

**PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN
PEMERINTAH PENGGANTI UNDANG-UNDANG
(Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)**

Muhammad Faqih

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya
faqih2896@gmail.com

ABSTRACT

This research aims to find out how establishment of legislation and PERPPU in perspective Law No. 12 of 2011 concerning Establishment of legislation. The research method used by the author is normative legal research through a status approach and historical approach to analysis establishment of legislation used. Analysis Republic Indonesia Law No.12 of 2011. The results of the study showed that the process establishment of legislation the background is with an urgent situation that forces the process of its establishment to be cut short and some of its accelerated links to adjust state conditions in times of emergency. Whereas in the process of making law it is in accordance with Republic Indonesia Law No. 12 of 2011.

Keyword: Law, PERPPU, Establishment of Legislation.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana proses pembentukan undang-undang (UU) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun metode yang digunakan penelitian adalah yuridis normative (normative legal research) melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (status approach) dan pendekatan historis (historical approach) dengan menelaah Proses Pembentukan Undang-Undang dan PERPPU melalui analisis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011. Hasil penelitian ini menyatakan bahwa Proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) dilatarbelangi dengan peristiwa mendesak yang memaksa proses pembentukannya dipersingkat dan beberapa mata rantai prosesnya dipercepat guna menyesuaikan kondisi negara disaat keadaan darurat. Sedangkan dalam proses pembuatan Undang-Undang sudah sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011.

Kata kunci: Undang-Undang, PERPPU, Pembentukan Undang-Undang.

I. Pendahuluan

Proses pembentukan undang-undang telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yaitu:¹ Pasal 20 ayat 1 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kewenangan penuh untuk membentuk Undang-Undang, Pasal 5 ayat 1 dijelaskan Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR. Selanjutnya dalam Pasal 20 ayat 2 UUD NRI 1945 mengatur bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden guna mendapatkan persetujuan bersama.² Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasal 1 angka 2 dijelaskan peraturan perundang-undangan ialah peraturan tertulis yang memuat norma hukum dan mengikat secara umum yang dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang diberikan kewenangan melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³ Peraturan perundang-undangan menurut Soehino yaitu sebuah proses atau tata cara pembentukan peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkatan paling rendah ke tingkatan paling tinggi, yang didapatkan secara atribusi dan delegasi dari kekuasaan perundang-undangan hingga seluruh produk peraturan perundang-undangan.⁴

Istilah “peraturan perundang-undangan” hingga saat ini masih populer di kalangan pakar Hukum Tata Negara seperti A. Hamid S. Attamimi, Bagir Manan, dan Sri Soemantri. A. Hamid S. Attamimi menjelaskan bahwa istilah tersebut tidak digunakan secara mutlak. Terkadang istilah “perundang-undangan” saja yang dipakai. Akan tetapi penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih cocok dan relevan ketika dalam membicarakan mengenai bentuk peraturan (hukum) dan jenisnya. Dalam konteks lain lebih tepat menggunakan istilah “perundang-

¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2017, h. 135.

² Derminda Dalimunthe, “Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang”, *Jurnal Al-Maqasid*, Vol. 4 No. 2, 2018, h. 59.

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 2

⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1981, h. 2.

undangan” semisal dalam menyebut teori dasar-dasar perundang-undangan atau perundang-undangan itu sendiri.⁵

Hadirnya undang-undang dalam suatu negara tentu memiliki kedudukan yang penting dan strategis, baik ditinjau dari fungsi undang-undang, konsepsi negara hukum, dan hirarki norma hukum yang berlaku. Di dalam negara hukum undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Tentunya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ideal harus berpatokan terhadap asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijke wetgeving*), dan juga berlandaskan pada asas-asas hukum umum (*algemen rechtsbeginselen*) yang di dalamnya memuat asas negara berdasar atas hukum (*rechstaat*) pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi negara serta kedaulatan rakyat. Negara hukum menjadi dasar yang berlaku secara universal dalam bekerjanya sistem hukum dan pemerintahan.⁶ Tindakan pemerintah mensyaratkan dilakukan berdasarkan prinsip legalitas.⁷ Pendapat Attamimi menyebutkan bahwa, pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia yang patut, adalah sebagai berikut: Cita Hukum Indonesia; Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan yang berdasar Konstitusi; Asas-asas lainnya.⁸

Tentu dalam proses pembuatan undang-undang tidaklah mudah pasti akan melalui proses yang panjang dan lama, Adapun dalam penelitian ini menelaah akan dibahas secara terperinci tentang bagaimana proses pembentukan undang-undang yang baik sesuai prosedur sehingga menciptakan kehidupan bernegara yang adil dan makmur.

