

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Melihat sejarah pembentukan Undang-Undang di Indonesia, khususnya sebelum perubahan UUD 1945, serta sebelum di tetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, terdapat berbagai ketentuan yang dijadikan dasar hukum dalam proses pembentukan undang-undang, di luar yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar yang berlaku saat itu (UUD 1945 Pra- amandemen).

Menggunakan telaah sejarah perundang-undangan dapat dikemukakan, bahwa sejak proklamasi 17 Agustus 1945, hingga periode sekarang, setidaknya sudah 4 kali Indonesia mengalami pergantian Undang-Undang Dasar, yaitu: (1) Undang-Undang Dasar 1945; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; (3) Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen, dengan empat kali perubahan<sup>1</sup>.

UUD 1945 (sebelum perubahan) tidak secara lengkap menjelaskan tentang proses pembentukan undang-undang, melainkan sekedar menegaskan bahwa presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Mengenai proses pembentukan undang-undang, hanya disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang yang tidak mendapat persetujuan DPR tidak boleh diajukan lagi pada masa persidangan berikutnya<sup>2</sup>.

Berikut ini akan diuraikan mengenai tata cara pembentukan undang-undang baik yang prosesnya diprakarsai oleh presiden, maupun yang bersifat inisiatif dari Dewan Perwakilan

---

<sup>1</sup>Moh. Kusnardi, Ibrahim Harmally, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Sinar Bakti, 1988), h. 86

<sup>2</sup> Yani, Ahmad, *Pembentukan Undang-Undang & Perda*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2011), h.4

Rakyat, proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat, serta metode yang mengatur pembentukan undang-undang, sebelum berlakunya Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970.

Pada tanggal 2 februari 1950, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan mengenai Jenis dan bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Undang-Undang ini merupakan undang-undang dari Negara Bagian Republik Indonesia yang berkedudukan di Yogyakarta, saat berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS). Dalam undang-undang ini secara khusus mengatur mekanisme pengajuan undang-undang, yang dapat diajukan oleh presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat<sup>3</sup>.

Pada 15 mei 1950, dikeluarkan Undang-Undang Nomor 2 Darurat Tahun 1950, yang mengatur tentang penerbitan Lembaga Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang mengeluarkan, mengumumkan, dan mulai berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.

Setelah Konstitusi Republik Indonesia Serikat dinyatakan tidak lagi berlaku, dan kemudian diberlakukan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, yang ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Serikat Nomor 7 Tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, pada tanggal 15 agustus tahun 1950, Presiden Republik Indonesia Serikat, menyatakan bahwa semua mekanisme pembentukan undang-undang mengacu pada berbagai ketentuan yang terdapat dalam UUD Sementara Tahun 1950.

---

<sup>3</sup>Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), h. 72.

Segala ketentuan yang terkait dengan pembentukan undang-undang didasarkan pada aturan baik yang ditetapkan oleh presiden, maupun Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, melalui peraturan Tata Tertib DPR-RI, khususnya ketentuan yang mengatur tentang proses pembentukan undang-undang<sup>4</sup>.

Ketentuan mengenai pembentukan undang-undang setelah perubahan UUD 1945, serta pasca ditetapkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan melihat proses penyusunannya dapat diperoleh analisis bahwa perencanaan pembentukan undang-undang yang dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) pada praktiknya belum dilaksanakan secara penuh. Di samping itu, terkesan bahwa perencanaan pembentukan undang-undangnya dilakukan oleh lembaga pembentuk, belum sepenuhnya ditunjang oleh sumber daya manusia yang profesional sebagaimana yang diharapkan. Bahkan diantaranya tanpa melibatkan partisipasi dari masyarakat<sup>5</sup>.

