking to find those authorities in the primary source of the law that are applicable to a particular situation.”

“The research is always first for mandatory primary sources, that is, constitutional or statutory provisions of the legislature, and court decisions of the jurisdiction the involved. If these cannot be located then the search focuses on locating persuasive primary authorities, that is, decision from court other common law jurisdiction...”

When in the legal search process primary authorities cannot be located, the searcher will seek for secondary authorities.”⁶³

Definisi penelitian hukum tersebut memiliki persamaan dengan apa yang dimaksud dengan *doctrinal research* sebagaimana yang dimaksud oleh Terry Hutchinson yang telah dibahas sebelumnya. Jika dipahami, sesungguhnya kegiatan sehari-hari seorang dosen pada fakultas hukum, caturwangsa peradilan (polisi, jaksa, hakim, dan advokat) serta profesi hukum yang bebas seperti notaris,

⁶² Penelitian hukum yang melibatkan beberapa metode dalam perspektif yang berbeda belakangan ini telah mulai digunakan, antara lain seperti yang digunakan oleh Adrian Bedner, yang melibatkan penelitian dari perspektif *normative hukum*, *soio-legal*, dan *maro-fundamentalist*. Lihat Adrian Bedner, *Administrative Courts in Indonesia, A Socio-legal Study*, disertasi untuk memperoleh gelar Doktor di Universiteit Leiden, Belanda, Tanggal 12 April 2000, hlm. iii-v.

⁶³ Myron J. Jacobstein., et al, *Fundamental of Legal Research*, The Foundation Press, Westbury, New York, 1994, hlm. 8-9

dan kegiatan penulisan di bidang hukum, sesungguhnya tidak pernah lepas dari kegiatan penelitian hukum.⁶⁴

Dalam ilmu hukum yang objeknya adalah norma (hukum), penelitian hukum (*de beoevening-het de bedrijven*) dilakukan untuk melakukan membuktikan beberapa hal berikut:

1. Apakah bentuk penormaan yang dituangkan dalam suatu ketentuan hukum positif dalam praktik hukum telah sesuai atau merefleksikan prinsip-prinsip hukum yang ingin menciptakan keadilan?
2. Jika suatu ketentuan hukum bukan merupakan refleksi dari prinsip-prinsip hukum, apakah ia merupakan konkretisasi dari filsafat hukum?
3. apakah ada prinsip hukum baru sebagai refleksi dari nilai-nilai hukum yang ada?⁶⁵

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian

- a. Jenis penulisan dalam skripsi ini adalah yuridis normatif. Yakni penelitian yang mengacu pada suatu catatan yang ditunjang oleh pengamatan dan diskusi langsung dalam mengumpulkan data yang ada di lapangan untuk dijadikan data penunjang dari wawancara tersebut, sehingga dapat diolah menjadi data yang utuh. Penelitian yuridis normatif ini dilakukan karena terbatasnya literatur mengenai Setneg dan juga karena untuk melihat langsung di lapangan akan peranan Setneg dalam proses dan peranannya dalam legislasi, sehingga memerlukan data-data yang bersifat resmi, yakni

⁶⁴ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994, hlm.131

⁶⁵ Lihat dan bandingkan N.E. Algra en K. van Duyvendijk, *Rechtsaanvaang*, Tjeenk Willink, Alpena an den Rijn, Edisi Indonesia, *Pengantar Ilmu Hukum*, diterjemahkan oleh J.C.T. Simorangkir dan H. Boerhanoedin Soetan Batoeah, Binacipta, 1977, hlm. 323 dengan Ian MLeod, *Legal Theory*, Macmilan Press Ltd., Houndmills, Basingtoke, Hampsire, 1999, hlm. 12

melalui Kementerian Sekretariat Negara dan juga mengkaji kajian hukum atau perundang-undangan mengenai Setneg itu sendiri. Serta UU No. 10 Th. 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet dan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden dan peraturan lainnya yang berhubungan dengan sekretariat negara.

- b. Metode pendekatan yang dipakai dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan yuridis normatif yang berarti sumber yang berasal dari perundang-undangan, buku-buku, jurnal, artikel dan lain sebagainya serta tanya-jawab (wawancara) yang bebas (tidak terstruktur), sehingga didapatkan informasi yang kaitannya dengan yang penulis teliti, yakni mengenai peranan Setneg dan kedudukan Setneg dan peranan Setneg dalam kegiatannya membantu Presiden dalam membuat peraturan perundang-undangan. Adapun lembaga tersebut adalah Sekretariat Negara (Kementerian Sekretariat Negara), yakni melalui Biro Perundang-undangan.

B. Subjek Penelitian

Subjek Penelitian dalam penelitian ini adalah Sekretariat Negara, yang merupakan lembaga pemerintahan yang dipimpin oleh seorang menteri, dan berkedudukan di Ibu Kota Negara, yakni Jakarta melalui Biro Perundang-undangan

C. Sumber Bahan Hukum

Bahan Hukum Primer

Termasuk dalam bahan hukum primer ini antara lain:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- c. Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretaris Kabinet
- d. Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengolahan Program Legislasi Nasional
- e. Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- f. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan
- g. Peraturan Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Negara

Bahan Hukum Sekunder

Termasuk bahan hukum sekunder antara lain:

- a. Buku-buku yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan atau proses legislasi.
- b. Jurnal, surat kabar, majalah baik dari media cetak maupun media elektronik.

Bahan Hukum Tersier

Termasuk bahan hukum sekunder antara lain:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Bahasa Belanda
- c. Kamus Hukum

Data Pendukung

Selain menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier tersebut diatas, penulis juga menggunakan data pendukung berupa wawancara dengan staf pada Biro Perundang-undangan Sekretariat Negara dan Staf Ahli Sekretariat Negara sebagai data penunjang atau pendukung untuk menganalisis.

D. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum adalah cara-cara yang digunakan untuk mengumpulkan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan. Adapun teknik penelusuran yang digunakan dalam penulisan ini adalah dengan menggunakan teknik studi kepustakaan dan dokumentasi yang di dapat di:

1. Perpustakaan Fakultas Hukum UB (PDIH);
2. Perpustakaan Pusat UB;
3. Perpustakaan Kota Malang;
4. Perpustakaan Sekretariat Negara
5. Perpustakaan Nasioanal Republik Indonesia (PNRI)

Serta dengan mengumpulkan bahsan hukum dari jurnal maupun *browsing* melalui internet.

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan teknik *content analysis* (analisis isi). Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dipaparkan, disistematisasi, dan dianalisis secara kualitatif, komprehensif dan lengkap untuk menginterpretasikan hukum yang berlaku. Serta memadukan dengan keadaan di lapangan untuk melihat kesesuaian yang ada, dan dapat menarik kesimpulan yang berlaku pada realita yang ada.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan skripsi ini adalah:

Bab I : Pendahuluan

Bab ini meliputi latar belakang pemilihan judul, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian.

Bab II : Kajian Pustaka

Bab ini meliputi kajian umum tentang dasar-dasar mengenai kelembagaan negara dan Teori Perundang-Undangan serta Ilmu Perundang-Undangan untuk menjadikan pijakan dalam menganalisis proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab III : Metode Penelitian

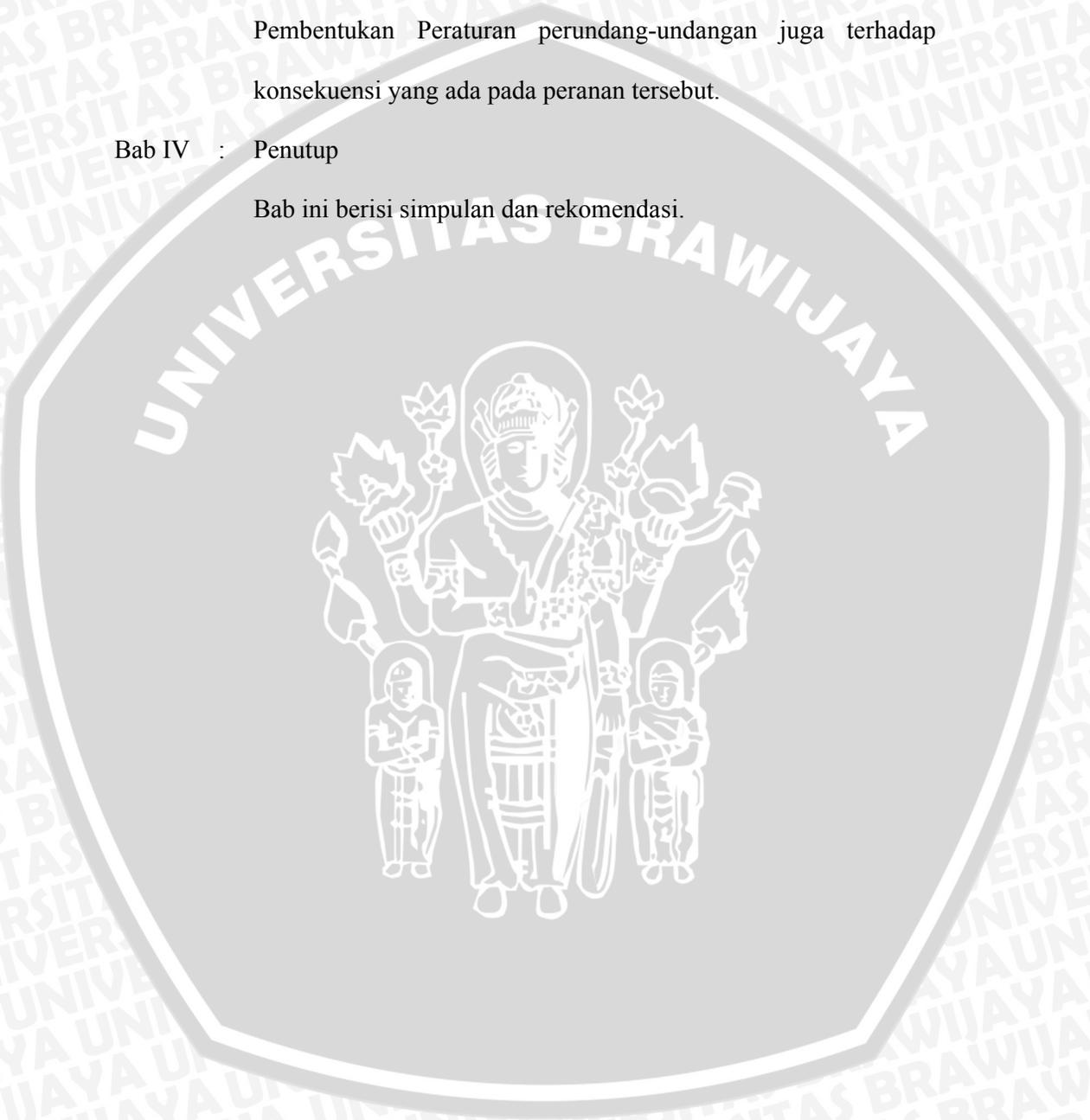
Bab ini meliputi metode pendekatan dan jenis penulisan, jenis dan sumber bahan hukum, teknik penelusuran bahan hukum dan teknik analisis bahan hukum.

Bab IV : Hasil dan Pembahasan

Dalam bab ini penulis menganalisis dan memaparkan secara mendalam terhadap Peranan Sekretariat Negara Dalam Pembentukan Peraturan perundang-undangan juga terhadap konsekuensi yang ada pada peranan tersebut.

Bab IV : Penutup

Bab ini berisi simpulan dan rekomendasi.



BAB IV

Pengaturan Fungsi dan Kedudukan Legislasi Sekretariat Negara Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Eksekutif

Untuk mengetahui kedudukan Setneg dalam pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga eksekutif, penulis akan mengulas masalah kedudukan, fungsi dan peranan secara umum serta masalah perundang-undangan baik proses, dan lembaga yang berperan terhadap terhadap legislasi yang tertuang dalam UU No. 10 Th. 2004 sehingga dapat diketemukan letak fungsi dan urgensi Setneg di bidang legislasi dalam tugasnya sebagai pembantu presiden dalam tugasnya membentuk peraturan perundang-undangan.

A. Kedudukan Presiden Dalam Pembentukan Perundang-undangan dalam UUD 1945 dan UU No. 10 Tahun 2004.

Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk sebagai petunjuk atau acuan (*guidance*) dalam pembentukan undang-undang dalam menjalankan pemerintahan. Dalam UU No. 10 Th. 2004 dijelaskan mengenai tata cara, prosedur dan kewenangan lembaga dalam mengusulkan, membahas dan dalam pengundangan suatu undang-undang.

1. Presiden sebagai Lembaga Pembentuk Undang-undang

Dalam konstitusi menyebutkan lembaga negara yang dibentuk oleh konstitusi yang seperti yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, konstitusi menyebutkan salah satu lembaga Negara adalah presiden yang dapat membentuk undang-undang.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, Presiden selaku kepala Pemerintahan dibantu oleh para menteri dan pimpinan LPND khususnya dalam

membuat suatu peraturan perundang-undangan bidang tertentu, maka draft atau usulan berasal dari pemrakarsa. Untuk menjalankan fungsi administrasi perundang-undangan, maka Seteng mempunyai beberapa tugas utama dalam membantu tugas Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Peraturan Menteri Sekretaris Negara RI Nomor 1 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretaris Negara. Kedudukan Sekretariat Negara adalah lembaga pemerintah yang dipimpin oleh Menteri Sekretaris Negara, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Tugas Sekretariat Negara memberikan dukungan teknis dan administrasi kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan negara. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Sekretariat Negara menyelenggarakan fungsi: Pemberian dukungan teknis dan administrasi kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam pelaksanaan tugasnya menyelenggarakan kekuasaan negara; Penyiapan naskah-naskah Presiden dan Wakil Presiden; Koordinasi pemberian pelayanan kerumahtanggaan dan keprotokolan kepada Presiden dan Wakil Presiden; Koordinasi pemberian dukungan teknis dan administrasi kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara; Penyelenggaraan administrasi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan dan atau pangkat Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Sekretariat Negara dan Pejabat Negara; Pemberiaan dukungan teknis dan administrasi, serta analisis dalam rangka penyiapan izin prakarsa dan penyelesaian rancangan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, serta pemberian pertimbangan kepada Sekretaris Kabinet dalam penyusunan rancangan Peraturan

Presiden; Pelaksanaan fungsi-fungsi lain yang diberikan Presiden dan Wakil Presiden; Pelaksanaan fungsi-fungsi lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Keberadaan Setneg berawal dari adanya Keputusan Presiden RI No. 221 Tahun 1960 yang menetapkan adanya Sekretariat Negara sebagai pengganti atau menghapuskan Kabinet Presiden yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Negara yang dibantu oleh seorang Ajun Sekretaris Negara.⁶⁶

Dalam misi dan visinya Setneg mempunyai visi dan misi Visi, Misi dan Strategi. Visi Setneg adalah Terwujudnya Sekretariat Negara yang profesional, transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan prima kepada Presiden dan Wakil Presiden dan Misi dari Setneg adalah Memberikan dukungan pelayanan teknis dan administrasi yang prima kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam pengambilan kebijakan penyelenggaraan kekuasaan negara; Memberikan pelayanan kerumahtangaan dan keprotokolan yang optimal kepada Presiden dan Wakil Presiden; Memberikan dukungan teknis dan administrasi secara efektif kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; Menyelenggarakan pelayanan yang efektif dan efisien di bidang pengawasan, administrasi umum, informasi dan hubungan kelembagaan; Meningkatkan kualitas sumber daya manusia, sarana dan prasarana Sekretariat Negara. Strategi Setneg dalam tugasnya adalah Meningkatkan dukungan teknis dan administrasi secara efektif; Meningkatkan pelayanan kerumahtangaan Presiden dan Wakil Presiden; Meningkatkan pelayanan keprotokolan Presiden dan Wakil Presiden;

⁶⁶ Lihat Keputusan Presiden RI Nomor 221 Tahun 1960 yang dikeluarkan pada 26 Agustus 1960 oleh Presiden, meskipun dikeluarkan pada tanggal 26 Agustus 1960 keberlakuan Kepres ini berlaku surut, karena dalam penetapannya disebutkan berlaku pada 17 Agustus 1960.