II. METODELOGI

⁵ H. Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, h. 17.

⁶ Philipus, M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Surabaya, 2007, h. 73.

⁷ A. Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayu Media, 2005, h. 41-40. Lihat pula dalam Ahmad Munir, “Good Governance on Tax Amnesty”, in *International Conference on Law, Governance and Globalization 2017 (ICLGG 2017)*, Atlantis Press, Vol. 131, 2017, p. 131.

⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan, (Hukum Tata Pengaturan)*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1993, h. 102-103.

Dalam Penelitian kali ini menggunakan suatu pendekatan hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian terhadap suatu norma yang ada dalam hukum positif. Penelitian hukum normatif melihat hukum sebagai kaidah tertulis atau tidak tertulis dan sebuah putusan yang berasal dari kewenangan suatu lembaga.

Berkaitan dengan hubungan antara penelitian normatif ini adalah, peneliti memakai suatu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Sumber literatur yang didapat dalam penelitian ini ditelaah dari studi literatur atau kepustakaan yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum yang telah disusun secara sistematis dianalisa menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif dengan pemusatan pemecahan konteks masalah teraktual saat ini.

III. PEMBAHASAN

Undang-undang dalam suatu negara tentu memiliki kedudukan yang penting dan strategis, hal ini diketahui dari fungsi undang-undang, konsepsi negara hukum, dan hirarki norma hukum yang berlaku. Pembahasan terkait dengan proses pembentukan Undang-Undang dan PERPPU sangat penting untuk dikaji sesuai dengan konteks fenomena saat ini. Berikut telaah Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Proses Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Cabang kekuasaan legislatif ialah cabang kekuasaan yang pertama kali merepresentasikan kedaulatan rakyat. Dalam kegiatan bernegara, bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh karena itu, kewenangan dalam menetapkan peraturan harus dilimpahkan kepada lembaga legislative dan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen.⁹ Setidaknya ada tiga poin penting yang harus diatur oleh wakil rakyat antara lain ialah pertama, pengaturan yang bisa mengurangi kebebasan dan hak warga negara. Kedua, pengaturan yang bisa membebani harta kekayaan warga negara dan ketiga, pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi ke 1, Cetakan ke 5, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 298-299.

penyelenggara negara. Ketiga hal tersebut hanya akan terjadi jika mendapat dukungan dari warga negara itu sendiri, yaitu melalui perantara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) atau parlemen.

Oleh sebab itu, fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan. Lebih konkretnya ialah fungsi pengaturan (*regelende functie*) terwujud dalam fungsi pembentukan undang-undang (*wetgevende functie* atau *law making function*).¹⁰ Fungsi pengaturan itu sendiri adalah berkaitan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi. Dengan demikian maka peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar wajib dibuat dan ditetapkan oleh parlemen dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

Selain itu, fungsi legislative menyangkut empat hal kegiatan, diantaranya ialah memprakarsai pembuatan undang-undang (*legislative initiation*), membahas rancangan undang-undang (*law making process*), menyetujui atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactmen approval*), dan memberikan persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya. (*binding decision making on international aggrement and treaties or other legal binding document*).

Selanjutnya Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan”.¹¹ Yang akan diuraikan sebagai berikut:

- a. Tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara umum diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 87, UU No. 12 Th 2011.
- b. Sedangkan khusus pembentukan Undang-Undang dimulai dari Pasal 16, kemudian Pasal 43 sampai dengan Pasal 51 yang mengatur tentang penyusunan Undang-Undang.

¹⁰ *Ibid.*, h. 299.

¹¹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*, Kanisius, Yogyakarta, 2020, h. 28.

- c. Pasal 65 sampai dengan Pasal 74 mengatur tentang pembahasan serta pengesahan Undang-Undang.
- d. Pasal 81 sampai dengan Pasal 85 mengatur tentang pengundangan.¹²

1. Tahap Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan penyusunan Undang-Undang menurut Pasal 16 dan 17 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang guna mewujudkan system hukum nasional.¹³

Menurut Pasal 18 Undang-Undang N0. 12 Th. 2011, dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Prolegnas didasarkan atas:¹⁴

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah Undang-Undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka Panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Program kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;
- h. Dan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam hal penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus membidangi legislasi. Sedangkan penyusunan Prolegnas di wilayah DPR selanjutnya dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang secara khusus diberikan kewenangan menangani legislasi dengan mempertimbangkan dan menerima usulan dari anggota DPR, DPD, fraksi, komisi, dan masyarakat. Dan apabila penyusunan Prolegnas dilingkungan Pemerintah akan dikoordinasikan oleh jajaran Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum yang diatur lebih jelasnya dalam Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹² *Ibid.*, h. 28.