Mencermati pergeseran dalam pola pembentukan undang-undang, dan sadar akan keberpihakan UUD 1945, sebagian besar kekuatan politik di DPR menjadikan fungsi legislasi sebagai sarana untuk melanggengkan kepentingan politik<sup>6</sup>. Kecendrungan ini dapat diamati dalam proses lahirnya beberapa undang-undang bidang politik. Tidak hanya itu, menurut A. Ahsin Thohari pasca amandemen UUD 1945, fungsi pembentukan undang-undang oleh DPR sering digunakan sebagai instrumen untuk memproduksi undang-undang

---

<sup>4</sup>*Ibid*, h. 73.

<sup>5</sup>*Ibid*, h. 74

<sup>6</sup>Asshiddiqie, Jimly, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h.85

yang mengukuhkan supremasi DPR dan bukan dilandasi kebutuhan rasional sehingga DPR menjelma menjadi lembaga *super body*<sup>7</sup>.

Hukum atau perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Disamping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis.

Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat;
- b. Daya laku yuridis berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada.
- c. Produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan;
- d. Landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan kehutanan dan pelestarian sumberdaya alam;

---

<sup>7</sup>*Ibid*,h. 84

- e. Landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak dapat berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif<sup>8</sup>. Contohnya saja Undang-Undang Pornografi. Banyak pasal dari Undang-Undang tersebut yang rumusannya tidak jelas. Misalnya dalam Pasal 14 ada kalimat "perbuatan penyebarluasan dan penggunaan materi seksualitas dapat dilakukan jika untuk kepentingan atau memiliki nilai seni budaya, adat istiadat dan, ritual tradisional". Padahal setiap Undang-Undang seharusnya tidak ada pengecualian. Ini menunjukkan adanya pasal yang diskriminatif<sup>9</sup>.

Peraturan perundang-undangan yang baik akan banyak menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara yang kita inginkan. Untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perundang-undangan, dan pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut di dalam suatu peraturan perundang-undangan secara singkat tetapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik

---

<sup>8</sup><http://Pembentukan Peraturan Perundang-undangan>

<sup>9</sup> [Id.wikiquote.org/wiki/Rancangan\\_Undang-Undang\\_Anti\\_pornografi\\_dan\\_pornoaksi](http://Id.wikiquote.org/wiki/Rancangan_Undang-Undang_Anti_pornografi_dan_pornoaksi)

serta mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya<sup>10</sup>.

Permasalahan yang diungkap adalah banyaknya materi muatan undang-undang yang tumpang tindih (kontradiktif). Contohnya undang-undang Pornografi yang menimbulkan banyaknya kontroversi dari masyarakat terhadap materi muatan undang-undang tersebut. Hal ini menggambarkan kurangnya koordinasi antara lembaga negara pembentuk undang-undang (pemrakarsa di lingkungan pemerintah), dalam penentuan materi muatan dari Rancangan Undang-Undang yang dibentuk<sup>11</sup>.

Pembentukan Undang-Undang harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenisnya. Asas yang dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan Undang-Undang harus memperhitungkan efektifitas jenis peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis<sup>12</sup>.

Peraturan perundang-undangan yang baik tentunya akan berlaku dengan efektif artinya daya ikat dan kepatuhan masyarakat terhadap produk hukum itu sangat tinggi dan tahan lama.

Memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik. Maka Undang-Undang

---

<sup>10</sup>S. Attamimi, Hamid, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, (Yogyakarta : Kanisius, 1998) h. 134

<sup>11</sup>Yuliandri, *Op.cit* h.84

<sup>12</sup>Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013), h.10

Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004<sup>13</sup>.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji secara Hukum Tata Negara mengenai **“Studi Perbandingan Terhadap Efektifitas Materi Muatan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 Dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”**.

## **B. Batasan Masalah**

Penelitian ini penulis batasi hanya pada kajian Hukum Tata Negara yaitu Studi Perbandingan Terhadap Efektifitas Materi Muatan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **C. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan?