Meningkatkan pelayanan teknis dan administrasi personil Perwira TNI Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara; Meningkatkan penyelenggaraan pengawasan; Meningkatkan penyelenggaraan administrasi umum dan dukungan informasi; Meningkatkan hubungan kelembagaan; Meningkatkan kualitas dan pembinaan sumber daya manusia; Meningkatkan saran dan prasarana di lingkungan Sekretariat Negara serta pengelolaan museum dan benda-benda seni budaya koleksi Istana Kepresidenan.⁶⁷

Dari visi, misi dan strategi Setneg, maka tugas dan kegiatan Presiden dan Wakil Presiden sebagai Kepala Negera dan Kepala Pemerintahan dapat berjalan dengan baik, khususnya dalam bidang perundang-undangan, Setneg juga mempunyai peran dan fungsi yang bisa diberdayakan secara optimal.

Dengan adanya Lembaga Kepresidenan sebagai lembaga yang dapat mengajukan RUU dan produk hukum lainnya, seperti yang diatur dalam UU No. 10 Th. 2004 maka akan tercipta hierarki peraturan perundang-undangan.

Lembaga pembentuk undang-undang menghasilkan produk hukum atau produk undang-undang yang tersendiri dan berjenjang tingkatannya. Sebelum adanya amandemen UUD 1945 MPR sebagai lembaga tertinggi Negara mempunyai produk hukum tersendiri, yakni Ketetapan MPR (Tap MPR) yang berlaku mengikat keluar, yang dapat menjadi sumber hukum.

Dalam jenjang penormaan, sistem hukum di Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 jika mengacu pada pada teori yang dikemukakan oleh H.J Nawiasky dan Hans Kelsen dalam teori yang di sebut *Theori vom Stufenaufbau der Rechtsordnung*. Sehingga dengan teori ini setiap lembaga tinggi Negara dapat

⁶⁷ Dikutip dari Rencana Strategik Setneg RI Tahun 2005-2009 yang diambil dari http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=8 pada April 2009

menghasilkan undang-undang sesuai dengan aturan yang ada dalam konstitusi yang tidak saling bertentangan.

Dalam UUD 1945 hasil amandemen menyebutkan bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara. Menurut I Dewa Gede Palguna, konstruksi berfikir yang vertikal-hierarkhis dalam struktur dan organisasi ketatanegaraan Indonesia tersebut ditinggalkan. Dengan mengacu pada Pembukaan UUD 1945, khususnya Alinea Keempat dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 diubah sehingga kemudian berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna rumusan ini adalah pelaksanaa kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsinya masing-masing dan batas-batasnya ditentukan oleh Undang-undang dasar. Lembaga-lembaga itu dikonstruksikan memperoleh kewenangannya dari undang-undang dasar, bukan sebagai pemberian atau diturunkan dari kewenangan lembaga Negara lain yang kedudukannya lebih tinggi.⁶⁸

Sehingga menurut Prof. H.A.S Natabaya yang telah disebut dalam bab sebelumnya, nomenklatur lembaga Negara baik yang kewenangannya diberikan oleh UUD maupun oleh UU yang dimuat tegas dalam UUD 1945 (hasil amandemen) adalah⁶⁹: 1. MPR; 2. DPR; 3. DPD; 4. Presiden; 5. Mahkamah Agung; 6. Mahkamah Konstitusi; 7. BPK; 8. Komisi Yudisial; 9. KPU; 10. Bank sentral dan 11. pemerintahan daerah. Dengan tata urutan lembaga Negara tersebut dapat mengeluarkan peraturan baik yang mengikat ke dalam maupun keluar, tetapi hanya lembaga tertentu menurut UU No.10 Th. 2004 produk hukumnya masuk dalam tata urutan perundang-undangan.

⁶⁸ I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2008, hlm16

⁶⁹ H.A.S Natabaya, *Op. cit.*, hlm.212-213

Salah satu lembaga yang menurut UU No. 10 Th. 2004 dapat mengeluarkan perundang-undangan adalah lembaga Negara kepresidenan. Dalam UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan presiden mempunyai hak dalam mengusulkan undang-undang dan membentuk PP sebagai pelaksana undang-undang, serta presiden dalam keadaan tertentu dapat membentuk perpu yang diamanatkan dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.⁷⁰

Sesuai dengan prinsip perubahan UUD 1945 untuk mempertegas sistem presidensial dan diantarnya pemisahan cabang-cabang kekuasaan Negara yang utama dengan prinsip *checks and balances*, maka perubahan UUD 1945 berakibat pula perubahan di bidang kekuasaan eksekutif (Presiden), sebagai berikut: Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif [Pasal 4 ayat (2)] tidak lagi sebagai pembentuk undang-undang, dan peran ini bergeser ke DPR.

Kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya adalah domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan merupakan kewenangan eksklusif para wakil-wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of sovereign people*). Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lainnya dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur dan menetapkan peraturan yang juga mengikat untuk umum, apabila wakil rakyat sendiri telah memberikan persetujuan dalam undang-undangan.⁷¹

⁷⁰ Dalam Pasal 22 ayat (1) disebutkan “dalam hal ikhwal tertentu”, pengertian kata ini memerlukan diskusi lebih lanjut karena ada perbedaan dari beberapa ahli mengenai hal ini

⁷¹ Jimly Assididqie, *Perihal Undang-undang*, versi e-book (pdf file) hlm. 11 diunduh dari www.jimly.com pada 11 Pebruari 2008

Disusunnya hierarki peraturan perundang-undangan ini akan menciptakan produk hukum agar tidak saling bertentangan serta dengan adanya produk hukum yang lebih tinggi akan menjadikan dasar pada produk hukum di bawahnya dan juga sebagai dasar dalam pebgujian perundang-undangan jika terjadi pertentangan dalam produk hukum. Pengujian undang-undang terhadap konstitusi didasari oleh pemikiran tentang paham atau prinsip supremasi konstitusi benar-benar dimaknai sebagai hukum tertinggi (*supreme law of the land*), sehingga segala perbuatan dan undang-undang maupun peraturan perundang-undangan lain di bawahnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.⁷²

Aturan hukum yang berbentuk peraturan perundang-undangan pada hakekatnya merupakan perwujudan keinginan-keinginan politik yang saling berinteraksi dan bersaing.⁷³ Sehingga perlu adanya hierarki perundang-undangan dan juga lembaga pembentuknya, seperti yang di sampaikan Hans Kelsen dalam *Theori vom Stufenaufbau der Rechtsornung* agar dasar atau acuan aturan yang lebih tinggi dapat menjadi acuan tertinggi, dan kewenangan lembaga pembentuknya pun dibedakan, kaitanya dengan legitimasi berdasarkan kontituti agar peraturan yang tercipta dapat sejalan dengan aturan yang ada.

Berdasarkan pendapat H.A.S Natabaya tentang nomeklatur lembaga tinggi, maka jika mengacu pada Pasal 7 ayat (1) lembaga tinggi Negara yang mempunyai produk hukum adalah MPR dengan UUD Negara RI 1945 tetapi disini, MPR bukan membentuk Undang-Undang Dasar yang baru melainkan mengamdemen UUD Negara RI 1945 dengan melakukan *addendum* pasal dan ayat serta menghapus pasal tertentu tanpa mengubah keseluruhan, DPR bersama

⁷² I Dewa Gede Palguna, *op. cit.* hlm.50

⁷³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hlm.2

Presiden melahirkan produk undang-undang yang dibahas secara bersama, Presiden sendiri selain melahirkan undang-undang bersama DPR, juga menghasilkan Perpu yang disusun sendiri dan dapat diajukan menjadi undang-undang jika disetujui DPR dalam masa tertentu dan jika Perpu tersebut tidak disetujui maka harus dicabut.⁷⁴ Produk hukum dari lembaga Kepresidenan yang lain adalah PP dan Perpres serta Pemerintah Daerah dengan produk hukumnya berupa Perda.

Dalam Pasal 7 ayat (1) disebutkan, *Jenis hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:*

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- c. *Peraturan Pemerintah;*
- d. *Peraturan Presiden;*
- e. *Peraturan Daerah.*

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 Presiden mengalami pergeseran kekuasaan Eksekutif ke Legislatif di bidang legislasi, hal ini terlihat telah diubahnya rumusan Pasal 5 ayat (1) sebelum diamandemen berbunyi, *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”* dan DPR sebatas mengusulkan undang-undang yang dalam Pasal 20 ayat (1) disebutkan *Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang*”. Jika kita telaah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) menunjukkan bahwa kewenangan dalam menyusun undang-undang berada di tangan Presiden (fungsi utama) sedangkan kata *“berhak*

⁷⁴ Pasal 22A ayat (1), (2) dan (3) mengatur mengenai kewenangan Presiden dalam menyusun Perpu dan pengesahan menjadi undang-undang.

memajukan” menunjukkan bahwa inisiatif yang berasal dari DPR dalam mengajukan undang-undang hanyalah fungsi tambahan.

Berdasarkan UUD Negara RI 1945 Pasal 20A ayat (1) fungsi yang dimiliki DPR adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi berkaitan dengan Pasal 20 ayat (1) “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*” hal ini selaras dengan pengertian legislatif. Badan legislatif adalah lembaga yang “legislate” atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat; nama lain yang sering dipakai adalah parlemen.⁷⁵

Sebelum dilakukan amandemen UUD 1945 DPR hanya sebatas mengusulkan RUU bukan membentuk undang-undang, tetapi setelah dilakukan amandemen UUD Negara RI 1945 pergeseran kekuasaan eksekutif ke lembaga legislatif, dan hal ini adalah wajar karena kembali pada fungsi lembaga legislatif sebagai lembaga pembentuk undang-undangan dan Presiden sebagai kepala Pemerintahan sebagai pelaksana undang-undang. Seperti yang disampaikan Montesquieu, Melalui bukunya “*L’esprit des Lois*” Montesquieu pada tahun 1748 menawarkan alternatif yang agak berbeda dari yang ditawarkan John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang; eksekutif melaksanakan undang-undang; yudikatif mengadili kalau terjadi pelanggaran atas undang-undang tersebut.⁷⁶

⁷⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...Op.Cit.*, hlm. 173

⁷⁶ Moh. Mahfud MD, *Dasar & Struktur... Op. cit.*, hlm.73

Jika berdasarkan prinsip ajaran murni Montesquieu, maka pembentuk undang-undang hanyalah lembaga legislatif, namun pada praktiknya saat ini pembentukan undang-undang dilakukan secara bersama-sama antara eksekutif dan legislatif. Sebelum adanya amandemen UUD Presiden dan DPR atau setelah amandemen DPR dan Presiden,⁷⁷ Namun demikian karena rumusan Pasal 5 ayat (1) UUD Negara RI 1945 (sebelum diamandemen) menyebutkan *Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat*, maka A. Hamid S. Atamimi menafsirkannya, bahwa pemegang kekuasaan alias pembentuk undang-undang Indonesia (Legislator utama/*primaire wetgever*) adalah Presiden. Sedangkan DPR adalah sebagai legislator serta (*mede wetgever*) yang hanya menyetujui atau tidak setuju terhadap RUU yang dibuat oleh Presiden untuk menjadi sebuah undang-undang. Sedangkan DPR hanya mempunyai hak inisiatif dalam mengusulkan RUU, namun sejak awal orde baru hingga berakhirnya (1966-1998) DPR tidak menggunakan hak inisiatif tersebut, berbeda setelah berakhirnya orde baru.⁷⁸

Sebelum amandemen, Indonesia telah menempatkan Presiden dalam fungsi Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan di Negara Republik Indonesia yang kekuasaan-kekuasaannya sebagai berikut:

- a. Kekuasaan Legislatif (Pasal 5 dan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945).

⁷⁷ Sebelum diamandemen Presiden membentuk RUU dan DPR hanya memberikan persetujuan saja, DPR hanya memiliki hak inisiatif, sedangkan setelah amandemen Presiden bersifat inisiatif dalam pembentukan undang-undang, tetapi pembahasannya dilakukan secara bersama-sama antara Presiden dan DPR

⁷⁸ Lihat H.A.S. Natabaya dalam bukunya *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2008, hlm. 40-41

- b. Kekuasaan Asministratif (Pasal 15 dan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945)
- c. Kekuasaan Eksekutif (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945).
- d. Kekuasaan Militer (Pasal 10, 11, dan 12 Undang-Undang Dasar 1945).
- e. Kekuasaan Yudikatif (Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945).
- f. Kekuasaan Diplomatik (Pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945).⁷⁹

Keberadaan fungsi Presiden sebagai pembentuk undang-undang ini yang merupakan ketidak sesuaian dalam fungsinya, yang seharusnya Pemerintah melaksanakan undang-undang dalam menjalankan amanat konstitusi. Jika kita lihat DPR sebagai bentuk keterwakilan rakyat, meskipun pemilihan anggota DPR sebagai keterwakilan politik karena pemilihannya berdasarkan partai. Sehingga DPR yang saat ini sebagai lembaga pembentuk undang-undang dan pemerintah melaksanakan undang-undang tersebut.

Berkaitan dengan Teori *Separation of power* yang digagas oleh Montesquieu tentang *Trias Politica*-nya yang membagi fungsi lembaga negara kedalam tiga fungsi legislasi, yudikatif dan eksekutif. Indonesia mencoba mengadopsi fungsi tersebut. Akan tetapi timbul suatu pertanyaan apakah konstitusi kita menganut paham pemisahan kekuasaan seperti yang disampaikan Montesquieu. Karena pengesahan RUU menjadi UU tetap berada ditangan Presiden, karena dalam Pasal 20 ayat (5) menentukan Presiden wajib mengesahkan rancangan yang telah disahkan oleh DPR menjadi undang-undang dalam waktu 30 hari, dan jika dalam tempo 30 hari tersebut belum diundangkan, maka dengan sendirinya undang-undang tersebut berlaku dengan sendirinya.

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 114

Nampak seakan-akan peran DPR dalam mengesahkan suatu RUU menjadi UU menjadi sangat menentukan. Akan tetapi, dalam Pasal 20 ayat (2) dan (3) masih ditentukan adanya mekanisme pembahasan bersama antara DPR dan Pemerintah. Masalahnya, apa pembahasan bersama itu dapat diartikan bahwa sesungguhnya, kekuasaan membentuk UU itu tetap dipegang bersama-sama oleh Presiden dan DPR? Hal-hal seperti ini dapat dianggap merupakan kelemahan dari hasil yang sudah dicapai dengan Perubahan Pertama dan Kedua sampai sekarang ini.⁸⁰

Setelah dilakukannya amandemen UUD, terjadi pergeseran yang cukup berarti ini memberikan kekuasaan pembentuk undang-undang kepada DPR, selain membuat, DPR juga memberikan persetujuan dalam pembentukan perundang-undangan. Diamanemennya konstitusi ini bertujuan mengurangi kekuasaan/membatasi kewenangan Presiden agar tidak menjadi terlalu banyaknya kewenangan yang dipegangnya. Dengan amandemen ini memberikan keseimbangan antara lembaga eksekutif dan legislative didalam fungsi membentuk undang-undangan, disamping fungsi lainnya.