¹³ *Ibid.*, h. 29.

¹⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, h. 10-11.

Ada dua jenis Prolegnas yang kemudian disusun untuk jangka waktu 5 tahunan yang sering disebut dengan Prolegnas Jangka Menengah (PJM) dan tahunan (Prolegnas Prioritas Tahunan). Namun, sebelum RUU diserahkan dalam Prolegnas tahunan, DPR dan Pemerintah harus menyusun Naskah Akademik dan RUU terlebih dahulu. Akan tetapi Prolegnas ialah bukan satu-satunya acuan dalam perencanaan pembentukan Undang-Undang. Ada beberapa kemungkinan terdapat pembahasan atas RUU yang tidak terdapat dalam prolegnas, hal itu karena muncul dalam keadaan tertentu atau Negara dalam kondisi kegentingan memaksa yang perlu segera direspon. Secara umum, ada 5 tahap yang dilalui dalam penyusunan Prolegnas:¹⁵

- a. Tahap mengumpulkan masukan,
- b. Tahap penjarangan masukan,
- c. Tahap penetapan awal,
- d. Tahap pembahasan bersama,
- e. Tahap penetapan prolegnas.

Selanjutnya yaitu dalam Pasal 22 Undang-Undang No. 12 Th. 2011, hasil daripada penyusunan Prolegnas antara DPR dengan Pemerintah kemudian disepakati bersama menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR serta ditetapkan dengan Keputusan DPR.

2. Tahap Penyusunan Undang-Undang

Tahap penyusunan RUU merupakan tahap menyiapkan sebelum RUU itu akan dibahas bersama DPR dan Pemerintah, dalam tahapan ini terdiri dari:

- a. Pembuatan Naskah Akademik
- b. Penyusunan Rancangan Undang-Undang
- c. Harmonisasi, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi

Berdasarkan Pasal 43 Undang-Undang No. 12 Th 2011 disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Presiden yang harus disertai dengan Naskah Akademik. Naskah Akademik yaitu naskah yang diperoleh dari sebuah pengkajian hukum atau penelitian terhadap suatu permasalahan tertentu yang dapat

¹⁵ Roy Marthen Moonti, *Ilmu Perundang-Undangan*, Keretakupa, Makassar, 2017, h. 35.

dipertanggungjawabkan secara ilmiah yang berkaitan dengan pengaturan masalah tersebut dalam sebuah rancangan peraturan sebagai solusi atas permasalahan serta kebutuhan hukum di masyarakat. Adapun pengecualian Rancangan Undang-Undang terhadap Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan Pencabutan Undang-Undang atau Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Minimal harus disertai dengan keterangan yang paling tidak memuat materi muatan dan pokok pikiran yang diatur.

Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPR diatur lebih jelas dalam Pasal 46 Undang-Undang No. 12 Th 2011 dikatakan bahwa, Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan antar komisi, atau alat kelengkapan DPR yang memang khusus membidangi legislasi. Untuk pengharmonisan, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang akan dikoordinasikan lebih lanjut oleh alat kelengkapan DPR.¹⁶ Setelah itu dalam Pasal 49 Undang-Undang No. 12 Th 2011, RUU yang telah disiapkan oleh DPR akan disampaikan kepada Presiden dengan surat pimpinan DPR. Selanjutnya Presiden dalam hal ini akan memberikan mandate atau tugas kepada Menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan RUU bersama DPR, yang dilaksanakan dalam jangka waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan DPR diterima oleh Presiden.

Sedangkan Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang No. 12 Th 2011, dikatakan bahwa Rancangan Undang-Undang yang nantinya akan di buat oleh Presiden akan dipersiapkan oleh Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya, dengan membentuk tim atau panitia tersendiri.¹⁷ Untuk Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan Presiden dalam Pasal 50 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, akan diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR yang memuat penunjukan Menteri sebagai perwakilan Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR. Selanjutnya DPR akan membahas Rancangan Undang-Undang yang berasal dari

¹⁶ Maria Farida Indrati Soeprato., *Op. Cit.*, h. 31.

¹⁷ *Ibid.*

Presiden dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima oleh DPR.

