

RESEARCH ARTICLE

PENERAPAN TEORI LEGISLASI DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Tifani Rizki Dianisa ^{1✉}, Gayatri Dyah Suprobowati ²

^{1,2} Universitas Sebelas Maret, Surakarta, Indonesia.

✉ dianisaatifani@gmail.com

ABSTRACT

The theory of legislation comes from an English translation which means the theory of making or compiling laws. In other words, the theory of legislation can be interpreted as a theory that examines legislation starting from the planning, drafting, discussion of ratification and promulgation. Indonesia as a state of law in accordance with article 1 paragraph (3) of the Constitution of the Republic of Indonesia should be related to the theory of legislation.

This study aims to find out how the application of legislation theory in the process of forming laws and regulations in Indonesia. The method used by the author in writing this article is a normative legal research method by conducting a study of documents or literature. In addition, the data analysis technique that was chosen was a qualitative analysis technique or translation through words.

Through this writing, it is known that the law is closely related to the legal system adopted by the country of origin. In Indonesia, legal development is determined through the sixth national law seminar with four main aspects, namely: legal culture, legal materials, institutions and apparatus, and development of legal facilities and infrastructure. The process of law formation in Indonesia is very similar to the stages of legislation theory. Therefore, Indonesia can be said to have adopted the theory of legislation in the process of forming laws and regulations.

Based on the research conducted, several conclusions can be drawn namely that the law is part of the legal system, the process of forming legislation in Indonesia consists of 5 stages, namely planning, preparation, discussion, ratification, and promulgation as well as the application of legislation theory in Indonesia is reflected in the the stage of forming Indonesian legislation which is the same as the theory of legislation and is expected to be able to create quality legal products, of course with good cooperation from all relevant institutions.

Keywords: *legislation theory, legal system, legislative process.*

Teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa inggris yang memiliki arti teori membuat atau menyusun undang-undang. Dengan kata lain, teori legislasi dapat diartikan sebagai teori yang mengkaji perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan pengesahan dan pengundangan. Indonesia sebagai negara hukum sesuai

dengan pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia sepatutnya berkaitan dengan teori legislasi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana penerapan teori legislasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Metode yang digunakan penulis dalam penulisan artikel ini adalah metode penelitian hukum normatif dengan melakukan kajian terhadap dokumen atau kepustakaan. Selain itu, teknik analisa data yang dipilih ialah teknik analisis kualitatif atau penjabaran melalui kata-kata.

Melalui penulisan ini diketahui bahwa undang-undang berkaitan erat dengan sistem hukum yang dianut negara asalnya. Di Indonesia pembangunan hukum ditetapkan melalui seminar hukum nasional keenam dengan empat aspek utama yaitu: budaya hukum, materi hukum, lembaga dan aparatur, dan pengembangan sarana dan prasarana hukum. Proses pembentukan hukum di Indonesia sangat mirip dengan tahapan teori legislasi. Oleh karena itu, Indonesia dapat dikatakan mengadopsi teori legislasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan dapat ditarik beberapa kesimpulan yakni bahwa undang-undang merupakan bagian dari sistem hukum, proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas 5 tahap yakni perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan serta penerapan teori legislasi di Indonesia tercermin dari tahap pembentukan perundang-undangan Indonesia yang sama dengan teori legislasi dan diharapkan mampu menciptakan produk hukum yang berkualitas, tentunya dengan kerjasama yang baik dari seluruh lembaga terkait.

Kata Kunci: teori legislasi, sistem hukum, proses legislasi.

INTRODUCTION

Istilah teori legislasi berasal dari terjemahan bahasa Inggris yakni *legislation of theory*, atau dalam bahasa Belanda dikenal dengan *theorie van de wetgeving* atau dapat disebut dengan teori membuat atau menyusun undang-undang.¹ Legislasi dalam arti sempit merupakan proses dan produk pembuatan undang-undang sedangkan dalam arti luas termasuk pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan lain yang mendapat kewenangan dari undang-undang. Dengan kata lain teori legislasi dapat diartikan sebagai teori yang mengkaji perundang-undangan mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga berakhir pada proses pengundangan. Oleh karena itu, fokus dari teori ini ialah proses pembentukan undang-undang beserta tahapan penyusunannya.