Harjono mengutip tulisan P.J. Boon, *Wetgeving in Nederland* berasumsi (hipotesis) kata “bersama-sama” dalam rumusan amandemen dipengaruhi oleh Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 yang keduanya dipengaruhi oleh rumusan pembentuk UUD (*grondwetgever*) Pasal 104 *Grondwet* Belanda 1848 yang beberapa kali diubah menjadi Pasal 119 yang berbunyi “*De wetgende magt wort gezamenlijk door de Koning en de Staten-General uitgeoefend.*” Pasal 119 *Grondwet* ini kemudian terakhir diubah menjadi Pasal 81 oleh *Grondwet* 1983,

⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.93

yang berbunyi “*De vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten Generaal gezamenlijk.*”⁸¹

Dalam amandemen UUD Negara RI Tahun 1945 bertujuan menjaga prinsip *check and balances* antar lembaga negara dan membatasi kewenangan Presiden. Kewenangan yang dikurangi dan dibatasi menjaga agar tidak ada penyalagunaan terhadap kewenangan yang ada, pengurangan kewenangan kekuasaan Presiden antara lain adalah penghapusan kekuasaan Presiden dalam pembentukan undang-undang (Pasal 5), pembatasan Presiden untuk mengangkat duta dan menerima duta besar Negara sahabat dengan mengharuskan adanya pertimbangan DPR (Pasal 13), membatasi Presiden dalam penggunaan wewenangnya dalam memberi Grasi dan Rehabilitasi yang mengharuskan adanya pertimbangan Mahkamah Agung [Pasal 14 ayat (1)], membatasi kewenangan Presiden dalam memberikan Amnesti dan Abolisi yang mengharuskan pertimbangan DPR serta mengharuskan Presiden meminta persetujuan DPR dalam melakukan perjanjian internasional dan pernyataan perang (Pasal 11) dan juga dalam pembentukan dan pembubaran departemen pemerintah harus dengan persetujuan DPR

Mengutip dari bukunya Natabaya⁸² secara keseluruhan, dalam sistem perundang-undangan kita, pembentuk peraturan perundang-undangan Indonesia adalah:

1. MPR sebagai pembentuk UUD (dan Perubahana UUD) dan TAP MPR (kalau masih dimungkinkan).⁸³ Landasan Formal konstitusionalnya Pasal 3

⁸¹ HAS. Natabaya mengutip P.J. Boon, *Wetgeving in Nederland*, WEJ Tjeenk Willink, Zwolle, 1986 hlm. 62 dalam bukunya *Op.cit*, hlm.43

⁸² Lihat *Ibid*, hlm.44-54

UUD Negara RI 1945. berdasarkan Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Th.2004 dan penjelasannya, masih dimungkinkan adanya peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan oleh MPR sepanjang diperintahkan secara tegas oleh suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (UUD);

2. DPR sebagai pembentuk undang-undang utama (*primaru wetgever*) bersama dengan presiden sebagai pembentuk undang-undang serta (*mede wetgeve*) membentuk undang-undang. Landasan formal konstitusionalnya adalah Pasal 20, Pasal 20A ayat (1), Pasal 21, Pasal 22 ayat (2) UUD Negara RI 1945. Demikian pula di lingkungan DPR sepanjang ada kewenangan atributif atau delegatif yang diberikan oleh UUD atau UU (misalnya UU Susduk) dapat membuat peraturan (misalnya peraturan tata tertib). Kalau peraturan tersebut mengikat keluar (*buitenwerkende voorschriften*) walaupun tidak mengikat secara umum dapat juga dikategorikan sebagai jenis peraturan perundang-undangan (*vide* Pasal 7 ayat (4) UU No. 10 Th. 2004 dan penjelasannya);
3. DPD sebagai pembentu UU serta (*mede wetgever*) untuk substasnsi tertentu yang berkaitan dengan otonomi daerah. DPD dapat mengajukan RUU kepada DPR untuk dibahas bersama sebelum oleh DPR dibahas secara bersama-sama dengan Presiden. Landasan formal konstitusionalnya

⁸³ Dalam pasal 186 KRIS 1949 atau Pasal 134 UUDS 1950, organ/lembaga pembentuk UUD adalah Konstituante yang bersama dengan pemerintah membentuk UUD. Dengan dilibatkannya pemerintah dalam pembentukan UUD menempatkan UUD sebagai UU formil (*wet in formele zin*) seperti di Belanda. Menurut UUD 1945 (sistem supremasi MPR) pembentuk UUD adalah MPR. Dalam UUD 1945 yang baru (2002) walaupun MPR bukan lagi organ/lembaga tertinggi negara, namun secara fungsional tetap diberikankewenangan membentuk UUD-tanpa melibatkan pemerintah- tidak seperti dalam KRIS 1949 atau UUDS 1950 di mana Konstituante melibatkan pemerintah dalam pembentukan UUD.

adalah Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD Negara RI 1945. Kalau dibaca Pasal 22D ayuat (1) UUD Negara RI 1945 yang berbunyi “*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah*” dan ayat (2) yang berbunyi “*Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan dan agama.*” Berdasarkan hukum dasar tersebut ada dua kemungkinan, yaitu:

- a. DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dsb. kepada DPR kemudian dibahas bersama dengan DPR. Setekah disetujui bersama, maka selanjutnya diserahkan kepada DPR untuk memahasnya bersama dengan Presiden/pemerintah tanpa melibatkan DPD, baik pada pembicaraan Tingkat I maupun Tingkat II;

b. Dalam ayat (2) Pasal 22D UUD Negara RI 1945 tersebut dengan tegas disebutkan DPD ikut membahas, dst. Frase “DPD ikut membahas” dapat ditafsirkan ikut membahas pada setiap tingkatan pembahasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR dalam pembentukan UU. Kalau konstruksi ini yang dipilih, maka sejak tingkat I sampai dengan Tingkat II pembahasan RUU, DPD hadir dan ikut membahas bersama-sama dengan DPR dan Presiden/pemerintah. Namun perlu diberi catatan bahwa kehadiran DPD secara fisik harus diwakili oleh komisi/panitia yang ada di DPD. Hal ini untuk mencegah kerancuan pemahaman bahwa kalau hadir secara fisik utuh (kelembagaan) maka berarti membentuk/mengadakan sidang MPR. Keterlibatan DPD tersebut sangat diperlukan karena dapat saja pada pembahasan antara DPR dan Presiden/pemerintah itu ada substansi yang sebelumnya sudah disepakati anatar DPD dan DPR kemudian akan diubah oleh pemerintrah/Presiden dan/atau DPR karena adanya perkembangan baru dalam pembahasan tersebut. Dalam hal ini tentunya pedapat DPD harus didengar sebagai pengambil inisiatif RUU atau karena substansinya berkaitan dengan otonomi daerah.

Kedukan DPD baik kemungkinan pertama (huruf a) maupun kemungkinan kedua (huruf b) tetaplah sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*). Berdasarkan UU Susduk (UU No. 23 Th. 2004) dan UU No. 10 Th. 2004 dapat ditarik kesimpulan bahawa frase “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD Negara RI 1945 oleh para pembentuk UU

dibatasi/dipersempit pengertiannya dengan persyaratan: 1. Ada undangan dari DPR; 2. keterlibatan DPD hanya pada tahap pembicaraan awal di Tingkat Pembicaraan I (pada rapat komisi/panitia/baden legislasi). Jadi, keikutsertaan DPD secara fisik dalam pembahasan suatu RUU bukan sebagai hak atau kewenangan melainkan hanya sekedar undangan. Dalam hal ini barangkali DPD dalam melakukan perannya adalah sebagai pembentuk UU serta mini (*kleine mede wetgever*).

4. Presiden sebagai pembentuk UU serta (*mede wetgever*) dengan persetujuan bersama DPR membentuk UU. Landasan formal konstitusionalnya adalah Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (2), (3), (4), (5) dan Pasal 22 ayat (2) UUD Negara RI 1945.

Disamping itu Presiden juga adalah pembantuk:

- a. perauran Pemerintah Pengganti Undang-udnaga (Perpu). Landasan formalnya konstitusionalnya adalah Pasal 22 ayat (1) UUD Negara RI 1945;
- b. Peraturan Pemerintah (PP). Landasan formal konstitusionalnya adala Pasal 5 ayat (2) UUD Negara RI 1945;
- c. Peraturan Presiden (Perpres). Sebelum reformasi, berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 dan penggantinya TAP MPR No. III/MPR/2000 disebut Keputusan Presiden yang bersifat pengaturan (*regeling*). Landasan formal konstitusionalnya adalah

Pasal 5 ayat (2) untuk PP dan Pasal 4 ayat (!) UUD Negara RI 1945 untuk (Perpres).⁸⁴

5. Organ/lembaga Negara lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), bank sentral (Bank Indonesia) adalah sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan dengan nomenklatur tersendiri sepanjang oleh UUD atau UU yang membentuknya diberi kewenangan atribusi untuk membuat peraturan perundang-undangan. Misalnya KPU yang oleh UUD diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan Pemilihan Umum (Pemilu) dapat membuat peraturan KPU yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang isinya mengikat keluar/umum (*buitenwerkende voorshriften*) sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu (UU No. 22 Th. 2007). BPK pun dapat menjadi pembentuk peraturan perundang-undangan sepanjang diberikan kewenangan atribusi oleh UU yang membentuknya. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung selama mendapat kewenangan atribusi oleh UU dapat membentuk peraturan perundang-undangan dengan nama atau judul Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) atau Peraturan Mahkamah Agung (Perma), Bank Sentral (Bank Indonesia), di lingkungan eksekutif (Menteri) dapat membentuk Peraturan Menteri (Permen), Pimpinan

⁸⁴ Pada masa Orde Lama (setelah Dekrit 5 Juli 1959) berdasarkan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, dan berdasarkan *noodverorderingsrechten van de President* (vide Pasal 22 UUD 1945), Presiden (tanpa melibatkan DPR) mengeluarkan peraturan perundang-undangan berupa penetapan Presiden, Peraturan Presiden, dan Peraturan Pemerintah, serta Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu). Bentuk peraturan yang dikeluarkan Presiden- kecuali penetapan Presiden- kini masih dimungkinkan untuk dibentuk oleh UUD yang baru (2002). Khusus untuk peraturan Presiden pengertiannya berbeda dengan orde lama.

LPND, badan, komisi yang dibentuk oleh UU ataupun Kepres selama mendapat kewenangan atribusi atau delegasi dari peraturan perundang-undangan yang membentuknya dapat membantuk termasuk dengan pemerintah daerah.

Dalam fungsinya, Konstitusi memberikan amanat kepada Presiden dalam membuat produk hukum berupa undang-undang, yakni dengan mengusulkan RUU, menyusun Perpu, dan PP seperti yang tertuang dalam Pasal 5 ayat (1) dan (2), Pasal 22 UUD Negara RI 1945.

2. Produk Perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden

Sesuai amanat konstitusi, Presiden sebagai kepala Negara dan juga sebagai kepala Pemerintahan, bekerja menurut amanat konstitusi. Dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Negara RI 1945 menyebutkan *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*. Sehingga dengan mengacu pada konstitusi presiden dan melaksanakan tugas dan fungsinya diatur oleh undang-undangan, baik hak dan kewenangannya, hal ini bertujuan untuk memberikan pembatasan kekuasaan.

Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat seperti yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD Negara RI 1945, maka prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang akan dihasilkannya, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu biasanya diorganisasikan melalui dua pilihan cara, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan

(*distribution* atau *divison of power*). pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisah kedalam fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal kebawah kepada lembaga-lembag tinggi Negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.⁸⁵

Pendapat lain yang dikemukakan oleh Harjono yang merupakan salah satu anggota Hakim Mahkamah Konstitusi RI (2003-2008) dalam bukunya menuliskan tentang istilah *power sharing*. Pengalaman di masa lalu menunjukkan bahwa UUD 1945 memuat paradigma sentralisme kekuasaan. Tanpa mengujinya dalam praktik orang mungkin tidak akan pernah menyadarinya. Kita tidak berhak menghakimi bahwa Konstitusi lama itu salah atau benar, yang nyata adalah paradigma tentang kekuasaan absolute dalam UUD 1945 lama dipandang lagi tidak relevan untuk dipertahankan. Sekarang, paradigma sentralisme kekuasaan perlu diakhiri dengan mengenalkan paradigma baru yang jamak disebut dengan *power sharing*. Ini berbeda dari *divison of power*. Yang terakhir disebut ini berkaitan pembagaian kewenangan antara organ-organ legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁸⁶

Penulis berpendapat paham sebelum perubahan UUD, paham yang dianut dalam konstitusi adalah pemisahan kekuasaan (*Distribution* atau *divison of power*) seperti yang disampaikan Baron de Montesquieu (1689-1785) dengan ajarannya *Trias Politica*. Saat ini ajaran pembagian kekuasaan ini adalah pembagian

⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2004, hlm.133

⁸⁶ Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm.32

kekuasaan secara vertikal sehingga tidak ada lembaga tertinggi, berbeda dengan sebelum adanya perubahan UUD yang menaruh MPR sebagai lembaga tertinggi Negara yang merupakan penjelmaan kekuasaan rakyat, kemudian membagikannya kepada lembaga-lembaga Negara lainnya secara distributif.⁸⁷

Keberadaan lembaga tinggi negara yang jika mendapat kewenangan atribusi dapat membentuk peraturan perundang-undangan atau konstitusi dapat membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat keluar. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya tentang pembentuk perundang-undangan di Indonesia termasuk juga peranan Presiden sebagai lembaga eksekutif untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Dalam UUD Negara RI 1945 Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (2), (3), (4), (5) dan Pasal 22 ayat (2) yang merupakan landasan formal konstitusional dalam membentuk undang-undang, Pasal 22 ayat (1) UUD Negara RI 1945 untuk pembentukan Perpu dan Pasal 5 ayat (2) UUD Negara RI 1945 untuk pembuatan PP.

3. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Mengacu pada Prolegnas yang telah dibentuk sebagai acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam menghadapi reformasi hukum, dan akhir-akhir ini setelah adanya reformasi kita dapat melihat sangat banyaknya peraturan perundang-undangan yang dibentuk serta yang masih disiapkan baik dalam tingkat pemerintahan daerah hingga tataran nasional atau pemerintah pusat.

⁸⁷ Lihat dan bandingkan UUD 1945 naskah asli dan yang setelah diamanden.

Di tingkat pusat kesibukan yang luar biasa dengan meningkatnya kegiatan dalam persiapan dan perumusan peraturan perundang-undangan. Sejak awal reformasi sampai saat ini telah banyak diundangkannya undang-undang yang terkait dengan departemennya masing-masing, tidak hanya dalam tingkat undang-undang saja, masih banyak peraturan lebih rendah lainnya yang dibuat, baik PP, Perpres sebagai dampak untuk membuat peraturan pelaksanaannya, serta peraturan lebih rendah lainnya, misalnya Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen sebagai akibat dari pendistribusian dan pendelegasian peraturan lebih lanjut.

Dengan diterbitkannya peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*) khususnya UU yang bersumber pada fungsi legislatif negara untuk menjalankan pemerintahan, maka akan tercipta peraturan perundang-undangan yang akan mengikutinya dengan dikeluarkan berbagai pengaturan kebijakan (*beleidsregels*) yang bersumber dari fungsi eksekutif negara atau pemerintahan. Di sinilah pemerintah atau presiden sebagai kepala pemerintahan mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan yang berupa PP dan Perpres ataupun dapat mengeluarkan Perpu untuk diberlakukan dalam keadaan yang mendesak jika undang-undangnya belum terbentuk.

Makin banyaknya UU yang dibentuk, maka semakin banyak pula peraturan pelaksanaannya maupun peraturan teknis yang harus dibentuk, seperti halnya UU organik, dimana untuk menjalankan UU tersebut harus dibuat peraturan pelaksanaannya, baik secara atribusi maupun delegasi⁸⁸. Dengan

⁸⁸ Atribusi membentuk peraturan perundang-undangan (*attributie van wetgevingsbevoegdheid*) adalah pemberian wewenang membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan UUD (*Grondwet*) atau UU (*wet*) kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan, sedangkan delegasi pembentukan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*)

banyaknya peraturan perundang-undangan yang harus dibuat, maka harus ada regulasi yang jelas dan kewenangan lembaga pembentuknya agar sesuai dengan asas-asas pembentukannya yang patut dan baik.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan teknik perundang-undangan yang baik. Menurut Bagir Manan, Suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari berbagai segi:⁸⁹

1. ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca;
2. Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, diikuti cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan dengan asas hukum yang berlaku. Kesesuaian sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.⁹⁰

adalah pelimpahan wewenang membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, yang membedakan lain keduanya adalah atribusi kewenangannya mengikat terus menerus sehingga dapat dilaksanakan terus menerus dengan batasan yang ada, sedangkan delegasi kewenangannya hanya sementara. Lihat Budiman N.P.D Sindaga, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, UII-Press, Yogyakarta, hlm.25

⁸⁹ Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, LPPM-Unisba, Bandung, 1995, hlm. 12 dikutip dari hlm.68 *ibid*, *Hukum dan Peraturan...*

⁹⁰ Bagir Manan, *Dasar-dasar... Op.Cit* , hlm. 14

3. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku.