---

<sup>13</sup>Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

#### **D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Adapun yang menjadi manfaat dalam penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Untuk mendapatkan pengetahuan mengenai bagaimana efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
  - b. Untuk mendapatkan pengetahuan mengenai bagaimana efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.
  - c. Sebagai pemenuhan syarat guna menyelesaikan studi dan meraih gelar sarjana hukum.
2. Manfaat Praktis

Dapat dijadikan pedoman dan bahan rujukan bagi peneliti lain, masyarakat ataupun pihak lainnya yang juga membahas mengenai Studi Perbandingan Terhadap



Efektifitas Materi Muatan Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

## **E. Metode Penelitian**

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian yang akan penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif atau disebut juga dengan penelitian kepustakaan<sup>14</sup>. Yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan tertier yang menyangkut tentang efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang.

### **2. Data dan Sumber Data**

#### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yaitu Konstitusi Negara Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, dan Undang-Undang lainnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

---

<sup>14</sup> Soekanto, Soerjono, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2009), h.23

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum lain yang memberikan penjelasan terhadap bahan primer, seperti skripsi, makalah, buku-buku, kamus bahasa Indonesia, kamus hukum artikel-artikel dan pendapat ahli dalam berbagai literatur yang berhubungan dengan Mekanisme Pembentukan Undang-Undang<sup>15</sup>.

### **3. Metode Pengumpulan Data**

Metode Pengumpulan Data dilakukan dengan :

1. Menginfentalisasi semua judul buku dengan masalah penelitian
2. Menelaah dan mencatat teori atau konsep yang berhubungan dengan penelitian
3. Hasil catatan tersebut dikelompokkan sesuai dengan rumusan masalah.

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan cara studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder melalui pengkajian terhadap perundang-undangan, literatur-literatur, tulisan-tulisan para pakar hukum, bahan kuliah, dan yang berkaitan dengan penelitian ini.<sup>16</sup>

### **4. Analisa Data**

Penulis menganalisa data secara kualitatif dengan cara mendeskripsikan data. Tahapan analisis dimulai dari pengumpulan data dari bahan hukum primer (Peraturan Perundang-Undangan) dengan menyeleksi, mengklasifikasikan secara sistematis untuk mengetahui gambaran umum mengenai penelitian. Data yang telah terkumpul di Analisa dengan menggunakan teknik deskriptif Analitik dengan menggunakan pola pikir deduktif.

---

<sup>15</sup> Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2010), h. 141

<sup>16</sup> Riduan, *Metode dan Teknik Menyusun Skripsi*, (Bandung: Bina Cipta, 2004), h. 97.

- a. Deskriptif Analitik yaitu peneliti menggambarkan secara sistematis dan komprehensif terhadap data-data yang dikumpulkan baik bahan hukum primer maupun sekunder sehingga tergambar permasalahan yang dibahas secara utuh untuk menjawab masalah penelitian.
- b. Content Analisis yaitu peneliti membahas makna atau pesan-pesan yang dikandung suatu teks baik kaidah maupun norma hukum ataupun melalui pendekatan mengkaitkan suatu teori dengan teori yang lain yang terkait dengan masalah penelitian.

## **F. Sistematika Penulisan**

**BAB I** : Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II** : Gambaran umum Mekanisme Pembentukan Materi Muatan Undang-Undang yang meliputi: sejarah pembentukan undang-undang di Indonesia, tata cara atau proses pembentukan Undang-Undang, landasan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan materi muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

**BAB III** : Tinjauan Umum terhadap Efektifitas Materi Muatan Undang-Undang yang meliputi : Defenisi undang-undang dan peraturan perundang-undangan, pengertian efektifitas dan efektifitas materi muatan Undang-Undang yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam Pembentukan Undang-Undang, serta Pendapat para ahli dan analisis terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor

12 Tahun 2011 tentang efektifitas materi muatan dalam Pembentukan Undang-Undang.

**BAB IV** : Hasil Penelitian dan pembahasan mengenai perbandingan efektifitas materi muatan dalam mekanisme pembentukan undang-undang berdasarkan undang-undang nomor 10 tahun 2004 dan undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan serta Analisis Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**BAB V** : Merupakan penutup yang berisi tentang Kesimpulan dan Saran.