Definisi di atas sejalan dengan pendapat beberapa ahli salah satunya Anis Ibrahim yang menyatakan bahwa legislasi merupakan proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif, yang tahapannya dimulai dari perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan sosialisasi produk hukum². Selain itu, pengertian mengenai legislasi juga dijelaskan Salin dan Blabla yang mengatakan bahwa legislasi tidak hanya berarti menetapkan undang-undang tetapi juga diartikan sebagai:

¹ sik bentar

² Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, hal.114

- a. Kekuasaan untuk membuat undang-undang
- b. tindakan legislatif
- c. penyusunan dan pemberlakuan undang-undang
- d. pembuatan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pengadilan
- e. perumusan aturan untuk masa depan.

Lebih lanjut Burkrardt Krems mengemukakan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan bersifat interdisipliner yang secara garis besar dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu teori perundang-undangan yang berorientasi pada pencarian kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian yang bersifat kognitif dan ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif³.

Indonesia sebagai negara hukum sesuai dengan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum” sepatutnya berkaitan erat dengan teori legislasi. Berdasarkan prinsip negara hukum pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang sehingga dalam menjalankan peraturan perundang-undangan menjadi pedoman penyelenggaraan suatu negara yang berlandaskan keinginan rakyat. Di Indonesia peraturan mengenai pembentukan perundang-undangan dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

METODE

Dalam penulisan ini metode yang digunakan ialah metode penelitian hukum normatif yakni penelitian hukum yang mengkaji dokumen atau kepustakaan. Analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah analisis kualitatif atau penjelasan data yang ada melalui kata-kata bukan dengan angka.

RESULTS & DISCUSSION

1. Undang-Undang dan Sistem Hukum

Undang-undang yang notabene merupakan salah satu bagian dari sistem hukum mengharuskan pembentukannya sangat dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu dibentuk. Sehingga untuk mengkaji suatu pembentukan undang-undang secara komprehensif harus diawali dengan mengkaji sistem hukum terkebih dahulu.

Lawrence M. Friedman mengemukakan bahwa untuk memahami sistem hukum dapat dilihat dari unsur yang melekat terhadapnya yakni struktur hukum (legal structure), substansi hukum (legal substance) dan budaya hukum (legal culture)⁴. Selanjutnya, guna

³ Sirajuddin, dkk, 2006, Legislative Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Malang Corruption Watch dengan Yappika, Malang, hal.3

⁴ Yuliandri, Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada(2010), Hal.36

mempermudah pemahaman mengenai sistem hukum, dapat dilakukan dengan mengibaratkan ketiga struktur hukum seperti mesin. Substansinya merupakan apa yang dilakukan dan dikerjakan oleh mesin dan budaya hukumnya ialah siapa saja yang ingin mematikan dan menghidupkan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin digunakan. Sehingga apabila salah satu komponen dalam mesin tidak mendukung maka sistem akan mengalami disfunction (kepincangan).

Pembangunan hukum di Indonesia pada orde baru memodifikasi serta memasukan unsur lain pembangunan hukum yang juga memasukkan sistem hukum yang dikemukakan oleh friedman. Dalam Seminar Hukum Nasional Keenam yang diselenggarakan oleh Badan Hukum Nasional ditetapkan adanya empat aspek pembahasan utama pembangunan hukum di Indonesia yakni:

- a. Budaya hukum
- b. materi hukum
- c. Lembaga dan aparatatur hukum
- d. Pengembangan sarana dan prasarana hukum

Selain perlunya pemahaman mengenai pengertian dari sistem hukum dan kaitannya dengan proses pembentukan undang-undang pengembangan sistem kelembagaan hukum atau struktur hukum dan budaya hukum yang ada juga sangat memperngaruhi keberhasilan dan perkembangan sistem hukum.

2. Prosedur Pembentukan Undang-undang di Indonesia

Proses pembentukan undang-undang di Indonesia beririsan atau dengan kata lain mengadaptasi teori legislasi yang menyatakan bahwa terdapat beberapa tahapan dalam pembentukan undang-undang yaitu beberapa tahapan yakni perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Tahapan pembentukan undang-undang di Indonesia apabila dijabarkan sebagai berikut:

1) Perencanaan Undang-undang

Perencanaan penyusunan UU dalam Prolegnas menjadi skala prioritas program pembentukan undang-undang. Dalam prolegnas penyusunan daftar RUU didasarkan atas:

- a. Perintah UUD NKRI tahun 1945
- b. Perintah ketetapan MPR
- c. Perintah UU
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional
- f. rencana pembangunan jangka menengah
- g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis
- h. aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam penyusunan Prolegnas harus dimuat judul RUU, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lain yang merupakan keterangan mengenai RUU yakni:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan
- b. sasaran yang ingin diwujudkan

c. jangkauan dan arah peraturan⁵

2) Penyusunan Undang-undang

Tahap penyusunan UU dimulai dari perencanaan rancangan UU berdasarkan daftar prioritas Prolegnas. Selanjutnya, baru dimasukkan RUU yang diajukan oleh presiden atau DPR. RUU dari DPR, Presiden atau DPD harus disertai dengan Naskah akademik dikarenakan UU PPP mengharuskan naskah akademik sebagai syarat dalam pengajuan RUU, kecuali terhadap RUU mengenai:

- a. APBN
- b. Penetapan Perpu
- c. Pencabutan UU atau pencabutan Perpu

Hal penting terkait naskah akademik dinyatakan dalam pasal 44 UU PPP dimana penyusunan naskah akademik yang tercantum dalam Lampiran 1 UU PPP menjabarkan mengenai formula naskah akademik sehingga naskah akademik yang dibuat sama, baik dari sisi sistematika, teknis penyusunan maupun substansi yang akan diatur. Pengecekan bahwa proses penyusunan RUU berjalan baik sesuai prosedur dilakukan dengan membuat ketentuan bahwa setiap RUU yang diajukan ke DPR oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau DPD harus melewati proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU oleh Badan Legislasi DPR RI.

Seperti halnya RUU yang diajukan DPR, RUU yang diajukan presiden juga harus melewati proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU. Akan tetapi, perbedaannya terletak pada lembaga yang melakukan pengecekan dimana RUU presiden diharmonisasi oleh Menteri Hukum dan HAM. Ketentuan mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU di dalam pasal 46 dan 47 UU PPP diatur lebih jelas, terstruktur dan terintegrasi dalam peraturan DPR maupun Perpres mengenai tata cara mempersiapkan RUU.

3) Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (1) UU PPP ditegaskan bahwa pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi sesuai dengan bunyi Pasal 20 ayat (2) UUD NKRI Tahun 1945, yakni “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Sedangkan untuk peran dari DPD dalam pembahasan RUU dilakukan hanya apabila RUU yang dibahas berkaitan dengan:

- a. otonomi daerah
- b. hubungan pusat dan daerah
- c. pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah
- d. pengolahan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
- e. perimbangan keuangan pusat dan daerah

Lebih lanjut keikutsertaan DPD dijelaskan hanya pada pembicara tingkat satu, kemudian dalam pembahasan tersebut DPD diwakili oleh alat kelengkapan yang memidangi materi muatan RUU tersebut.⁶

4) Pengesahan Rancangan Undang-undang

⁵ Yani, Ahmad, *Pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif*, Jakarta: Konstitusi Press (2013), Hal. 25

⁶ Ibid hal. 41

Setelah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden RUU kemudian disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU sesuai dengan ketentuan pasal 72 PPP. Jangka waktu penyampaian RUU tersebut paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Penentuan tenggang waktu selama 7 hari tersebut dianggap telah layak untuk mempersiapkan segala hal terkait teknis penulisan RUU kelembaran resmi Presiden sampai dengan penandatanganan UU oleh Presiden dan penandatanganan sekaligus pengundangan ke Lembaran Negara Republik Indonesia oleh Menteri Hukum dan HAM.

5) Pengundangan

Dalam UU PPP pengundangan pengaturan perundang-undangan dilakukan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah. Akan tetapi, dalam lembaran negara republik Indonesia dan berita negara republik Indonesia hanya dimuat batang tubuh peraturan perundang-undangan sedangkan terkait penjelasannya dimuat dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

6) Penyebarluasan

Penyebarluasan Prolegnas, RUU dan UU dapat diartikan sebagai kegiatan untuk memberikan atau memperoleh informasi masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan mengenai Prolegnas dan RUU yang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar dapat diberi masukan atau tanggapan serta memahami UU yang telah diundangkan. Penyebarluasan informasi tersebut dilakukan melalui media elektronik atau media cetak.