Selain itu ditentukan bahwa konsepsi dan materi muatan pengaturan RUU yang disusun (*vide* Pasal 4 Perpres No. 68 Th. 2005) yang harus memuat ketentuan sebagai berikut:

1. selaras dengan falsafalah Negara Pancasila (sebagai sumber hukum negara atau *staatsfundamental norm*);
2. sesuai dan merupakan penjabarab dari UUD Negara RI 1945 baik yang tersirat maupun tersurat (sebagai hukum dasar atau *grundnorm* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik materiil maupun formil);
3. harmonis dengan UU lain sehingga tidak tumpang tindih antara satu UU dengan UU yang dibentuk;
4. terkait atau cocok dengan materi yang akan diatur dalam RUU tersebut (asas materi muatan yang tepat).⁹¹

Sehingga dalam penyusunan RUU dapat didahului dengan penyusunan Naskah Akademik RUU (*vide* Pasal 5 Perpres No. 68 Th. 2005) dalam hal ini mengenai kedudukan dan urgensi dari Naskah Akademik yang secara eksplisit dan jelas tertulis dalam Perpres No. 68 Th. 2005, maka urgensi dan kedudukannya menurut H.A.S Natabaya mengulas kata “dapat” menunjukkan bahwa kedudukan

⁹¹ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan... Op.Cit.*, hlm.65-66

dan urgensi dari Naskah Akademik bersifat fakultatif. Artinya sepanjang suatu materi atau masalah yang akan diatur dalam RUU bersifat sangat krusial, lintas sektoral, berdimensi nasional dan internasional, menyangkut hajat hidup orang banyak, atau memberikan beban masyarakat baik bersifat keperdataan maupun kepindanaan, maka penyusunan Naskah Akademik menjadi wajib hukumnya.⁹²

Menurut Aan Eko Widiarto dalam makalahnya yang berjudul *Naskah Akademis Sebagai Pendukung Pembentukan Rancangan Produk Perundang-undangan Daerah* menyebutkan bahwa Naskah Akademik dapat diartikan sebagai konsepsi pengaturan suatu masalah (objek perundang-undangan) secara teoritis dan sosiologis. Naskah Akademik secara teoritik mengkaji dasar filosofis, dasar yuridis dan dasar politis suatu masalah yang akan diatur sehingga mempunyai landasan pengaturan yang sangat kuat. Sedangkan menurut Harry Alexander Naskah Akademik adalah naskah awal yang memuat gagasan-gagasan pengaturan dan materi muatan undang-undang di bidang tertentu.⁹³ Sehingga dari dua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa jika tidak termasuk dalam definisi “penting” suatu RUU, maka penyusunan Naskah Akademis hanya bersifat fakultatif.

Dalam Pasal 5 ayat (2) Perpres No. 68 Th. 2005 disebutkan, “Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai

⁹² *Ibid*

⁹³ Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif (Urgensi, Strategi dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik)*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007, hlm.30

keahlian untuk itu.” Sehingga hemat penulis, dalam penyusunan RUU atas inisiatif Pemerintah, maka Pemrakarsa RUU membentuk Panitia Antardepartemen (PAD) sebelum menyusun Naskah Akademis, yang kemudian PAD yang terbentuk menyusun Naskah Akademik RUU bersama-sama tim PAD, dimana dalam hal ini PAD yang dibentuk beranggotakan terdiri atas unsur departemen dan Lembaga Pimpinan Non Departemen (LPND) yang terkait dengan substansi RUU yang dibentuk.⁹⁴ Di dalam PAD ini mengikutkan Setneg, karena dalam kegiatan di bidang administrasi akan berkaitan dengan Setneg termasuk urusan surat kepada Presiden.

Dalam Pasal 8 Perpres No. 68 Th. 2005 disebutkan pembentukan PAD ini bertujuan untuk melakukan pengharmonisasian RUU dan teknik perancangan perundang-undangan⁹⁵ sehingga hemat penulis dirasa perlu dalam menyusun Naskah Akademis dikerjakan oleh PAD agar lebih mudah dalam pengharmonisan dalam tingkat RUU karena telah ada pengertian dan kespahaman dalam menyusun RUU. Kaitannya antara Naskah Akademis dengan teknis perundang-undangan dapat kita pahami dengan melihat pendapat Bagir Manan. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan teknik perundang-undangan yang baik. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari berbagai segi:⁹⁶

1. ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca;

⁹⁴ Pasal 6 Perpres No. 68 Th. 2005

⁹⁵ Lihat Pasal 7 dan Pasal 8 Perpres No. 68 Th. 2005

⁹⁶ Bagir Manan, *Op.cit*

2. Kesesuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis.

Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, diikuti cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak bertentangan dengan asas hukum yang berlaku. Kesesuaian sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.⁹⁷

3. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku.

Sehingga keterkaitannya jika dimulai dalam penyusunan Naskah Akademis dengan tugas Setneg untuk menegaskan 4 (empat) hal, yakni: Bentuk dan struktur RUU; Bahasa yang digunakan dan gaya penulisan RUU; Susunan dan penggunaan ketentuan normatif; dan susunan dan penggunaan ketentuan yang berlaku. Hal ini sesuai dengan tugas Setneg dalam pemberian dukungan teknis dan administrasi serta analisis dalam rangka penyiapan izin prakarsa dan

⁹⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar... Op.Cit* , hlm. 14

penyelaksanaan RUU, Perpu, PP, serta pertimbangan kepada Sekretaris Kabinet dalam dalam penyusunan Perpres.⁹⁸

Dalam penyusunan RUU baik yang berasal dari Prolegnas maupun yang non-prolegnas keterlibatan Setneg cukup berperan baik dalam hal administrasi maupun substansi RUU. Dalam UU No. 10 Th. 2003

Sesuai dengan Pasal 5 UU No. 10 Th. 2004 tentang asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik,⁹⁹ maka pembentukannya banyak melibatkan intitusi pemerintahan dan juga bila diperlukan melibatkan praktisi, LSM dan institusi pendidikan dalam merumuskan suatu peraturan perundang-undangan sehingga dapat dikeluarkan produk hukum yang baik berdasarkan kultur, struktur dan substansinya. Hal ini juga tertuang dalam Pasal 53 UU No. 10 Th. 2004 pada Bab X tentang partisipasi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam rangka penyiapan RUU ataupun Raperda.¹⁰⁰ Sehingga partisipasi dari masukan para ahli ataupun dari masyarakat akan “menyempurnakan” RUU yang disusun sehingga lebih mengakomodir dan sesuai dengan yang dibutuhkan di masyarakat dan tercapai sesuai dengan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Materi Muatan Perundang-undangan.¹⁰¹

Penyusunan RUU dilakukan melalui 2 (dua) cara yakni melalui Prolegnas dan non-prolegnas atau dalam UUD Negara RI 1945 disebut hak inisiatif dalam

⁹⁸ Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet (Perpres No. 31 Th. 2005)

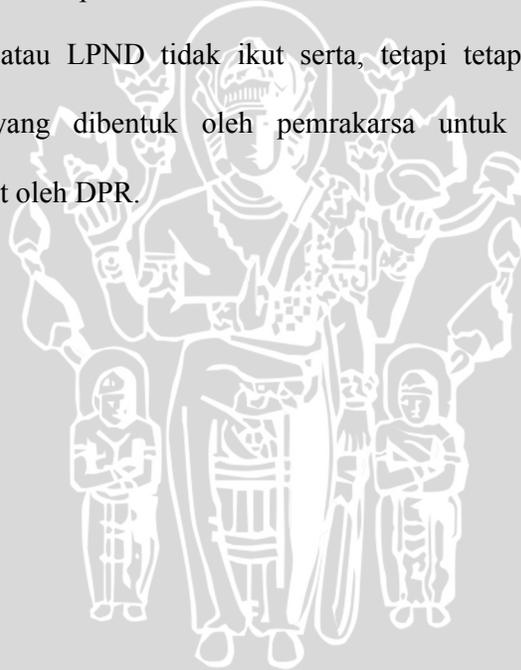
⁹⁹ Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 5 UU No. 10 Th. 2004 adalah kejelasan tujuan, Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, Keseuaian antara jenis dan materi muatan, Dapat dilaksanakan, Kedayagunaan dan kehasilgunaan, Kejelasan rumusan dan Keterbukaan.

¹⁰⁰ Lihat Pasal 53 UU No. 10 Th. 2004

¹⁰¹ Lihat Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 10 Th. 2004

mengusulkan RUU yang asalnya dari Pemerintah. Dalam penyusunan Prolegnas RUU yang akan disusun sudah diinventaris atau telah di data RUU yang akan dibentuk atau UU yang akan direvisi, diganti seperlunya atau diganti secara total.

Dalam penyusunan RUU atas yang telah ada pada Prolegnas, tidak memerlukan izin prakarsa dari Presiden, Pemrakarsa cukup melaporkan penyiapan dan penyusunan RUU kepada Presiden secara berkala.¹⁰² Sehingga dapat kita pahami bahwa dalam penyusunan RUU yang telah tertuang dalam Prolegnas, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan hanya memantau perkembangan dan mengesahkan, tetapi “sifat pasif” ini bukan berarti wakil dari Pemerintah atau Kepala Departemen atau LPND tidak ikut serta, tetapi tetap bekerja dengan dibentuknya PAD yang dibentuk oleh pemrakarsa untuk ikut membahas rancangan yang dibuat oleh DPR.



¹⁰² Lihat Perpres No. 68 Th. 2005 Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3)

Dengan demikian dapat kita ketahui bahwa dalam penyusunan yang peraturan perundang-undangan yang baik harus memperhatikan aspek hukum. Aspek hukum di sini mencakup dimensi yang luas yang secara mendasar dapat disarikan menjadi tiga anasir sebagai berikut: (1) *structure* (tatanan lembaga dan kinerja lembaga; (2) *substance* (materi hukum); dan (3) *legal culture* (budaya hukum). Ketiga aspek itu, yang diambil dari pendapat Lawrence M Friedman dalam buku klasiknya *American Law: An Introduction* (1984), sangat sering dirujuk dalam berbagai penelitian dan kajian mengenai sistem hukum di Indonesia.¹⁰³

pembentukan PAD pemrakarsa memintanya melalui surat permintaan keanggotaan kepada Menteri Hukum dan HAM dan menteri/ pimpinan LPND terkait, dalam surat permohonan keanggotaan tersebut memuat konsepsi, pokok-pokok materi dan hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam RUU tersebut. Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan LPND yang diminta keanggotaan dalam PAD membalas surat tersebut dengan menunjuk pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi RUU. Permintaan nama-nama tersebut tujuh hari kerja setelah tanggal surat permintaan diterima oleh Menteri Hukum dan HAM dan menteri/pimpinan LPND, kemudian setelah surat balasan diterima maka dalam waktu paling lambat 30 hari kerja sejak surat diterima, Pemrakarsa menetapkan surat keputusan pembentukan PAD.¹⁰⁴ Keberadaan wakil dari Menteri Hukum dan HAM dalam PAD bertujuan untuk

¹⁰³ Satya Arinanto dalam artikelnya *Menjelajahi Produk Hukum Indonesia* yang dimuat di *Harian Media Indonesia* pada 24 Februari 2007, hlm. 22 kolom 1-4

¹⁰⁴ Lihat Pasal 7 Perpres No. 68 Th. 2005

melakukan pengharmonisan RUU dan teknik perancangan perundang-undangan.¹⁰⁵ Kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris PAD.¹⁰⁶

Dalam hal ini Kementerian Setneg hendaknya dilibatkan dalam keanggotaan PAD secara umum, karena dalam peranannya Setneg adalah “kaki tangan” dari Presiden sehingga informasi yang ada mengenai perkembangan pembahasan RUU dapat segera diterima oleh Presiden serta Setneg merupakan tempat disimpannya naskah asli UU yang pernah disusun, Setneg juga mempunyai Biro Perundang-undangan yang dapat berperan aktif dalam merumuskan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Keberadaan PAD tugasnya tidak semata pada pembahasan pada permasalahan yang prinsipil mengenai objek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan, bukan hanya mengutak-atik titik koma melainkan pada masalah yang substansial. Serta setelah hasil perancangan disampaikan ke PAD untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip yang telah disepakati sebelumnya. Semua hasil yang telah ada wajib dilaporkan oleh pejabat, ahli hukum dan/atau perancang peraturan perundang-undang untuk dimintakan arahan kepada menteri/pimpinan LPND yang terkait penyusunan RUU tersebut. Dalam Pasal 10 ayat (5) Perpres No. 68 Th. 2005 menyebutkan dalam pembahasan RUU di tingkat PAD, pemrakarsa dapat mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi bidang sosial, politik, profesi dan kemasyarakatan lainnya sesuai kebutuhan dalam penyusunan RUU.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Lihat Pasal 8 Perpres No. 68 Th. 2005

¹⁰⁶ Lihat Pasal 9 Perpres No. 68 Th. 2005

¹⁰⁷ Lihat Pasal 10 Perpres No. 68 Th. 2005

Dalam bekerjanya PAD upaya menyamakan visi dan pendapat dapat muncul dalam PAD hal ini disebabkan kepentingan sektoral atau kebijakan internal yang telah digariskan oleh pimpinan departemen/LPND yang harus diperjuangkan dan dipertahankan, hambatan semacam ini harus segera diselesaikan agar proses pembentukan RUU berjalan lebih cepat dan baik serta optimal, maka setiap permasalahan yang timbul dalam pembahasan, maupun perkembangan yang ada, maka anggota PAD melapor secara berkala pada pimpinannya masing-masing hal ini juga disebabkan anggota-anggota PAD tidak bisa membuat kebijakan atau keputusan sendiri menyangkut hal ini. Jika dalam pembahasan tidak mempunyai titik temu, maka akan dibahas pada tingkat lebih tinggi hingga tingkat antar menteri/LPND.¹⁰⁸ apabila masih belum mendapatkan jalan keluar, permasalahan ini disampaikan kepada Presiden untuk mendapatkan solusi atau jalan keluar yang sama-sama baik (*win-win solution*) serta petunjuk dari Presiden.¹⁰⁹

Untuk menyempurnakan draft RUU yang dibahas oleh PAD, draft RUU yang dibahas dalam PAD dapat disebarluaskan kepada masyarakat umum, kalangan akademisi, praktisi, LSM melalui diskusi, *workshop*, dengar pendapat dan berbagai cara lain dengan masyarakat yang berkaitan dengan RUU tersebut (*stake holder*) yang bertujuan untuk mendapatkan masukan untuk dijadikan bahan dalam penyempurnaan RUU oleh PAD.¹¹⁰

Setelah menerima masukan dan telah dilakukan penyempurnaan RUU dari masuk pemerintah, menteri/ Pimpinan LPND (internal) maupun dari hasil dengan pendapat dengan masyarakat, LSM dan berbagai masyarakat secara luas yang

¹⁰⁸ Lihat Pasal 11-12 Perpes No. 68 Th. 2005

¹⁰⁹ Wawancara dengan Biro Perundang-undangan Sekretariat Negara

¹¹⁰ Lihat Pasal 14 Perpres No. 68 Th. 2005

berkaitan dengan RUU (eksternal), maka pemrakarsa menyampaikan RUU menyampaikan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk mendapat pertimbangan dan paraf persetujuan, pertimbangan dan paraf dari Menteri Hukum dan HAM ini diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan.¹¹¹ Dalam penyampaian pertimbangan dan paraf tersebut diberikan waktu 14 hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya RUU oleh mereka.¹¹² Jika dalam pertimbangan yang diberikan oleh Menteri Hukum dan HAM serta menteri/pimpinan LPND terkait terdapat perbedaan, maka pemrakarsa bersama-sama Menteri Hukum dan HAM menyelesaikan dengan menteri/pimpinan LPND yang bersangkutan.¹¹³ Jika dalam pembahasan antar menteri/pimpinan LPND tidak membuahkan hasil, maka dalam Pasal 17 Perpres No. 68 Th. 2005 menyebutkan Menteri Hukum dan HAM melapor secara tertulis permasalahan kepada Presiden untuk memperoleh keputusan.¹¹⁴ Perumusan ulang RUU dilakukan pemrakarsa dengan Menteri Hukum dan HAM.