3. Tahap Teknik Penyusunan Undang-Undang

Dalam Undang-Undang No. 12 Th 2011, Pasal 64 dirumuskan bahwa, penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana tercantum dalam lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.

4. Tahap Pembahasan Undang-Undang

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, pembahasan mengenai Rancangan Undang-Undang dilaksanakan oleh DPR bersama dengan Presiden atau Menteri yang mewakili, dan mengikutsertakan DPD terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan hubungan antar pusat dan daerah, otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan wilayah, pengelolaan sumber daya ekonomi dan sumber daya alam lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Ikut sertanya DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang hanya sebatas pembicaraan di tingkat 1 saja yang diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang akan dibahas. Selain itu, DPD memberikan masukan dan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Selanjutnya dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang adalah saling mengkritisi dan adu argumentasi. Jika Rancangan Undang-Undang tersebut berasal dari Presiden, maka yang akan mengkritisi atau memberikan masukan adalah DPR dan DPD. Dan jika Rancangan Undang-Undang itu berasal dari DPR maka yang akan memberikan masukan dan kritikan adalah Presiden dan DPD, Pun sebaliknya apabila Rancangan Undang-Undang tersebut berasal dari DPD maka, yang akan memberikan tanggapan atau pendapat ialah Presiden dan DPR.

5. Tahap Pengesahan Undang-Undang

Sesuai dengan ketentuan Pasal 72 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, dikatakan bahwa Rancangan Undang-Undang yang telah disepakati bersama oleh DPR dan Presiden kemudian disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden

agar disahkan menjadi Undang-Undang. Penyampaian Rancangan Undang-Undang tersebut dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan.

Namun. Dalam penjelasan Pasal 72 ayat (2) telah diubah berdasarkan Undang-Undang No. 15 Th 2019, sehingga berbunyi sebagai berikut¹⁸ “Tenggang waktu 7 (tujuh) hari kerja dianggap layak untuk mempersiapkan segala hal yang berkaitan dengan teknis penulisan Rancangan Undang-Undang ke Lembaran Resmi Presiden sampai dengan penandatanganan, pengesahan Undang-Undang oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia”. Selanjutnya Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama akan disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dan apabila presiden tidak membubuhkan tanda tangan dengan batas waktu yang telah ditentukan, maka Rancangan Undang-Undang akan tetap sah berlaku sebagai Undang-Undang.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang sampai pada titik memperoleh kesepakatan bersama (DPR dan Menteri yang diutus oleh Presiden) yang memiliki makna penting dalam suatu konteks ilmu perundang-undangan, karena dengan hadirnya kesepakatan bersama, maka berakibat pada berubahnya status Rancangan Undang-Undang menjadi sebuah Undang-Undang. Kemudian kesepakatan bersama itu diperkuat dengan keputusan DPR dalam rapat paripurna, maka dengan sendirinya sudah terjadi tindakan pengesahan dalam arti materil.¹⁹ Oleh sebab itu, suatu Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama menjadi Undang-Undang, pada prinsipnya tidak bisa lagi diubah sehubungan dengan adanya keputusan DPR yang mengesahkan Rancangan Undang-Undang itu menjadi sebuah Undang-Undang. Setiap tindakan yang mengubah substansi Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama menjadi Undang-Undang, pada dasarnya menyangkali adanya persetujuan bersama yang pernah diputuskan dalam rapat paripurna DPR.²⁰

¹⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto., *Ilmu Perundang-Undangan...*, Jilid 2, 38.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, “*Prihal Undang-Undang*”, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 291.

²⁰ Aminudin Kasim, “*Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dari Presiden ke DPR*”, (Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Taduluko), 15.

6. Proses Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU)

Kriteria “Kegentingan yang Memaksa” dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) seyogyanya diatur dengan detail dalam suatu peraturan perundang-undangan, agar terwujud suatu mekanisme kontrol yang lebih baik dalam pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Namun hingga saat ini, baik dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maupun PERPRES No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan tentang kewenangan Presiden menetapkan Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang yang didasarkan pada hal ihwal kegentingan yang memaksa, tidak memuat parameter yang jelas mengenai kegentingan yang memaksa tersebut.²¹

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau biasa kita sebut PERPU adalah peraturan yang dibuat oleh Lembaga eksekutif dalam hal ini adalah Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Maka proses pembentukannya tentu berbeda dengan sebuah Undang-Undang. Jika kita melihat dalam ketentuan Pasal 22 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya, dapat diketahui bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) memiliki hierarki, fungsi, dan materi muatan yang sama dengan Undang-Undang, hanya saja dalam proses pembentukannya berbeda dengan Undang-Undang.