Kewenangan terkait penyebarluasan menurut pasal 89 UU PPP tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah melainkan dilakukan kerjasama antar DPR dan pemerintah. Dalam UU tersebut diatur bahwa penyebarluasan dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi DPR. Sedangkan untuk penyebarluasan RUU yang diajukan presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

3. Penerapan Teori Legislasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Anis Ibrahim mendefinisikan legislasi sebagai suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi sendiri terdiri atas beberapa tahapan yakni perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum. Tahap sosialisai merupakan tahap dimana hasil penyusunan undang-undang disampaikan kepada masyarakat. Pengertian lain mengenai legislasi dapat ditemukan dalam Black's Law Dictionary yang mengartikan legislasi dengan beberapa makna yakni:

- a. The act of giving or enacting laws
- b. The power to make laws
- c. The act of legislating
- d. Preparation and enactment of laws
- e. The making of laws via legislation in contrast to court-made laws

f. Formulation of rule for the future. Laws enacted by lawmaking body

Berdasarkan penjabaran di atas makna legislasi diartikan dengan lebih luas. Dengan artian tidak hanya menetapkan atau memberlakukan undang-undang melainkan juga untuk kekuasaan untuk membuat undang-undang, tindakan legislative, penyusunan dan pemberlakuan undang-undang, pembuatan hukum melalui undang-undang, berbeda dengan hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pengadilan dan perumusan aturan untuk masa depan. Hukum ditetapkan oleh badan legislative.

Selanjutnya, Burkrardt Krems mengemukakan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan memiliki sifat interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi. Yang apabila dijabarkan dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu:

- Teori perundang-undangan yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian dan bersifat kognitif
- Ilmu perundang-undangan yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normative

Sehingga apabila ditarik kesimpulan teori legislasi merupakan teori yang mengkaji perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Oleh karena itu, pada dasarnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia menerapkan teori legislasi melalui beberapa tahapan yang apabila diringkas sebagai berikut:

1) Tahap perencanaan

Berdasarkan Peraturan Presiden no 61 Th 2005 tentang tata cara penyusunan dan pengelolaan program legislasi nasional

2) Tahap penyiapan Rancangan Undang-undang

Berdasarkan Peraturan Presiden no 68 Tahun 2005 tentang Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang. Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan pemerintah dan Rancangan Peraturan Presdien

3) Tahap Pembahasan di DPR

Berdasarkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No 08/DPR/RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Reoublik Indonesia

4) Tahap Pengesahan

Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden No 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan perundang-undangan

5) Tahap Pengundangan

Berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Presiden No 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan perundang-undangan

Pengadaptasian teori legislasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat meningkatkan kualitas dari produk hukum yang dibuat oleh lembaga berwenang. Selain itu, apabila tahapan yang ada dilakukan dengan baik oleh semua lembaga terkait otomatis akan memberikan keseimbangan sosial bagi Indonesia dan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia.

CONCLUSION

1. Undang-undang merupakan bagian dari sistem hukum sehingga pengkajian terhadapnya harus diawali dengan pengkajian terhadap sistem hukum yang ada.
2. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas 5 Tahap yakni:
 - a. perencanaan
 - b. persiapan
 - c. pembahasan
 - d. pengesahan
 - e. pengundangan
3. Penerapan teori legislasi di Indonesia dapat dilihat melalui tahapan pembentukan peraturan-undangan yang dianut. Sehingga melalui tahapan yang dibuat secara terstruktur diharapkan produk hukum yang dihasilkan berkualitas baik.

REFERENCES

- Farida, Maria, 1998, *ILMU PERUNDANG-UNDANGAN*, Yogyakarta: Kanisius.
- Yuliandri, 2010, *Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Lexy J. Moleong, 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Bandung : PT. Remaja Rosdakarya.
- Salim, dan Erlies Septiana Nurbani, 2016, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Anis Ibrahim, 2008, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis interaksi politik dan hukum dalam proses pembentukan peraturan daerah di Jawa Timur*, Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang.
- Hendry Campbell Black, 1978, *Black's Law Dictionary*, West Publishing, United State of American.
- Asshiddiqie, Jimly, 2011, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Yani, Ahmad, 2013, *Pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Proses Pembentukan undang-undang Di Indonesia. (n.d.). Academia.edu - Share research. https://www.academia.edu/17993821/Proses_Pembentukan_Undang_Undang_di_Indonesia
- UU NO. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.