Setelah dilakukan pembahasan dan RUU tersebut tidak lagi memiliki permasalahan substansi maupun teknik perancangan perundang-undangan, langkah selanjutnya adalah pemrakarsa mengajukan kepada Presiden untuk disampaikan kepada DPR dengan tembusan kepada Menteri Hukum dan HAM.¹¹⁵ Apabila RUU yang disampaikan kepada Presiden masih mempunyai permasalahan, maka Presiden menugaskan Menteri Hukum dan HAM dan pemrakarsa untuk mengkoordinasikan dan membahasnya kembali dan RUU yang telah disempurnakan (ulang) disampaikan kepada Presiden kembali dalam jangka

¹¹¹ Lihat Pasal 14 Perpres No. 68 Th. 2005

¹¹² Lihat Pasal 15 Perpres No. 68 Th. 2005

¹¹³ Lihat Pasal 16 Perpres No. 68 Th. 2005

¹¹⁴ Lihat Pasal 17 Perpres No. 68 Th. 2005

¹¹⁵ Lihat Pasal 18 dan Pasal 19 Perpres No. 65 Th. 2008

waktu 30 hari kerja sejak diterimanya penugasan pembahasan kembali oleh Presiden.¹¹⁶

Presiden dalam hal ini pemerintah merupakan pembentuk undang-undang dengan mengusulkan RUU di luar Prolegnas dengan ketentuan-ketentuan seperti yang termuat dalam Pasal 3 ayat (1) yakni penyusunan RUU di luar Prolegnas pemrakarsa harus mengajukan permohonan izin prakarsa kepada presiden, disertai dengan penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU yang meliputi:¹¹⁷

- 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 huruf (a) di atas menjelaskan secara singkat latar belakang nilai filosofis, yuridis dan sosiologis perlu buatnya RUU tersebut serta tujuan pengaturannya, huruf (b) menguraikan sasaran yang ingin diwujudkan dari RUU tersebut, huruf (c) yang dimuat dalam poin ini adalah substansi atau sering disebut materi muatan, atau isi, dalam bentuk uraian singkat berupa pokok-pokok pikiran, lingkup dan objek yang akan diatur, yang nantinya akan dijabarkan dalam bentuk pasal, dan huruf (d) memuat jangkauan dan arah pengaturannya, yakni apakah RUU tersebut akan mengatur seluruh masyarakat pada umumnya atau masyarakat tertentu atau kelompok tertentu (misalnya notaris, dokter, guru dll). Setelah memenuhi syarat tersebut, maka pemrakarsa wajib mengkonsultasikan kepada

¹¹⁶ Lihat Pasal 20 Perpres No. 68 Th. 2005

¹¹⁷ Lihat Pasal 3 ayat (1) Perpres No. 68 Th. 2005

Menteri Hukum dan HAM. Konsultasi tersebut untuk dilakukannya pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi.¹¹⁸

Dalam penyampaian konsep dalam usaha penyusunan RUU di luar prolegnas, dilakukan melalui Mensesneg, karena sesuai fungsinya Setneg dalam pemberian dukungan teknis dan administrasi serta analisis dalam rangka penyoiapan izin prakarsa dan penyelesaian Rancangan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, serta pemberian pertimbangan kepada Sekretaris Kabinet dalam penyusunan rancangan Peraturan Presiden.¹¹⁹ Dalam hal ini dibantu oleh Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang perundang-undangan yang mempunyai tugas membantu Mensesneg dalam menyelenggarakan pemberian dukungan teknis dan administrasi serta analisis dalam rangka penyampaian izin prakarsa dan penyelesaian RUU, Perpu, dan PP, penyampaian pertimbangan Mensesneg kepada Menteri Sekretaris Kabinet (Menseskab) dalam penyusunan Peraturan Presiden.¹²⁰

Dalam pembahasan untuk pemantapan konsepsi, pembualatan, pemantapan dan harmonisasi RUU pada PAD jika perlu dapat melibatkan perguruan tinggi, organisasi kemasyarakatan untuk memberikan masukan terhadap konsepsi suatu RUU tersebut. Dalam Pasal 22 Perpres No. 68 Th. 2005 ini rumusan kata-katanya masih menunjukkan sifat “fakultatif” karena disebutkan dengan kata “dapat” dalam melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga meski tanpa melibatkan masyarakat umum RUU tetap berjalan.¹²¹

¹¹⁸ Lihat Pasal 21 Perpres No. 68 Th. 2005

¹¹⁹ Pasal 3 huruf f Perpres Nomor 31 Th. 2005

¹²⁰ Lihat Pasal 5 ayat (5) Perpres No. 31 Th. 2005

¹²¹ Lihat Pasal 22 Perpres No. 68 Th. 2005

Perlunya harmonisasi merupakan penjabaran dari asas “keseimbangan, keserasian dan keselarasan”¹²² pemahaman tentang harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan yang dijabarkan dalam asas dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut seharusnya juga dimaknai tidak hanya bersangkutan dengan materi muatan saja tetapi juga berkaitan dengan lembaga dan kewenangannya. Artinya, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (khususnya undang-undang) maka keharmonisan antarlembaga pembentuk peraturan perundang-undangan baik secara eksternal maupun internal haruslah selalu dijaga dan ditingkatkan melalui koordinasi antarsektor internal lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut baik yang menyangkut kewenangannya maupun menyangkut substansi/materi pengaturannya. Oleh karena itu pemahaman tentang harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu direvitalisasi salah satunya adalah melalui pendekatan subjek, prosedur dan objek pengaturannya.¹²³

Untuk itulah memerlukan harmonisasi yang berdasar 3 hal tersebut, karena jika dalam harmonisasi, kebulatan dan kemantapan konsepsi RUU tidak dihasilkan, Menteri Hukum dan HAM melaporkan kepada Presiden untuk meminta arahan dengan mengirimkan kendala beserta penjelasan. Keputusan yang diberikan Presiden itu sekaligus merupakan arahan Presiden serta persetujuan izin prakarsa penyusunan RUU.¹²⁴ Namun jika yang terjadi sebaliknya (*akontario*) Presiden tidak memberikan arahan, maka RUU tersebut tidak dapat dilanjutkan kembali penyusunannya.

¹²² Asas pembentukan peraturan perundang-undangan

¹²³ H.A.S Natabaya dalam tulisannya yang berjudul *Revitalisasi Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan* yang dimuat dalam *Op. Cit.*, hlm. 315

¹²⁴ Lihat Pasal 22 Perpres No. 68 Th. 2005

Dalam PAD dan forum koordinasi tersebut, Setneg nampak tidak berperan sama sekali, tetapi Setneg dapat ikut serta dalam forum selama diminta untuk menjadi anggota PAD dan ikut serta dalam forum pembahasan dan harmonisasi. Setneg mulai berperan dalam penyampaian RUU kepada DPR.

RUU yang telah disetujui oleh Presiden tersebut disampaikan kepada Presiden untuk dapat dilakukan pembahasan. Dalam penyampaian RUU dari Presiden tidak serta merta diberikan RUU tetapi harus dibuatkan surat Presiden kepada Pimpinan DPR, surat tersebut dibuat oleh Setneg yang disertai keterangan pemerintah tentang RUU tersebut, berdasarkan Keppres No. 188 Th. 1998 surat Presiden tersebut disebut Amanat Presiden.¹²⁵ Dalam Perpres No. 68 Th. 2005 Ampres diubah menjadi surat Presiden (Supres) yang isinya sedikitnya memuat:¹²⁶

- a. Menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU di DPR;
- b. Sifat penyelesaian RUU yang dikehendaki; dan
- c. Cara penanganan dan pembahasan.

Presiden menunjuk menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden umumnya adalah menteri yang bidang, ruang lingkup serta kewenangannya berkaitan dengan substansi RUU tersebut, dalam hal ini adalah pemrakarsa. Apabila pemrakarsa adalah LPND maka yang ditunjuk adalah menteri coordinator LPND tersebut dengan didampingi pimpinan LPND pemrakarsa untuk mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR. Apabila substansi RUU

¹²⁵ Dalam Pasal 18 Keppres 188 Th. 1998 sebelum diadopsi dan diganti dengan Perpres No. 68 Th. 2005 menyebutkan "Menteri Sekretaris Negara melaporkan Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 dan Pasal 17 kepada Presiden dan sekaligus mempersiapkan Amanat Presiden bagi penyampaiannya kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.

¹²⁶

menyangkut dua Departemen (*grey area*), misalnya ketika Presiden mengajukan RUU Narkotika (1997) telah menunjuk Menteri Kehakiman (Menteri Hukum dan HAM) dan Menteri Kesehatan untuk mewakili. Dalam pembahasan RUU di DPR, menteri yang mewakili Presiden wajib menyampaikan laporan kepada Presiden tentang perkembangan pembahasan RUU, apalagi kalau terjadi perubahan yang mendasar terhadap naskah RUU yang disampaikan Presiden kepada DPR, sehingga laporan kepada Presiden secara berkala untuk dicari pemecahannya oleh Presiden.¹²⁷ Sedangkan yang dimaksud dengan “sifat penyelesaian RUU yang dikehendaki” adalah pembahasannya segera atau tidak segera tergantung urgensi dan skala prioritas RUU. Serta “cara penanganan atau pembahasannya” tergantung pada DPR apakah pembahasan RUU tersebut melalui komisi tertentu atau Pansus. Hal ini tergantung pada substansinya apakah lintas komisi ataukah hanya satu komisi terkait dengan substansi RUU. Namun juga ditafsirkan bahwa “cara penanganan atau pembahasannya” adalah kalau pemerintah/Presiden mengirimkan berbagai macam RUU kepada DPR sehingga “cara penanganan atau pembahasannya” disebutkan misalnya diminta secara simultans.¹²⁸

Selain “Ampres” juga dilampirkan keterangan pemerintah yang disiapkan pemrakarsa, yang paling sedikit memuat:¹²⁹

- 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 yang menggambarkan keseluruhan substansi RUU.

¹²⁷ Lihat Pasal 27 Perpres No. 68 Th. 2005

¹²⁸ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan..Op.Cit.*, hlm.75

¹²⁹ Lihat Pasal 26 ayat (3) Perpres No. 68 Th. 2005

Menteri yang ditugasi mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan RUU di DPR diharuskan melaporkan secara berkala dan khususnya jika terjadi permasalahan yang muncul mengenai permasalahan pembahasan RUU agar mendapat pemecahannya untuk memperoleh keputusan.¹³⁰

Pemecahan permasalahan ini agar tidak mengalami jalan buntu terhadap pembahasan RUU yang ada dan bisa membuahkan hasil dalam membahas RUU tersebut, karena proses yang lama. Munculnya permasalahan bisa disebabkan karena perbedaan kepentingan dalam suatu peraturan perundang-undangan antara Presiden dengan DPR, khususnya golongan yang memposisikan dirinya sebagai oposisi, hal ini terkait perdebatan antara undang-undang sebagai suatu produk politik ataukah suatu produk hukum? Tetapi dalam tulisan ini penulis tidak membahas permasalahan tersebut.

Pendapat akhir pemerintah dalam pembahasan RUU di DPR disampaikan oleh menteri yang bertugas mewakili Presiden dan diharuskan melapor perkembangan secara berkala, jika terjadi permasalahan maka Menteri Hukum dan HAM dan menteri yang ditugasi melapor kepada Presiden untuk mendapat arahan Presiden.¹³¹ Menteri yang ditugasi segera melapor RUU yang telah mendapat atau tidak mendapat persetujuan DPR kepada Presiden.¹³² Jika RUU yang tidak mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, maka RUU tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.¹³³

Jika RUU yang disusun dan disampaikan oleh DPR, maka Presiden menugaskan menteri yang tanggungjawabnya membidangi substansi dari RUU

¹³⁰ Lihat Pasal 27 Perpres No. 68 Th. 2005

¹³¹ Lihat Pasal 28 Perpres No. 68 Th. 2005

¹³² Lihat Pasal 29 Perpres No. 68 Th. 2005

¹³³ Lihat Pasal 30 Perpres No. 68 Th. 2005

tersebut dan dikoordinasikan pembahasannya dengan Menteri Hukum dan HAM serta menteri atau pimpinan LPND yang terkait dengan materi RUU.¹³⁴ Menteri yang ditugasi oleh Presiden tersebut menyiapkan saran penyempurnaan untuk menyempurnakan RUU dalam bentuk/format Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang telah dikoordinasikan bersama Menteri Hukum dan HAM.¹³⁵ Jika dalam penyiapan DIM mengalami perbedaan pendapat, maka Menteri Hukum dan HAM dan menteri yang ditugasi melapor kepada Presiden untuk mendapat keputusan dan arahan menyangkut perbedaan tersebut. DIM dan pandangan pemerintah disampaikan kepada Presiden, kemudian Presiden menunjuk menteri yang mewakilinya untuk melakukan pembahasan bersama DPR yang disampaikan melalui surat kepada Pimpinan DPR. Pembahasan dilakukan paling lama 60 hari kerja setelah surat balasan dari Pimpinan DPR diterima oleh Pemerintah. Pembahasan RUU berlaku seperti yang tertuang dalam ketentuan Pasal 27 s/d Pasal 30 Perpres No. 68 Th. 2005 seperti yang telah diuraikan di atas.

Jika RUU telah selesai dibahas dan mendapat perserujuan bersama disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU, dalam waktu 7 hari terhitung sejak persetujuan bersama.¹³⁶ Naskah RUU yang akan disahkan menjadi UU disiapkan oleh Mensesneg.¹³⁷ Pengesahan RUU menjadi UU oleh Presiden dilakukan dengan membubukan tanda tangan Presiden yang dilakukan paling lambat 30 hari semenjak RUU mendapat persetujuan

¹³⁴ Lihat Pasal 31 Perpres No. 68 Th. 2005

¹³⁵ Lihat Pasal 32 ayat (1) Perpres No. 68 Th. 2005

¹³⁶ Lihat Pasal 2 Perpres No. 1 Th. 2007

¹³⁷ Lihat Pasal 3 Perpres No. 1 Th. 2007

bersama, yang kemudian dibubuhi nomor dan tahun oleh Mensesneg selanjutnya disampaikan ke Menteri untuk diundangkan.¹³⁸

Namun jika RUU tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden, maka dalam Pasal 4 ayat (2) yaitu masa 30 hari, maka RUU akan menjadi UU dengan sendirinya, sehingga kalimat pengesahan UU tersebut berbunyi “Undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945” yang dibubuhkan pada halaman terakhir sebelum diundangkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) yang kemudian dibubuhi nomor dan tahun oleh Mensesneg selanjutnya disampaikan Menteri untuk diundangkan.¹³⁹

Landasan perlunya suatu pengundangan adalah adagium (teori fiksi) bahwa: *ieder een wordt geacht de wet te kennen* (setiap orang dianggap tahu undang-undang) atau *ignorantia iuris neminem excusat* / *ignorance of the law excuses no man* (ketidaktahuan seseorang terhadap undang-undang tidak dapat dijadikan alasan pemaaf), maka rakyat dianggap tahu undang-undang. Sedangkan pengertian pengundangan adalah pemberitahuan secara resmi (formal) suatu peraturan perundang-undangan dengan penempatan dalam suatu lembaran/penerbitan resmi Negara yang khusus untuk maksud tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan penempatan dalam lembaran/ penerbitan resmi negara tersebut maka peraturan perundang-undangan tersebut resmi dan dapat dikenali dan memenuhi asas dapat dikenali (*kendbaarheidsbeginsel*) sehingga

¹³⁸ Lihat Pasal 4 Perpres No. 1 Th. 2007

¹³⁹ Lihat Pasal 5 Perpres No. 1 Th. 2007

peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan mengikat ke luar (umum).¹⁴⁰

Dalam UU No. 10 Th. 2004 masalah pengundangan diatur dalam Pasal 45 s/d Pasal 50. Menurut pasal tersebut pengundangan dilakukan agar setiap orang mengetahui peraturan perundang-undangan tersebut (teori fiksi).

Jika dalam pengundangan RUU yang tidak ditandatangani Presiden, Mensesneg “melangkahi” Presiden dalam pengesahan RUU dengan membubuhi nomor dan tahun serta mengundangkannya. Contoh beberapa UU yang tidak disahkan oleh Presiden adalah UU No. 23 Tahun 2002 tentang Penyiaran, UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Propinsi Riau, UU No, 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat yang diundangkan oleh Mensesneg. Mengenai hal ini H.A.S Natabaya dalam bukunya Sistem Peraturan Perundang-undangan menganggap tindakan Mensesneg secara konstitusi sudah dibenarkan, karena dalam UUD Negara RI hal ini telah disebutkan bahwa setelah 30 hari RUU mendapat persetujuan bersama dan tidak ditandatangani oleh Presiden, maka berlaku dengan sendirinya, sedangkan berdasar yuridis (Hukum Administrasi) menjadi aneh ada dokumen negara yang sangat penting dalam bentuk undang-undang tanpa ditandatangani Presiden dan hanya dikatakan sah pada tanggal pengundangkannya. Hal seperti ini seharusnya tidak terjadi jika kita mengacu pada UU No. 10 Th. 2004 dan Perpres No. 68 Th. 2005 dengan mencari solusi permasalahan yang ada.

¹⁴⁰ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan...Op.Cit.*, hlm. 96-97

Pembentukan Perpu

Dasar hukum pembentukan Perpu adalah ketentuan Pasal 22 UUD Negara RI 1945, Presiden mempunyai kewenangan dalam pembentukan Perpu yang didasarkan kepada *noodverorderingrechtsven de President*. Dalam segi materi Perpu sama dengan materi undang-undang namun landasan pembentukannya berdasar “hal ikhwal kegentingan yang memaksa” kriteria subjektif Presiden sebagaimana telah diatur dalam Pasal 22 UUD Negara RI 1945 sedangkan kriteria objektifitas didasarkan secara politis oleh DPR, namun ini masih menjadi perdebatan untuk merumuskan keadaan darurat tersebut.