Penjelasan Pasal 22 UUD NRI 1945 mengatakan bahwa, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) sebagai “*noodverordeningsrecht*” Presiden (hak Presiden untuk mengatur dalam kegentingan yang memaksa). Proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) berjalan lebih singkat dan beberapa mata rantai

²¹ Andi Yuliani, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dari Masa ke Masa” (Direktorat Jenderal Kemenkumham RI, Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-Undangan).

prosesnya dipercepat, hal ini dikarenakan pembentukannya dilakukan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.²²

7. Berdasarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011

Dalam ketentuan Pasal 52 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, mengatur bahwa penyusunan Peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (PERPU) sebagai berikut:²³

- a. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang terlebih dahulu diajukan kepada DPR pada saat persidangan guna sinkronisasi dan harmonisasi.
- b. Sebagaimana dijelaskan dalam ayat 1 yaitu dalam bentuk Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
- c. Selanjutnya DPR dalam hal ini hanya memberikan persetujuan atau tidak menyetujui terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan pemerintah.
- d. Apabila PERPPU memperoleh persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut akan ditetapkan menjadi Undang-Undang.
- e. Dan sebaliknya jika PERPPU tidak memperoleh persetujuan dari DPR dalam rapat paripurna, maka Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selanjutnya pembahasan mengenai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di DPR dijelaskan dalam Pasal 71 UU No. 12 Tahun 2011 bahwasanya Pembahasan RUU tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dijalankan sesuai dengan proses dan tahapan yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang pada umumnya.

8. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam ketentuan PERPRES No. 87 Tahun 2014, Pasal 58 dikatakan bahwa, Presiden memberikan tugas penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang kepada Menteri sebagai pemrakarsa yang tugas dan tanggung jawabnya membawahi materi yang akan diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut. Selanjutnya Menteri berkoordinasi

²² Maria Farida Indrati Soeprapto., *Ilmu Perundang-Undangan...*, Jilid 2, 81-82.

²³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 26.

dengan Menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait dalam penyusunan PERPPU.

IV. KESIMPULAN

Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 1 angka 1, ditetapkan bahwasanya yang dimaksud dengan “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang meliputi tahapan-tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara umum diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 87, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sedangkan khusus pembentukan Undang-Undang dimulai dari Pasal 16, kemudian Pasal 43 sampai dengan Pasal 51 yang mengatur tentang Penyusunan Undang-Undang. Pasal 65 sampai dengan Pasal 74 mengatur tentang pembahasan dan pengesahan Undang-Undang. Pasal 81 sampai dengan Pasal 85 mengatur tentang pengundangan. Proses pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang berjalan lebih singkat dan beberapa mata rantai prosesnya dipercepat, hal ini dikarenakan pembentukannya dilakukan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Secara umum hampir mendekati dengan proses pembuatan Undang-Undang pada umumnya.

DAFTAR BACAAN

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi ke 1, Cetakan ke 5, Jakarta, Rajawali Perss, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- Attamimi, A. Hamid S. *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*, Jakarta, Fakultas Hukum UI, 1993.
- Fadjar, A. Mukthie, *Tipe Negara Hukum*, Bayu Media, Malang, 2005.
- Hadjon, Philipus, M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi*, Peradaban, Surabaya, 2007.
- Manan, Bagir. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997.

Ranggawidjaja, H. Rosjidi. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indoneisa, Bandung*, PT. Mandar Maju, 1998.

Moonti, Roy Marthen, *Ilmu Perundang-Undangan, Makassar*, Keretakupa, Cetakan Pertama, 2017.

Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, Yogyakarta, Liberty, 1981.

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan*, Yogyakarta, Penerbit Kanisius, 2020.

Yuliantri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta, Raja Grafindo, 2011.

JURNAL

Dalimunthe, Dermina. “Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Al-Maqasid*, Volume 4 Nomor 2 Edisi Juli-Desember 2018.

Kasim, Aminudin. “Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Pergeseran Kekuasaan Legislatif Dari Presiden ke DPR”, Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Taduluko.

Munir, Ahmad, “Good Governance on Tax Amnesty”, in *International Conference on Law, Governance and Globalization 2017 (ICLGG 2017)*, Atlantis Press, Vol. 131, 2017.

Yuliani, Andi. *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dari Masa ke Masa*, Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Jenderal Kemenkumham RI.

UNDANG-UNDANG

Majelis Permusyawaratan Rakyat. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2017.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, Sinar Grafika, 2016.

Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).