Tolok ukur atau kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah *hal kegentingan memaksa* (memaksa atau darurat) adalah adanya suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang dapat diduga, diperkirakan atau diprediksikan sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan undang-undang.¹⁴¹

Penyusunan Perpu Presiden menunjuk menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan isi substansi Perpu itu sendiri dan mengkoordinasikan dengan menteri/Pimpinan lembaga terkait.¹⁴² Perpu ditetapkan oleh Presiden harus diajukan ke DPR dalam masa persidangan yang berikut, pengajuannya dalam

¹⁴¹ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a mengutip Disertasi I Gde Pantja Astawa, *Ruang Lingkup dan Pelaksanaan Wewenang Presiden Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945*, Tesis Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, 1992 hlm. 178-179, yang dikutip dari *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan Di Indonesia*, Bandung, Alumni, 2008 hlm.100

¹⁴² Lihat pasal 36-37 Perpres No. 68 Th. 2005

bentuk RUU untuk ditetapkan menjadi undang-undang, jika ditolak maka Perpu harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.¹⁴³

Dalam segi muatan, Perpu pada prinsipnya adalah *sama dengan materi muatan yang dapat diatur dengan undang-undang, sebab kedua jenis peraturan perundang-undangan ini kekuasaan serta derajat adalah sama*. Hanya saja harus diperhatikan bahwa badan pembuatannya berbeda, dan karena itu suatu Perpu harus memenuhi kriteria sebagai berikut:¹⁴⁴

- a. Perpu ditetapkan oleh Presiden tanpa dengan persetujuan Dewan perwakilan Rakyat (DPR) terlebih dahulu atas dasar ketentuan Pasal 22 UUD Negara RI 1945.
- b. Hanya dikeluarkan dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 UUD Negara RI 1945)
- c. Perpu tidak boleh mengatur mengenai hal-hal yang diatur dalam UUD atau TAP MPR
- d. Perpu tidak boleh mengatur mengenai keberadaan dan tugas wewenang Lembaga Negara. Tidak boleh ada Perpu yang dapat menunda atau menghapuskan kewenangan Lembaga Negara.
- e. Perpu hanya boleh mengatur ketentuan undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam penetapan Perpu, Mensesneg mendapat tugas menyiapkan naskah rancangan Perpu yang sebelumnya telah dibahas oleh Menteri Hukum dan HAM bersama menteri/pimpinan LPND yang berkaitan dengan isi Perpu. Naskah Perpu

¹⁴³ Pembahasan Perpu menjadi UU mengacu pada Pasal 25 dan Pasal 26 Perpres No. 68 Th. 2005 dan jika ditolak oleh DPR maka Perpu tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.

¹⁴⁴ Abdul Latief, *Hukum dan Peraturan... Op.Cit.*, hlm.131-132 mengutip Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan* (Makalah), Jakarta, 1994

yang disiapkan oleh Mensesneg adalah Naskah Perpu yang akan ditandatangani Presiden. Setelah ditandatangani oleh Presiden kemudian Perpu diberi nomor dan tahun oleh Mensesneg.¹⁴⁵

Naskah yang telah dibubuhi nomor dan tahun oleh Mensesneg, kemudian diundangkan oleh menteri terkait yang pengudangannya di tempatkan pada LNRI, sedangkan penjelasannya ditempatkan pada Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI).¹⁴⁶ Menteri yang bersangkutan menandatangani pengundangan dalam naskah Perpu yang kemudian disampaikan kembali kepada Mensesneg untuk disimpan sebagaimana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴⁷

Materi Perpu itu seharusnya dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka masa berlakunya Perpu itu dibatasi hanya untuk sementara. Menurut ketentuan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945, “Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut”. “Jika tidak dapat persetujuan, maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut”. Karena itu, masa berlakunya Perpu paling lama adalah 1 tahun. Jika dalam waktu 1 tahun masa persidangan DPR, Perpu itu tidak mendapat persetujuan sebagaimana mestinya berarti Perpu itu harus dicabut.¹⁴⁸

Pembentukan PP

Pembentukan PP harus didahului dengan UU yang akan mengaturnya, atau PP menjalankan UU. Dalam hal ini PP merupakan hasil pendelegasian dari

¹⁴⁵ Lihat Pasal 8 Perpres No. 1 Th. 2007

¹⁴⁶ Lihat Pasal 9 Perpres No. 1 Th. 2007

¹⁴⁷ Lihat Pasal 10 Perpres No. 1 Th. 2007

¹⁴⁸ Jimly Assididqie, *Perihal Undang-undang*, versi e-book hlm. 87-88 diunduh melalui www.jimly.com

ketentuan UU. I Gde Pantja Astawa mengutip Amiroeddin Syarif, tidak ada Peraturan Pemerintah tanpa Undang-undang yang menjadi dasarnya (*geen regeringsverordening zonder wet waar op zij steut*). Maka sejalan dengan ini Pasal 5 ayat (2) UUD Negara RI 1945 menegaskan, *Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*.¹⁴⁹

Jika melihat rumusan pasal tersebut, kita dapat mengetahui bahwa menetapkan PP merupakan salah satu wujud fungsi Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga untuk menjalankan pemerintahan Presiden menjalankan pemerintahan. Pada prinsipnya, PP dibentuk Presiden hanya untuk melaksanakan UU. Tidak akan pernah ada PP melaksanakan UUD 1945 atau yang hanya semata-mata didasarkan pada kewenangan mandiri (*original power*) Presiden membentuk peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dengan *melaksanakan undang-undang*, adalah bahwa PP hanya berisi ketentuan lebih lanjut (rincian) dari ketentuan yang telah terdapat dalam UU. Dengan perkataan lain, setiap ketentuan dalam PP harus berkaitan dengan satu atau beberapa ketentuan UU.¹⁵⁰

Proses penyusunan dari PP, Rancangan PP (RPP) dibentuk pemrakarsa membentuk PAD, yang cara pembentukan PAD, pengharmonisan, penyusunan dan penyampaian RPP kepada Presiden berlaku mutatis mutandis Bab II Perpres No. 68 Th. 2005 Pasal 2 s/d Pasal 24.¹⁵¹

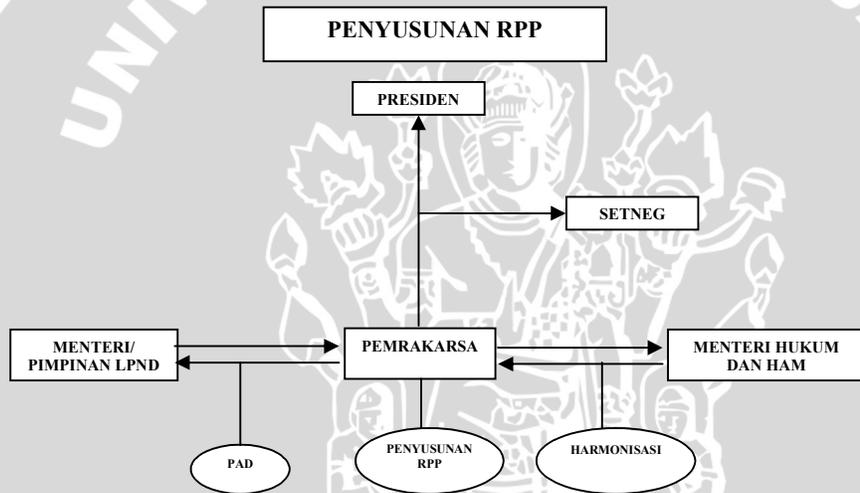
Sedangkan penetapan dan pengundangnya berlaku mutatis mutandis Pasal 8 s/d Pasal 10 Perpres No. 1 Th. 2007, yang mana ketentuan dan caranya sama dengan proses penetapan dan pengundangan Perpu.

¹⁴⁹ I Gde Pantja Astawa, *Op.Cit.*, hlm. 64

¹⁵⁰ Bagir Manan, *Dasar-dasar...Op.Cit.*, hlm. 53

¹⁵¹ Lihat Pasal 39 Perpres No. 68 Th. 2005

Dari uraian proses pembentukan undang-undang, Perpu dan PP tersebut di atas, kita banyak melihat beberapa keterlibatan Setneg dalam membantu tugas Presiden di bidang legislasi. Dr. Bambang Kesowo, S.H., L.LM dalam *pointers* ceramahnya¹⁵² menyampaikan bahwa di bidang peraturan perundang-undangan, staf Sekretariat Negara adalah staf yang memberi layanan staf dan administrasi dalam pembentukan, pengendalian pelaksanaan, dan penatausahaan UU, Perpu, PP dan Perpres/Keppres, disamping Instruksi Presiden (*vis a vis* posisi dan fungsi konstitusional Presiden sebagaimana diatur dalam UUD).



Gambar 1.2 Alur Penyusunan RPP

Menurut Jimly, ada beberapa hal kegiatan administrasi di bidang legislasi yang dilakukan oleh Setneg, tindakan administrasi dimaksud adalah.¹⁵³

1. tindakan administrasi pengiriman resmi rancangan undang-undang yang telah mendapat persetujuan bersama itu dari Pimpinan DPR-RI kepada Presiden;

¹⁵² Bambang Kesowo, *Beberapa Aspek Penting Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (Pointers Ceramah)*, disampaikan di Sekretariat Negara RI, di Jakakarta, 27 Agustus 2007

¹⁵³ Jimly Assiddiqie, *Perihal...Op.Cit.*, hlm.341-321

2. tindakan administrasi di Sekretariat Negara dalam rangka penerimaan naskah akhir rancangan undang-undang tersebut;
3. pengetikan naskah undang-undang yang bersangkutan sebagai naskah rujukan yang baku di atas kertas berkepala surat Presiden Republik Indonesia;
4. penentuan atau pemberian nomor undang-undang;
5. pengesahan formil dengan penandatanganan oleh Presiden Republik Indonesia;
6. Pemberian nomor Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara;
7. penandatanganan menteri oleh menteri yang mendapat tugas untuk itu sebagai tanda pengundangan undang-undang;
8. penempatan satu naskah asli sebagai naskah rujukan tunggal (*the sole reference*) dalam buku induk lembaran Negara;
9. pengumuman resmi tentang berlakunya undang-undang;
10. pencetakan salinan atau kopi naskah undang-undang yang bersangkutan oleh lembaga atau percetakan Negara; dan
11. penyebarluasan salinan undang-undang agar dapat diketahui oleh masyarakat luas.

Menurut Saafroedin Bahar dalam tulisannya yang berjudul *Posisi Strategis Sekretariat Negara dalam Sistem Pemerintahan Presidensial dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia* menyebutkan 2 fungsi penting peran Setneg, yakni fungsi pelayanan atau *service functions* dan fungsi politik atau *political functions*. Fungsi politik dalam hal ini adalah termasuk penyaringan usul inisiatif RUU serta produk legislatif kepresidenan lainnya. Suatu RUU yang dirancang oleh

departemen-departemen pemerintah memperoleh persetujuan Presiden untuk diajukan ke DPR, RUU tersebut akan dikaji oleh Setneg. Fungsi inilah yang menurut Saafroedin disebut fungsi yang startegis, dan tidak jarang selain memerlukan wawasan yang luas dan keahlian yang mendalam dari setiap pejabatnya. Fungsi ini akan sangat penting karena akan membantu menteri/LPND agar dapat memfilter kepentingan sepihak departemen tertentu, karena keberadaan peraturan perundang-undangan untuk kepentingan banyak orang serta mencegah atau meminimalisir UU yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar.¹⁵⁴ Hal ini tertuang dalam Perpres No. 31 Th. 2005 Bab I Pasal 1 s/d Pasal 10 tentang pembagian tugas Setneg.

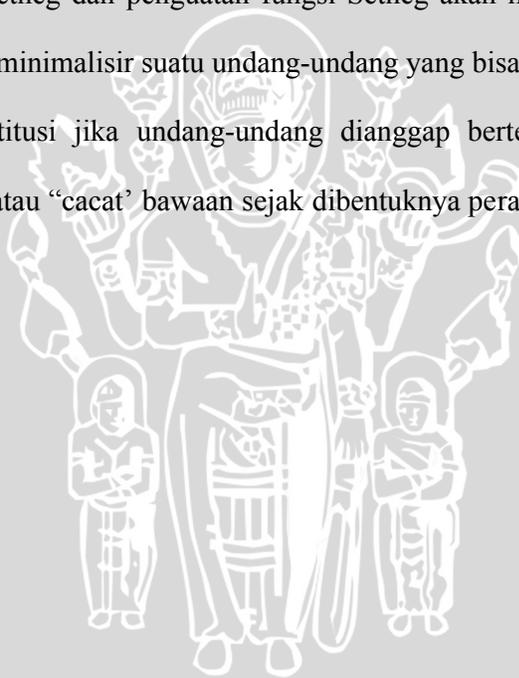
Fungsi yang strategis ini harusnya diberikan dasar yuridis yang lebih tinggi, yakni memasukkan ke dalam undang-undang yang mengatur dalam pembentukan perundang-undangan, yang saat ini adalah UU No.10 Th. 2004. Dengan dimasukkan peranan Setneg dibidang *political function* ini akan menguatkan keberadaan Setneg dalam bidang legislasi, namun dengan batasan tertentu sehingga tidak “kebablasan” dalam merevisi draft rancangan peraturan perundang-undangan.

Penguatan fungsi legislasi Setneg adalah hal yang sangat diperlukan untuk memberikan dasar hukum dalam pelaksanaan fungsi pertimbangan di bidang teknis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan sehingga lebih berfungsi secara optimal dan tidak hanya fungsi administrasi perundang-undangan.

¹⁵⁴ Saafroedin Bahar, *Posisi Strategis...Op.Cit.*, hlm.44

Tujuan penguatan dan optimalisasi fungsi Setneg di bidang perundang-undangan adalah di bidang pemberian kajian secara komperhensif atau menyeluruh sehingga isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang diajukan atau dibuat oleh pemerintah maupun draft sandingan yang dibahas bersama oleh DPR akan memberikan pendapat dalam masukkan penyusunan paraturan perundang-undangan dan meminimalisir dari kepentingan kelompok tertentu, sehingga peraturan perundang-undangan yang dihasilkan lebih optimal dan mencegah konflik kepentingan.

Keberadaan Setneg dan penguatan fungsi Setneg akan membantu bidang legislasi agar dapat diminimalisir suatu undang-undang yang bisa diuji materiilkan ke Mahkamah Konstitusi jika undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD dari kesalahan atau “cacat” bawaan sejak dibentuknya peraturan perundang-undangan yang ada.



BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Dari uraian di atas penulis menyimpulkan beberapa persoalan di bidang legislasi oleh Setneg dalam membantu Presiden untuk menyusun peraturan perundang-undangan, dalam hal ini penyusunan undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dan Peraturan Pemerintah, yakni sebagai berikut:

1. Setneg dalam hal penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan tugas politis dalam peranannya melayani Presiden karena Setneg mempunyai peran bidang teknis dan administrasi serta pertimbangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam tugasnya membantu Presiden sebagai kepala Pemerintahan;
2. Dalam penyusunan RUU, Perpu, RPP Setneg saat ini belum dilibatkan dalam PAD untuk ikut serta membahas, menyusun, harmonisasi, hal ini diperlukan karena Setneg sebagai lembaga “netral” yang tidak memiliki kepentingan khusus dalam suatu peraturan perundang-undangan;
3. Peranan Setneg dalam pembahasan masih belum nampak dan optimal, karena keterlibatan Setneg dalam PAD diajukan oleh pemrakarsa serta dalam UU No.10 Th. 2004 dan Perpres No. 68 Th. 2005 tidak diatur untuk dilibatkan secara maksimal;
4. Fungsi Setneg dalam bidang legislasi adalah mengkaji secara luas Rancangan Peraturan perundang-undangan yang diajukan oleh menteri/pimpinan LPND sebelum diajukan kepada Presiden;

5. Peranan Setneg selama ini hanya bersifat administratif, yakni pemberian nomor dan tahun dalam UU, Perpu, dan PP yang kemudian diteruskan kepada Menteri Hukum dan HAM untuk diundangkan (dua lembaga yang menangani administrasi);
6. Setneg menyimpan Naskah “Asli” satu-satunya dari peraturan perundang-undangan, mengandakan dan penyebarluasan yang merupakan fungsi administarsi perundang-undangan

Saran

Setelah mengkaji beberapa persoalan yang ada, maka penulis merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut untuk memberdayakan peranan Setneg, antara lain sebagai berikut:

1. Hendaklah optimalisasi Setneg dalam keterlibatannya untuk menyusun UU, Perpu, dan PP karena adanya fungsi dukungan administrasi dan teknis dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan pemerintahan
2. Hendaklah merumuskan dalam perturan perundang-undangan peranan Setneg agar bisa pro-aktif membahas, menyusun, mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan di luar fungsi administratif dengan penguatan berdasarkan peraturan yang lebih tinggi untuk memperkuat fungsi teknis peraturan perundang-undangan;
3. Diberdayakannya staf Biro Perundang-undangan pada Setneg untuk bidang legislasi dalam proses pembentukan perundang-undangan karena keberadaan staf perundang-undangan bisa optimal dalam memposisikan peranan Setneg pada fungsi politik;

4. Presiden hendaknya mengikutkan Setneg dalam proses pembahasan RUU di DPR untuk meminimalisasikan persoalan RUU yang tidak disetujui oleh Presiden karena pemberdayaan Setneg dalam keterlibatan pembahasan bersama di DPR dapat setiap saat diikuti sertakan; dan
5. Mengatur kembali klausa keberlakuan UU jika tidak disetujui dalam waktu 30 hari, agar administrasi bidang perundang-undangan lebih baik meski secara konstitusional adalah sah karena telah diatur dalam Pasal 20 ayat (5) UUD Negara RI 1945



Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, Prof.,Dr., S.H. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media, HAM*, Jakarta, Konstitusi Perss, 2004
- Budiardjo, Miriam, Prof. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1977
- Fadjar. A. Mukthie, Prof. S.H., M.S. *Reformasi Kontitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, Malang, In-Trans, 2003
- , *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006
- Hamidi, Jazim. Dr, S.H., M.H. *Revolusi Hukum Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- , dan Anshori Saleh, et al, *Memerdekakan Indonesia Kembali*, IRCiSoD, Jogjakarta, 2004
- Hartono, Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung, 1994
- Farida Indarti Soeprpto, Maria, SH., MH. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998
- , *Ilmu Perundang-Undangan (1) Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- , *Ilmu Perundang-Undangan (2) Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Palguna, I Dewa Gede, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008
- Pieris, John, Dr., S.H., M.S., Baramuli P, Aryanthi., S.H., MH, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (studi, Ananlisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik)*, Jakarta, Pelangi Media, 2007
- Rousseau, Jean Jacques, Nino Cicero (penyunting), *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Bandung, 2007
- Latief, Abdul, *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, UII Perss, 2005
- Mahfud MD, Moh. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- , *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998
- Manan, Bagir, Prof. Dr. SH., M.CL, *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Ind-Hill, Co, Jakarta, 1992
- Pasaribu, Saut (penerjemah), *Aristoles Politik*, cetakan Pertama, 2004 dari *Politics*, Oxford University Press, New York, 1995

- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta. 1989
- Putra, Kurnia Mahendra, dkk *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif (Urgensi, Strategi dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang baik)*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2007
- Simorangkir, C.J.T., Boerhannoedin Soetan Batoeah, H. *Pengantar Ilmu Hukum*, Binacipta, Jakarta, 1977
- Sinaga, NPD. Budiman, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, UII-Press, Yogyakarta, 2004
- Soehino, *Ilmu Negara*, cetakan kedua, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1991
- Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989
- Yamin, Muhammad, Prof. MR. H, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit Djembatan, Jakarta/Amsterdam, 1951

-----, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I Penerbit Siguntang, Jakarta, 1971

e-book

Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-undang*

Jurnal

Jurnal Hukum “Jentera”, Edisi 10 Tahun III 2005

Jurnal Sekretariat Negara “Negarawan” No. 01 Agustus 2006

Jurnal Sekretariat Negara “Negarawan” No. 02 Nopember 2006

Internet

<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=10345&cl=Berita>

www.setneg.go.id

www.legalitas.org

www.jimly.com

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-undang

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden (Perpres)

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2005 tentang Sekretariat Negara dan Sekretaris Kabinet

Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengolahan Program Legislasi Nasional

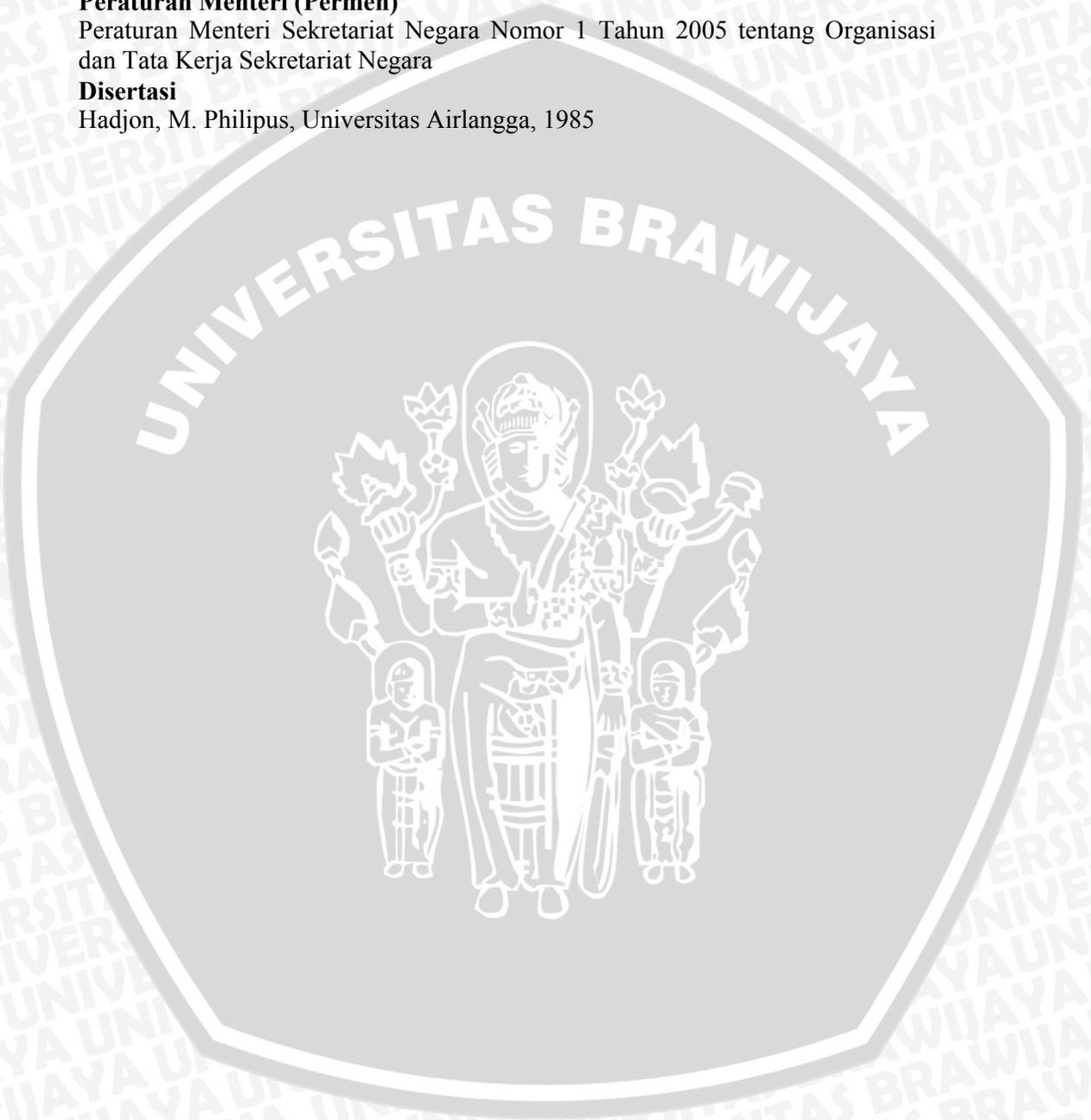
Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang

Peraturan Menteri (Permen)

Peraturan Menteri Sekretariat Negara Nomor 1 Tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Negara

Disertasi

Hadjon, M. Philipus, Universitas Airlangga, 1985



PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 1 TAHUN 2007

TENTANG

PENGESAHAN, PENGUNDANGAN, DAN PENYEBARLUASAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang: bahwa untuk melaksanakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;

Mengingat : 1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);

MEMUTUSKAN :

- 2 -
Menetapkan : PERATURAN PRESIDEN TENTANG PENGESAHAN,
PENGUNDANGAN, DAN PENYEBARLUASAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Presiden ini yang dimaksud dengan :

1. Peraturan ...

1. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.
2. Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.
3. Menteri adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.
4. Undang-Undang adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
5. Kepala Daerah adalah Gubernur atau Bupati/Walikota.

BAB II

PENGESAHAN DAN PENGUNDANGAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Bagian Kesatu

Pengesahan dan Pengundangan Undang-Undang

Pasal 2

- (1) Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.
- (2) Penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 3 ...

Pasal 3

Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) guna disahkan oleh Presiden.

Pasal 4

- (1) Naskah rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 disahkan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang dengan membubuhkan tanda tangan.

- (2) Penandatanganan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden.
- (3) Naskah undang-undang yang telah disahkan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibubuhi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.

Pasal 5

- (1) Dalam hal rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) tidak ditandatangani oleh Presiden dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.
- (2) Kalimat pengesahan bagi rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbunyi : “Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.
- (3) Kalimat ...

- (3) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibubuhkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

- (4) Naskah undang-undang yang telah dibubuhi kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibubuhi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara, dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.

Pasal 6

- (1) Menteri mengundangkan undang-undang dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (2) Penjelasan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (3) Menteri membubuhi :
 - a. Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan nomor dan tahun; dan
 - b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan nomor.

Pasal 7

- (1) Menteri menandatangani pengundangan undang-undang dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah undang-undang.
- (2) Naskah undang-undang yang telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Kedua...

Bagian Kedua

Penetapan dan Pengundangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden

Pasal 8

- (1) Presiden menetapkan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden yang telah disusun berdasarkan ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden.
- (2) Guna penetapan rancangan peraturan perundang-undangan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) :
 - a. Menteri Sekretaris Negara melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dan rancangan peraturan pemerintah; dan
 - b. Sekretaris Kabinet melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan presiden.
- (3) Naskah rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Presiden menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden dengan membubuhkan tanda tangan.

(4) Terhadap ...

(4) Terhadap naskah peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat

(3) :

- a. Menteri Sekretaris Negara membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah; dan
- b. Sekretaris Kabinet membubuhkan nomor dan tahun pada naskah Peraturan Presiden, guna disampaikan kepada Menteri untuk diundangkan.

Pasal 9

(1) Menteri mengundang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

(2) Penjelasan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

(3) Menteri membubuhi :

- a. Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan nomor dan tahun; dan
 - b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan nomor.
- (4) Pengundangan Peraturan Presiden dilakukan sepanjang mengenai :
- a. pengesahan perjanjian antara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional; atau
 - b. pernyataan keadaan bahaya.

Pasal 10 ...

Pasal 10

- (1) Menteri menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan perundang-undangan tersebut.
- (2) Menteri menyampaikan naskah peraturan perundang-undangan yang telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada :
 - a. Menteri Sekretaris Negara, untuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah; dan
 - b. Sekretaris Kabinet, untuk Peraturan Presiden;guna disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Ketiga

Penetapan dan Pengundangan Peraturan
Perundang-undangan Lain dalam
Lembaran Negara Republik Indonesia

Pasal 11

Pimpinan Lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (1) huruf d Undang-Undang, menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 12

(1) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 yang menurut peraturan perundang-undangan harus diundangkan, pengundangannya dilakukan oleh Menteri.

(2) Pimpinan ...

(2) Pimpinan Lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 menyampaikan naskah peraturan perundangan-undangan yang telah ditetapkan dan telah diberi nomor dan tahun kepada Menteri untuk diundangkan.

Pasal 13

- (1) Menteri mengundang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1), dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (2) Penjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.
- (3) Menteri membubuhi :
 - a. Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan nomor dan tahun; dan
 - b. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan nomor.

Pasal 14

- (1) Menteri menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan perundang-undangan tersebut.
- (2) Naskah yang telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Menteri kepada sekretariat Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian ...

Penetapan dan Pengundangan Peraturan Daerah

Pasal 15

- (1) Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
- (2) Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Pasal 16

Sekretaris Daerah melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 guna penetapannya oleh Kepala Daerah.

Pasal 17

- (1) Naskah rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan.
- (2) Penandatanganan oleh Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan

peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.

(3) Naskah ...

- (3) Naskah Peraturan Daerah yang telah ditandatangani oleh Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibubuhi nomor dan tahun di Sekretariat Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah.

Pasal 18

- (1) Dalam hal rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) tidak ditandatangani oleh Kepala Daerah dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2), rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan.
- (2) Kalimat pengesahan bagi rancangan peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berbunyi : “Peraturan Daerah ini dinyatakan sah”.
- (3) Kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah.
- (4) Naskah Peraturan Daerah yang telah dibubuhi kalimat pengesahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibubuhi nomor dan tahun di Sekretariat Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah.

Pasal 19

- (1) Sekretaris Daerah mengundang Peraturan Daerah dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.
- (2) Penjelasan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Daerah.

(3) Sekretaris ...

- (3) Sekretaris Daerah membubuhi :
 - a. Lembaran Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan nomor dan tahun; dan
 - b. Tambahan Lembaran Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan nomor.

Pasal 20

- (1) Sekretaris Daerah menandatangani pengundangan Peraturan Daerah dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Daerah tersebut.
- (2) Naskah Peraturan Daerah yang telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disimpan oleh Sekretaris Daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bagian Kelima

Penetapan dan Pengundangan Peraturan Kepala Daerah
dan Peraturan di Bawah Kepala Daerah

Pasal 21

- (1) Kepala Daerah menetapkan rancangan peraturan Kepala Daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (2) Sekretaris Daerah melakukan penyiapan naskah rancangan peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) guna penetapannya oleh Kepala Daerah.
- (3) Naskah rancangan peraturan Kepala Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan.
- (4) Naskah ...
- (4) Naskah Peraturan Kepala Daerah yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibubuhi nomor dan tahun di Sekretariat Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah.

Pasal 22

- (1) Sekretaris Daerah mengundang Peraturan Kepala Daerah dengan menempatkannya dalam Berita Daerah.
- (2) Penjelasan Peraturan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditempatkan dalam Tambahan Berita Daerah.
- (3) Sekretaris Daerah membubuhi :

- a. Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan nomor dan tahun; dan
- b. Tambahan Berita Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan nomor.

Pasal 23

- (1) Sekretaris Daerah menandatangani pengundangan Peraturan Kepala Daerah dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah Peraturan Kepala Daerah tersebut.
- (2) Naskah Peraturan Kepala Daerah yang telah ditandatangani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disimpan oleh Sekretaris Daerah sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 24

- (1) Peraturan di bawah Peraturan Kepala Daerah ditetapkan sesuai ketentuan yang berlaku bagi peraturan perundang-undangan tersebut.

(2) Peraturan ...

- (2) Peraturan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diundangkan oleh sekretaris lembaga yang menetapkan peraturan tersebut dengan menempatkannya dalam Berita Daerah.

BAB III

PENGUNDANGAN DALAM BERITA NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

Pasal 25

Peraturan perundang-undangan yang wajib diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia adalah :

- a. Peraturan menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen;
- b. Peraturan perundang-undangan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang.

Pasal 26

- (1) Menteri/Pimpinan Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 huruf a dan huruf b menyampaikan naskah peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkannya dan telah diberi nomor dan tahun di sekretariat Kementerian/Lembaga Pemerintah dimaksud, kepada Menteri untuk diundangkan.
- (2) Menteri mengundang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan menempatkannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.
- (3) Penjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditempatkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

(4) Menteri ...

(4) Menteri membubuhi :

- a. Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan nomor dan tahun; dan
- b. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan nomor.

Pasal 27

Rumusan pengundangan dalam Berita Negara Republik Indonesia berbunyi :

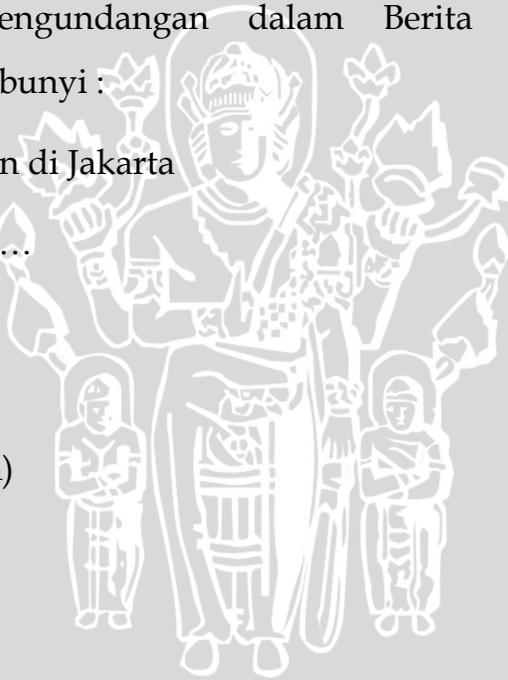
“Diundangkan di Jakarta

pada tanggal ...

Menteri

(tanda tangan)

(Nama)”



Pasal 28

(1) Menteri menandatangani pengundangan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) dengan membubuhkan tanda tangan pada naskah peraturan perundang-undangan tersebut.

(2) Naskah peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia disampaikan oleh Menteri kepada Kementerian/Pimpinan

Lembaga yang bersangkutan untuk disimpan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB IV ...

BAB IV

PENYEBARLUASAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN YANG TELAH DIUNDANGKAN

Pasal 29

- (1) Pemerintah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Berita Negara Republik Indonesia.
- (2) Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Menteri, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11, Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen yang memprakarsai rancangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan atau disahkan oleh Presiden dan menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen/Pimpinan Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1).
- (3) Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan dibawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

(4) Penyebarluasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dimaksudkan agar masyarakat mengerti, dan memahami maksud-maksud yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan dimaksud, sehingga dapat melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dimaksud.

(5) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4), adalah:

- a. Lembaga Negara, Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah dan pihak terkait lainnya; dan
- b. masyarakat di lingkungan non pemerintah lainnya.

(6) Penyebarluasan ...

- (6) Penyebarluasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3) dilakukan melalui :
- a. media cetak;
 - b. media elektronik; dan
 - c. cara lainnya.

Pasal 30

(1) Dalam rangka penyebarluasan melalui media cetak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (6) huruf a :

- a. Menteri :
 - i. menyampaikan salinan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran

Negara Republik Indonesia, dan Berita Negara Republik Indonesia kepada Kementerian/Lembaga yang memprakarsai atau menetapkan peraturan perundang-undangan tersebut; dan

ii. menyediakan salinan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, dan Berita Negara Republik Indonesia bagi masyarakat yang membutuhkan.

b. Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet menyampaikan salinan otentik naskah peraturan perundang-undangan yang disahkan atau ditetapkan oleh Presiden, baik yang diundangkan maupun yang tidak diundangkan kepada Lembaga Negara, Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen, Pemerintah Daerah dan pihak terkait.

c. Sekretariat Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) menyampaikan salinan otentik naskah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Lembaga yang bersangkutan, yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia kepada Lembaga Negara, Kementerian/ Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan pihak terkait.

d. Sekretariat ...

d. Sekretariat Kementerian/sekretariat Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) menyampaikan salinan otentik naskah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kementerian/Lembaga yang bersangkutan, yang

diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia kepada Lembaga Negara, Kementerian/Lembaga Pemerintahan Non Departemen, dan pihak terkait.

- (2) Pihak yang untuk keperluan tertentu membutuhkan salinan otentik peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, huruf c, dan huruf d dapat mengajukan permintaan kepada Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, sekretariat Kementerian dan sekretariat Lembaga yang bersangkutan.

Pasal 31

- (1) Dalam rangka penyebarluasan melalui media cetak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (6) huruf a, Sekretariat Daerah :
 - a. menyampaikan salinan otentik peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah kepada Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Departemen dan pihak terkait.
 - b. menyediakan salinan peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah bagi masyarakat yang membutuhkan.
- (2) Pihak yang untuk keperluan tertentu membutuhkan salinan otentik peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dapat mengajukan permintaan kepada Sekretariat Daerah.

Pasal 32

- (1) Dalam rangka penyebarluasan melalui media elektronik sebagai-mana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (6) huruf b Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, sekretariat Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2), dan sekretariat Kementerian/ sekretariat Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) serta Sekretariat Daerah menyelenggarakan sistem informasi peraturan perundang-undangan yang berbasis internet.
- (2) Penyelenggaraan sistem informasi peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sebagai berikut :
 - a. Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet menyelenggarakan sistem informasi peraturan perundang-undangan yang disahkan atau ditetapkan oleh Presiden;
 - b. Sekretariat Lembaga, Sekretariat Kementerian dan Sekretariat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan sistem informasi peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pimpinan Lembaga, Menteri dan Kepala Daerah yang bersangkutan.
- (3) Lembaga Pemerintah selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menyelenggarakan sistem informasi peraturan perundang-undangan yang berbasis internet.

Pasal 33

Disamping kegiatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 32, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet,

Sekretariat Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2), Sekretariat Kementerian/Sekretariat Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1) dan Sekretariat Daerah dapat melakukan penyebarluasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d serta Pasal 31 melalui media cetak dan media elektronik dalam bentuk kegiatan-kegiatan lain.

Pasal 34 ...

Pasal 34

- (1) Dalam rangka penyebarluasan peraturan perundang-undangan dengan cara lain sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 29 ayat (6) huruf c :
- a. Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet;
 - b. Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2);
 - c. Kementerian yang memprakarsai rancangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan atau disahkan oleh Presiden;
 - d. Kementerian/Lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1); dan
 - e. Pemerintah Daerah,
- dapat melakukan sosialisasi peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d serta Pasal 31 baik sendiri-sendiri maupun bekerjasama dengan Menteri dan/atau lembaga terkait lain.
- (2) Sosialisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan cara tatap muka atau dialog langsung, berupa

ceramah, workshop/seminar, pertemuan ilmiah, konferensi pers dan cara lainnya.

BAB V

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 35

Dengan berlakunya Peraturan Presiden ini, semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan ketentuan dalam Peraturan Presiden ini dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 36 ...

Pasal 36

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta

pada tanggal 25 Januari 2007

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG

YUDHOYONO

Salinan sesuai dengan aslinya

Deputi Sekretaris Kabinet
Bidang Hukum,

Lambock V. Nahattands



PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA (PERPRES)

NOMOR 68 TAHUN 2005 (68/2005)

TENTANG

TATA CARA MEMPERSIAPKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG,
RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI
UNDANG-UNDANG,
RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH, DAN
RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan, perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389);

MEMUTUSKAN :

Menetapkan :

PERATURAN PRESIDEN TENTANG TATA CARA MEMPERSIAPKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG, RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG, RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH, DAN RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN.

BAB I

KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Presiden ini, yang dimaksud dengan :

1. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum.
2. Undang-Undang adalah Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa.
4. Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
5. Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden.
6. Program Legislasi Nasional, yang selanjutnya disingkat Prolegnas, adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis.
7. Naskah Akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang.
8. Pemrakarsa adalah menteri/pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
9. Menteri adalah menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan.

BAB II PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Bagian Pertama Umum

Pasal 2

- (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.

Pasal 3

- (1) Dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa 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.
- (2) Keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah :
 - a. menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang;
 - b. meratifikasi konvensi atau perjanjian internasional;
 - c. melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi;
 - d. mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; atau
 - e. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat dan Menteri.

Pasal 4

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.

Pasal 5

- (1) Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang dapat terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.
- (2) Penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.
- (3) Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat

- dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur.
- (4) Pedoman penyusunan Naskah Akademik diatur dengan Peraturan Menteri.

Bagian Kedua Penyusunan Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Prolegnas

Pasal 6

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen.
- (2) Keanggotaan Panitia Antardepartemen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas unsur departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen yang terkait dengan substansi Rancangan Undang-Undang.
- (3) Panitia Antardepartemen dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh Pemrakarsa.
- (4) Panitia Antardepartemen penyusunan Rancangan Undang-Undang dibentuk setelah Prolegnas ditetapkan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 7

- (1) Dalam rangka pembentukan Panitia Antardepartemen, Pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.
- (2) Surat permintaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi, dan hal-hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang.
- (3) Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menugaskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi Rancangan Undang-Undang.
- (4) Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan paling lama 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal diterimanya surat permintaan oleh Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.
- (5) Pemrakarsa menetapkan surat keputusan pembentukan panitia Antardepartemen paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal surat permintaan keanggotaan Panitia Antardepartemen sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

Keikutsertaan wakil dari Departemen yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dalam setiap Panitia Antardepartemen sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) dimaksudkan untuk melakukan pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang dan teknik perancangan perundang-undangan.

Pasal 9

Kepala biro hukum atau kepala satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa, secara fungsional bertindak sebagai sekretaris Panitia Antardepartemen.

Pasal 10

- (1) Panitia Antardepartemen menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai objek yang akan diatur, jangkauan, dan arah pengaturan.
- (2) Kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan Rancangan Undang-Undang dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi dibidang peraturan perundang-undangan pada lembaga Pemrakarsa.
- (3) Hasil perancangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) selanjutnya disampaikan kepada Panitia Antardepartemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati.
- (4) Pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (3), wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi.
- (5) Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di tingkat Panitia Antardepartemen, Pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan peraturan tinggi atau organisasi dibidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Pasal 11

Ketua Panitia Antardepartemen melaporkan perkembangan penyusunan Rancangan

Undang-Undang dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada Pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan.

Pasal 12

Ketua Panitia Antardepartemen menyampaikan perumusan akhir Rancangan Undang-Undang kepada Pemrakarsa, disertai dengan penjelasan secukupnya.

Pasal 13

- (1) Dalam rangka penyempurnaan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pemrakarsa dapat menyebarluaskan Rancangan Undang-Undang kepada masyarakat.
- (2) Hasil penyebarluasan dijadikan bahan oleh Panitia Antardepartemen untuk penyempurnaan Rancangan Undang-Undang.

Pasal 14

- (1) Pemrakarsa menyampaikan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 atau Pasal 13 kepada Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan.
- (2) Pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perundang-undangan.

Pasal 15

Penyampaian pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait diberikan dalam jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Rancangan Undang-Undang diterima.

Pasal 16

Dalam hal Pemrakarsa melihat adanya perbedaan di antara pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, Pemrakarsa bersama dengan Menteri menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga terkait yang bersangkutan.

Pasal 17

Apabila upaya penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 tidak

memberikan hasil, Menteri melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada Presiden untuk memperoleh keputusan.

Pasal 18

Perumusan ulang Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Menteri.

Pasal 19

Apabila Rancangan Undang-Undang tersebut sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan perundang-undangan, Pemrakarsa mengajukan Rancangan Undang-Undang tersebut kepada Presiden guna penyampaiannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Menteri.

Pasal 20

- (1) Apabila Presiden berpendapat Rancangan Undang-Undang masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan Menteri dan Pemrakarsa untuk mengkoordinasikan kembali penyempurnaan Rancangan Undang-Undang tersebut.
- (2) Rancangan Undang-Undang yang telah disempurnakan disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan tembusan kepada Menteri.

Bagian Ketiga

Penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas

Pasal 21

- (1) Dalam rangka penyusunan konsepsi Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1), Pemrakarsa wajib mengkonsultasikan konsepsi tersebut kepada Menteri.
- (2) Konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Pasal 22

- (1) Untuk kelancaran pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2), Menteri mengkoordinasikan pembahasan konsepsi tersebut dengan pejabat yang bewenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perundang-undangan dari lembaga Pemrakarsa dan lembaga terkait lainnya.
- (2) Apabila dipandang perlu, koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat pula melibatkan perguruan tinggi dan atau organisasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (5).

Pasal 23

- (1) Dalam hal koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 tidak menghasilkan keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Menteri dan Pemrakarsa melaporkannya kepada Presiden disertai dengan penjelasan mengenai perbedaan pendapat atau perbedaan pandangan yang ada untuk memperoleh keputusan atau arahan.
- (2) Keputusan dan arahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus merupakan persetujuan izin prakarsa penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Pasal 24

- (1) Dalam hal koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 telah menghasilkan keharmonisan, kebulatan, dan kemantapan konsepsi, Pemrakarsa menyampaikan konsepsi Rancangan Undang-Undang kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri, guna mendapat persetujuan.
- (2) Berdasarkan persetujuan Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen.
- (3) Tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen dan penyusunan Rancangan Undang-Undang selanjutnya dilakukan sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 sampai dengan Pasal 20.

BAB III

PENYAMPAIAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG, KEPADA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 25

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh Presiden disampaikan kepada

Dewan Perwakilan Rakyat untuk dilakukan pembahasan.

Pasal 26

- (1) Menteri Sekretaris Negara menyiapkan surat Presiden kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat guna menyampaikan Rancangan Undang-Undang disertai dengan Keterangan Pemerintah mengenai Rancangan Undang-Undang dimaksud.
- (2) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat :
 - a. menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat;
 - b. sifat penyelesaian Rancangan Undang-Undang yang dikehendaki; dan
 - c. cara penanganan atau pembahasannya.
- (3) Keterangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disiapkan oleh Pemrakarsa, yang paling sedikit memuat :
 - a. urgensi dan tujuan penyusunannya;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan;
 - c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
 - d. jangkauan serta arah pengaturan;yang menggambarkan keseluruhan substansi Rancangan Undang-Undang.
- (4) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditembuskan kepada Wakil Presiden, para menteri koordinator, menteri yang ditugasi untuk mewakili Presiden/pemrakarsa, dan Menteri.
- (5) Dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, Pemrakarsa memperbanyak Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.

Pasal 27

- (1) Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat, menteri yang ditugasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf a wajib melaporkan perkembangan dan permasalahan yang dihadapi kepada Presiden untuk memperoleh keputusan dan arahan.
- (2) Apabila dalam pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdapat masalah yang bersifat prinsipil dan arah pembahasannya akan mengubah isi serta arah Rancangan Undang-Undang, menteri yang ditugasi mewakili Presiden wajib terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden disertai dengan saran pemecahannya untuk memperoleh keputusan.

Pasal 28

Pendapat akhir Pemerintah dalam pembahasan Rancangan Undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan oleh menteri yang ditugasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf a setelah terlebih dahulu melaporkannya kepada Presiden.

Pasal 29

Menteri yang ditugasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (2) huruf a segera melaporkan Rancangan Undang-Undang yang telah mendapat atau tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Presiden.

Pasal 30

Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak dapat diajukan kembali dalam masa sidang yang sama.

BAB IV RANCANGAN UNDANG-UNDANG YANG DISUSUN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 31

Terhadap Rancangan Undang-Undang yang disusun dan disampaikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden menugaskan menteri yang tugas pokoknya membidangi substansi Rancangan Undang-Undang tersebut untuk mengkoordinasikan pembahasannya dengan Menteri dan menteri/lembaga pemerintah nondepartemen terkait.

Pasal 32

- (1) Menteri yang ditugasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 menyiapkan pandangan dan pendapat Pemerintah serta menyiapkan saran penyempurnaan yang diperlukan dalam bentuk Daftar Inventarisasi Masalah, dengan berkoordinasi dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen terkait.
- (2) Dalam hal terdapat perbedaan pendapat dalam penyiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri dan menteri yang ditugasi melapor kepada Presiden untuk memperoleh keputusan atau arahan.

Pasal 33

Pandangan dan pendapat Pemerintah serta Daftar Inventarisasi Masalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 disampaikan kepada Presiden.

Pasal 34

- (1) Presiden menunjuk menteri yang mewakilinya untuk pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat dan menyampaikan penunjukan tersebut kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Dalam penunjukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekaligus juga disampaikan pendapat Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang.
- (3) Penunjukan menteri dan penyampaian pendapat Pemerintah kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak surat Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat diterima.

Pasal 35

Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 30.

BAB V PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH PENGANTI UNDANG-UNDANG

Pasal 36

Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden memerintahkan penyusunan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Pasal 37

- (1) Presiden menugaskan penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.
- (2) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi

dengan Menteri dan menteri/pimpinan lembaga terkait.

Pasal 38

- (1) Setelah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ditetapkan oleh Presiden, menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) menyusun Rancangan Undang-Undang mengenai penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- (2) Ketentuan mengenai penyampaian Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dewan Perwakilan Rakyat berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26.

BAB VI PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH

Pasal 39

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen.
- (2) Tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II.

BAB VII PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN

Pasal 40

- (1) Dalam penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, Pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antardepartemen.
- (2) Tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden kepada Presiden berlaku mutatis mutandis ketentuan Bab II.

BAB VIII PERAN SERTA MASYARAKAT

Pasal 41

- (1) Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada Pemrakarsa.
- (2) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan

- menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan.
- (3) Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

BAB IX KETENTUAN PERALIHAN Pasal 42

Pada saat Peraturan Presiden ini mulai berlaku, Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden yang sedang dalam proses penyusunan berdasarkan ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang tetap dilanjutkan dan disesuaikan dengan Peraturan Presiden ini.

BAB X KETENTUAN PENUTUP

Pasal 43

Pada saat Peraturan Presiden ini mulai berlaku, Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 44

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 14 November 2005
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
ttd

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO