

MODUL BEST PRACTICE

# PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Teknis Substantif  
Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

MUKHAMIM  
DWI PRASETYO SANTOSO



BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA

2020

## **PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG HAK CIPTA**

**Pasal 1**

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 113**

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

MODUL BEST PRACTICE

## **PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

Teknis Substantif  
Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

MUKHAMIM  
DWI PRASETYO SANTOSO

**BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA  
2020**

**MODUL BEST PRACTICE**  
**PEMBAHASAN**  
**RANCANGAN**  
**UNDANG-UNDANG**

Teknis Substantif  
Perancangan Peraturan  
Perundang-Undangan

**MUKHAMIM**  
**DWI PRASETYO SANTOSO**

**BPSDM KUMHAM Press**

Jalan Raya Gandul No. 4 Cinere – Depok 16512

Telepon (021) 7540077, 754124 Faksimili (021) 7543709, 7546120

Laman: <http://bpsdm.kemenkumham.go.id>

Cetakan ke-1 : November 2020

Perancang Sampul : Panjibudi

Penata Letak : Panjibudi

xii + 62 hlm.; 18 × 25 cm

ISBN: 978-623-6869-78-9

Hak cipta dilindungi Undang-Undang.

Dilarang mengutip dan mempublikasikan

sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin dari Penerbit

Dicetak oleh:

**PERCETAKAN POHON CAHAYA**

isi di luar tanggung jawab percetakan

## KATA SAMBUTAN

Puji Syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya Modul *Best Practice* berjudul "*Pembahasan Rancangan Undang-Undang*" telah terselesaikan. Modul ini disusun untuk membekali para pembaca agar mengetahui dan memahami salah satu tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Modul *Best Practice* merupakan strategi pendokumentasian pengetahuan *tacit* yang masih tersembunyi dan tersebar di banyak pihak, untuk menjadi bagian dari aset intelektual organisasi. Langkah ini dilakukan untuk memberikan sumber-sumber pengetahuan yang dapat disebarluaskan sekaligus dipindah tempatkan atau replikasi guna peningkatan kinerja individu maupun organisasi. Keberadaan Modul *Best Practice* dapat mendukung proses pembelajaran mandiri, pengayaan materi pelatihan dan peningkatan kemampuan organisasi dalam konteks pengembangan kompetensi yang terintegrasi (*Corporate University*) dengan pengembangan karir.

Modul *Best Practice* pada artinya dapat menjadi sumber belajar guna memenuhi hak dan kewajiban pengembangan kompetensi paling sedikit 20 jam pelajaran (JP) bagi setiap pegawai. Hal ini sebagai implementasi amanat Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN).

Dalam kesempatan ini, kami atas nama Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak atas dukungan dan kontribusinya dalam penyelesaian modul ini. Segala kritik dan saran sangat kami harapkan guna peningkatan kualitas

publikasi ini. Semoga modul ini dapat berkontribusi positif bagi para pembacanya dan para pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

Selamat Membaca... Salam Pembelajaran...

Jakarta, Agustus 2020

Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia  
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



**Dr. Asep Kurnia**

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas kehendak dan perkenan-Nya masih diberikan kesempatan dan kesehatan dalam rangka penyusunan Modul *Best Practice* berjudul "*Pembahasan Rancangan Undang-Undang*".

Modul *Best Practice "Pembahasan Rancangan Undang-Undang"* sebagai sumber pembelajaran dalam meningkatkan pemahaman dan pengetahuan terhadap keberagaman bidang tugas dan fungsi serta kinerja organisasi Kemenkumham. Selain itu upaya untuk memperkuat dan mengoptimalkan kegiatan pengabdian aset intelektual dari pengetahuan *tacit* individu menjadi pengetahuan organisasi. Pengetahuan *tacit* yang berhasil didokumentasikan, akan sangat membantu sebuah organisasi dalam merumuskan rencana strategis pengembangan kompetensi baik melalui pelatihan maupun belajar mandiri, serta implementasi Kemenkumham *Corporate University (CorpU)*.

Demikian Modul *Best Practice "Pembahasan Rancangan Undang-Undang"* disusun, dengan harapan modul ini dapat bermanfaat dalam meningkatkan kompetensi bagi pembaca khususnya pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.



Depok, 26 Oktober 2020  
Kepala Pusat Pengembangan  
Diklat Teknis dan Kepemimpinan,




**Hantor Situmorang**  
NIP 196703171992031001



## DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN .....	v
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Deskripsi Singkat .....	2
C. Tujuan Pembelajaran .....	3
D. Materi Pokok .....	3
E. Petunjuk Belajar .....	4
<b>BAB II KONSEP DASAR DAN TEORI PEMBAHASAN RANCANGAN</b>	
<b>UNDANG-UNDANG .....</b>	<b>5</b>
A. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	5
B. Tahapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang .....	13
<b>BAB III TUGAS DAN FUNGSI SUBDIREKTORAT PEMBAHASAN</b>	
<b>RANCANGAN UNDANG-UNDANG .....</b>	<b>21</b>
<b>BAB IV PERMASALAHAN YANG TERJADI DALAM PEMBAHASAN</b>	
<b>RANCANGAN UNDANG-UNDANG BESERTA SOLUSINYA.....</b>	<b>25</b>
A. Ketidakhadiran Wakil Pemerintah dalam Pembahasan RUU dengan DPR RI .....	25
B. Keterbatasan Peran Subdirektorat Pembahasan RUU.....	27
C. Perubahan Substansi RUU .....	30
D. Kerancuan Ketentuan mengenai <i>Carry Over</i> .....	33
E. Permasalahan Koordinasi dengan Pemangku Kepentingan Terkait.....	36
F. Partisipasi Publik .....	39



G. Monitoring/Evaluasi .....	42
H. Sistem Penyimpanan Dokumen Pembahasan.....	49
BAB V PENUTUP .....	57
A. Simpulan .....	57
B. Saran dan Rekomendasi .....	58
DAFTAR PUSTAKA.....	59

## DAFTAR GAMBAR

Gambar Struktur Organisasi Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan .....	23
---	----



# BAB I


## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam kehidupan manusia untuk bermasyarakat dan bersosialisasi tidak terlepas dari aturan hukum, yang mengatur seluruh tata kehidupan berdasarkan norma dan kaidah kehidupan manusia di tengah masyarakat luas. Tidak jarang dalam perjalanan kehidupan manusia dengan masyarakatnya akan terjadi pelanggaran tata nilai kehidupan masyarakat tersebut yang cenderung tidak tertib, tidak teratur dan berpotensi akan melanggar norma dan kaidah kehidupan manusia tersebut.

Agar kehidupan dalam masyarakat dapat tertib teratur diperlukan suatu instrumen hukum guna mengatur tata kehidupan masyarakat dan instrumen hukum tersebut dibuat dalam bentuk Peraturan Perundang undangan. Biasanya aturan yang dibuat berbentuk undang-undang tersebut dibuat secara tertulis dan dirancang dan dibahas sedemikian rupa sehingga menghasilkan suatu tata aturan suatu kehidupan tertentu yang berdasarkan pada norma-norma serta kaidah-kaidah kehidupan dalam masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang yang baik harus bertujuan untuk mewujudkan adanya keseimbangan antara ketertiban, kepastian, dan kemanfaatan.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang harus cermat, sebab pada saatnya nanti undang-undang tersebut mengatur ruang lingkup suatu bagian kepentingan kehidupan tertentu dari masyarakat yang mengandung sanksi yang tegas dan mengikat, serta mempunyai visi jauh ke depan dan akan digunakan oleh aparatur negara dan masyarakat dalam mengatur kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Pembahasan Rancangan Undang-undang dilakukan oleh ahli-ahli perancangan peraturan perundang undangan, Dewan Perwakilan Rakyat, Pemerintah dalam hal ini sebagai



pihak yang berkepentingan didasarkan pada kebutuhan hukum masyarakat dan negara serta didukung dengan argumentasi, data dan informasi yang akurat serta argumentasi akademik yang memadai karena undang-undang adalah salah satu bentuk hukum tertulis yang diberlakukan dalam kehidupan manusia.

Sebagai hukum tertulis, undang-undang yang pembentukannya tidak didasarkan pada argumentasi, data dan informasi yang memadai akan mudah ketinggalan dengan perkembangan zaman dan kebutuhan hukum masyarakat yang sangat cepat, apalagi di era perkembangan teknologi yang berubah sangat cepat. Oleh karena itu, dalam pembahasan rancangan undang-undang bukan hanya membahas uraian pasal-pasal semata, namun juga harus didukung dengan argumentasi mengapa harus dibuat sedemikian rupa.

Dalam proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang di Indonesia ada tahapan-tahapan yang harus dilaksanakan, khususnya dalam membentuk undang-undang yang berkualitas. Tahapan-tahapan tersebut diadakan untuk memudahkan para pihak untuk terlibat dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang. Sejak dari awal pembahasannya sampai dengan pengesahannya telah diberikan persyaratan tertentu agar pembentukan undang-undang tidak didasarkan pada keinginan tetapi didasarkan pada kebutuhan hukum masyarakat.

Penulisan Modul *Best Practice (Learning Paper)* ini bertujuan memberikan kemudahan kepada pembaca mengenai bagaimana suatu Rancangan Undang-undang dibahas, darimana saja tahapan penyusunannya, dan persyaratan tertentu yang diperlukan dalam pembahasan rancangan undang-undang. Di samping itu juga disampaikan mengenai lembaga yang dapat melakukan pembahasan rancangan undang-undang dan permasalahan beserta solusinya

## **B. Deskripsi Singkat**

Materi ini berusaha membekali para pembaca untuk memahami tata cara melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang.

## C. Tujuan Pembelajaran

1. Hasil belajar  
Setelah membaca dan mempelajari materi ini pembaca diharapkan dapat memahami dan menjelaskan kepada pihak lain berkaitan dengan proses Pembahasan Rancangan Undang-undang yang dilakukan oleh para perancang di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.
2. Indikator Hasil Belajar
  - a. Pembaca dapat memahami proses pembahasan rancangan undang-undang.
  - b. Mengetahui hubungan antara proses pembahasan rancangan undang-undang dengan organisasi pembelajar.
  - c. Menjelaskan manfaat mengetahui tata cara pembahasan rancangan Undang-undang.
  - d. Menjelaskan bahwa pembahasan rancangan undang-undang itu sulit dan memerlukan waktu yang panjang serta biaya yang sangat besar.

## D. Materi Pokok

1. Konsep dasar dan teori Pembahasan Rancangan Undang-undang
2. Tahapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang.
3. Tugas dan Fungsi Subdirektorat Pembahasan Rancangan Undang-Undang
4. Permasalahan yang terjadi dalam pembahasan
  - a. Ketidakhadiran wakil pemerintah dalam Pembahasan RUU dengan DPR RI;
  - b. Kedudukan dan peran kementerian hukum dan HAM (Ditjen Peraturan Perundang-undangan);
  - c. Perubahan substansi Rancangan Undang-Undang;
  - d. Kerancuan ketentuan *Carry over*;
  - e. Masalah koordinasi dengan pemangku kepentingan terkait;
  - f. Partisipasi public;
  - g. Monitoring dan evaluasi;

- h. Sistem penyimpanan dokumen pembahasan.

## **E. Petunjuk Belajar**

Modul ini sebagai salah satu bahan acuan bagi pegawai dan masyarakat yang ingin memahami mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang beserta permasalahan yang dihadapi selama proses tersebut. Modul ini merupakan salah satu Modul *Best Practice* dari Direktorat Jenderal Peraturan perundang-undangan, untuk melengkapi pemahaman peserta tentang modul ini maka disarankan untuk membaca Modul *Best Practice* Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan lainnya dan referensi lain yang relevan sehingga pembaca dapat memperoleh pengetahuan yang komprehensif mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **BAB II**

# **KONSEP DASAR DAN TEORI PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

### ***Indikator keberhasilan:***

*Setelah mempelajari Bab ini pembaca diharapkan dapat menjelaskan Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Tahapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang.*

### **A. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan Peraturan Perundang-undangan didefinisikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Di Indonesia, Peraturan Perundang-undangan terdiri dari beberapa jenis, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan mempertimbangkan tugas dan fungsi Subdirektorat Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, modul ini akan fokus pada Peraturan Perundang-undangan berbentuk Undang-Undang saja.

Sebagaimana telah dijelaskan dalam definisi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebelumnya, Peraturan Perundang-undangan dibentuk dalam 5 (lima) tahap, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

## 1. Perencanaan

Pembentukan Undang-Undang dimulai dari tahapan perencanaan. Perencanaan pembentukan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dan disusun berdasarkan skala prioritas. Dalam Prolegnas, daftar Rancangan Undang-Undang (RUU) disusun atas dasar:

- a. perintah Undang-Undang Dasar Negara 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. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas berisi program pembentukan Undang-Undang disusun dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan
- c. jangkauan dan arah pengaturan.

Prolegnas disusun oleh DPR, DPD, dan Pemerintah, yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini Badan Legislasi, dan ditetapkan untuk jangka menengah (5 (lima) tahun) dan tahunan (prioritas). Khusus untuk Prolegnas jangka menengah disusun dan ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR dan dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan. Untuk Prolegnas prioritas tahunan disusun dan ditetapkan setiap tahun sebelum penetapan RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Di lingkungan DPR, Prolegnas dikoordinasikan oleh Badan Legislasi dan dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/masyarakat. Sedangkan di lingkungan Pemerintah, Prolegnas dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Setelah hasil penyusunan antara DPR, DPD, dan Pemerintah kemudian disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR dengan Keputusan DPR.

Selain RUU yang disepakati oleh DPR dan Pemerintah untuk dimasukkan dalam Prolegnas, Prolegnas juga memuat Daftar Kumulatif Terbuka. Daftar Kumulatif Terbuka berisi Rancangan Undang-Undang yang mengatur mengenai:

- a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Akan tetapi, dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas dalam hal:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## 2. Penyusunan

Setelah Prolegnas ditetapkan, tahapan selanjutnya adalah tahapan penyusunan RUU. RUU dapat berasal dari DPR (yang dapat berasal dari DPD) atau Presiden dan harus disertai Naskah Akademik yang teknik penyusunannya diatur dalam Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun, terdapat beberapa substansi yang tidak memerlukan Naskah Akademik, namun hanya memerlukan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, yaitu:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
- c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

RUU yang berasal dari DPR maupun Presiden serta RUU yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Di lingkungan DPR, RUU diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD. Adapun alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dimaksud juga bertugas untuk mengkoordinasikan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU di lingkungan DPR. Sedangkan RUU dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik. Namun perlu diingat bahwa DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan:

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

Setelah RUU dari DPR selesai melalui tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, RUU dimaksud disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden. Setelah Presiden menerima surat pimpinan DPR, Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Menteri dimaksud kemudian mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Sementara di lingkungan Pemerintah, RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Menteri atau pimpinan lembaga yang dimaksud kemudian membentuk panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian

untuk melaksanakan penyusunan RUU. Untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Setelah RUU dari Presiden selesai melalui tahapan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi, RUU dimaksud kemudian diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR. Surat Presiden dimaksud memuat memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan RUU bersama DPR. RUU yang disampaikan akan mulai dibahas oleh DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.

### **3. Pembahasan**

Tahapan selanjutnya adalah pembahasan RUU. Di tahap ini, DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi membahas RUU yang disepakati akan dibahas. Tahap pembahasan RUU dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan:

- a. pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan 3 (tiga) kegiatan, yaitu:

- a. Pengantar Musyawarah.

Dalam tahapan ini:

- 1) jika RUU berasal dari DPR, DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan;
- 2) jika RUU berasal dari Presiden, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan;

- 3) jika RUU berasal dari DPR dan berkaitan dengan kewenangan DPD, DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan; dan
  - 4) jika RUU berasal dari Presiden dan berkaitan dengan kewenangan DPD, Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan.
- b. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).  
Dalam tahapan ini, DIM diajukan oleh:
- 1) Presiden, jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR
  - 2) DPR, jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.
- c. Penyampaian Pendapat Mini.  
Dalam tahapan ini, pendapat mini disampaikan di akhir pembicaraan tingkat I oleh:
- 1) Fraksi;
  - 2) DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD; dan
  - 3) Presiden.

Sebagai catatan, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan atau pendapat mini.

Sedangkan pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dilakukan dengan 3 (tiga) kegiatan, yaitu:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna (dalam hal tidak dapat tercapai secara musyawarah mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak); dan

- c. penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Sebagai catatan, RUU yang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

#### **4. Pengesahan atau Penetapan**

RUU yang disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Adapun penyampaian RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Setelah menerima RUU, Presiden mengesahkan RUU dimaksud dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Akan tetapi, Presiden dapat tidak menandatangani RUU yang disampaikan, dengan konsekuensi bahwa dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

#### **5. Pengundangan**

Agar setiap orang mengetahuinya, RUU harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan lampirannya yang ditempatkan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Pengundangan ini dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **B. Tahapan Pembahasan Rancangan Undang-Undang**


Secara formil pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Lebih lanjut, pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang dimaknai sebagai suatu rangkaian kegiatan lanjutan dan dapat dikategorikan sebagai agenda utama dari proses pembentukan Undang-Undang. Secara umum, suatu rancangan undang-undang dapat dibedakan menjadi tiga yaitu:

1. Rancangan Undang-Undang usulan DPR;
2. Rancangan Undang-Undang usulan Pemerintah (Presiden); dan
3. Rancangan Undang-Undang usulan DPD.

Setiap Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, DPD atau Presiden, dibahas DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama terhadap RUU yang akan dijadikan suatu Undang-Undang. RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang. Adapun keikutsertaan DPD dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang terbatas hanya pada 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 yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan berdasarkan 2 tingkat pembicaraan yakni:

1. Tingkat I, yang dapat dilaksanakan melalui rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus yang pelaksanaannya dibantu oleh Badan Keahlian DPR bersama dengan menteri yang mewakili Presiden; dan
2. Tingkat II dalam rapat paripurna DPR.



Dalam pembahasan rancangan undang-undang di tingkat I dapat mengundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila terdapat materi rancangan undang-undang yang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain tersebut. Adapun agenda pembahasan rancangan Undang-Undang dalam Tingkat I bertujuan untuk menyempurnakan rumusan rancangan undang-undang. Penentuan metode rapat pembahasan rancangan undang-undang dalam tingkat I didasarkan oleh penugasan yang diberikan Badan Musyawarah DPR. Sedangkan mekanisme pembicaraan tingkat I dapat dilakukan melalui rapat kerja; rapat panitia kerja; rapat tim perumus/ tim kecil; dan/atau rapat tim sinkronisasi; atau melalui mekanisme lain sepanjang disepakati oleh pimpinan dan anggota rapat yang terdiri dari Fraksi-Fraksi. Fraksi adalah pengelompokan anggota/wakil rakyat berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum.

Pembahasan rancangan undang-undang dalam Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

1. pengantar musyawarah;
2. pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM);
3. penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan
4. pengambilan keputusan.

Khusus terhadap pembahasan rancangan undang-undang yang berkaitan tentang APBN, mekanismenya dilakukan sesuai dengan hasil pembahasan yang telah disepakati sebelumnya dalam rapat Badan Anggaran.


Pembahasan rancangan undang-undang dalam pembicaraan tingkat I dapat dilakukan dalam jangka waktu 3 (tiga) kali masa sidang dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan rapat paripurna DPR sesuai dengan permintaan tertulis pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan badan legislasi atau pimpinan panitia khusus.

Untuk mengawali pembahasan rancangan undang-undang dalam pembicaraan tingkat I pertama-tama rapat kerja antara komisi, gabungan

komisi, badan legislasi, panitia khusus atau badan anggaran bersama dengan menteri yang mewakili Presiden terlebih dahulu menyepakati jadwal rapat pembicaraan tingkat I. Selanjutnya dalam pengantar musyawarah yang menjadi langkah awal dalam Pembahasan rancangan undang-undang dalam Pembicaraan Tingkat I, kegiatan yang dilakukan meliputi:

1. Apabila suatu rancangan undang-undang berasal dari DPR, maka DPR mengawasi kegiatan dengan memberikan penjelasan rancangan undang-undang, untuk selanjutnya Presiden menyampaikan pandangannya sebagai tanggapan atas usulan rancangan undang-undang tersebut;
2. Apabila suatu rancangan undang-undang berasal dari DPR dan berkaitan dengan kewenangan DPD, maka tahapan kegiatannya akan dilakukan sama dengan angka 1, hanya saja dalam hal penyampaian pandangan dilakukan oleh Presiden bersama-sama dengan DPD;
3. Apabila suatu rancangan undang-undang berasal dari DPD dan berkaitan dengan kewenangan DPD, maka DPD mengawasi kegiatan dengan memberikan penjelasan rancangan undang-undang, untuk selanjutnya DPR dan Presiden menyampaikan pandangannya sebagai tanggapan atas usulan rancangan undang-undang tersebut;
4. Apabila suatu rancangan undang-undang berasal dari Presiden, maka Presiden mengawasi kegiatan dengan memberikan penjelasan rancangan undang-undang, untuk selanjutnya Fraksi-Fraksi di DPR menyampaikan pandangannya sebagai tanggapan atas usulan rancangan undang-undang tersebut;
5. Apabila suatu rancangan undang-undang berasal dari Presiden dan berkaitan dengan kewenangan DPD, maka Presiden mengawasi kegiatan dengan memberikan penjelasan rancangan undang-undang, untuk selanjutnya Fraksi-Fraksi di DPR bersama-sama dengan DPD menyampaikan pandangannya sebagai tanggapan atas usulan rancangan undang-undang tersebut;

Setelah dilakukan pengantar musyawarah, tahapan selanjutnya dalam pembahasan rancangan undang-undang adalah pembahasan daftar



inventarisasi masalah (DIM). DIM digunakan sebagai alat bantu dalam penyusunan peraturan untuk mengatasi berbagai persoalan tertentu. DIM berisi substansi yang sedang dibahas dan setiap substansi ini dijabarkan menjadi permasalahan atau isu yang dihadapi untuk kemudian dijabarkan lagi kedalam bentuk solusi ataupun usulan regulasi untuk mengatasi permasalahan terkait substansi tersebut. Penyusunan DIM biasanya diterapkan dengan format tabulasi yang terdiri dari beberapa kolom antara lain substansi dalam rancangan undang-undang yang dibahas, hasil diskusi permasalahan dan solusi permasalahannya, disesuaikan dengan kebutuhan jumlah substansi pembahasan. Penyusunan DIM dapat diajukan oleh:

1. Presiden apabila rancangan undang-undang berasal dari usulan DPR;
2. DPR apabila rancangan undang-undang berasal dari usulan Presiden;
3. DPR apabila rancangan undang-undang berasal dari usulan Presiden.
4. DPR dan DPD apabila rancangan undang-undang berasal dari usulan Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD;
5. DPR dan Presiden apabila rancangan undang-undang berasal dari usulan DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD; atau
6. DPD dan Presiden apabila rancangan undang-undang berasal dari usulan DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.

Pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan panitia khusus memberikan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan menteri apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR dan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan oleh DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.

Sedangkan Menteri yang mewakili Presiden untuk membahas rancangan undang-undang bersama dengan komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus memberikan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan Fraksi/Anggota apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden dan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang

serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan oleh DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD.

DPD memberikan penjelasan atau keterangan atas rancangan undang-undang serta tanggapan terhadap DIM dan pertanyaan yang diajukan Fraksi/Anggota atau menteri yang mewakili Presiden untuk membahas rancangan undang-undang apabila rancangan undang-undang berasal dari DPD.

Keseluruhan materi rancangan undang-undang dibahas oleh suatu rapat kerja yang dipimpin oleh pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan badan legislasi, atau pimpinan panitia khusus dengan menteri yang mewakili Presiden dan alat kelengkapan DPD (jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD). Mekanisme pembahasan DIM itu sendiri disusun berdasarkan ketentuan:

1. DIM dari fraksi, pemerintah dan/atau DPD yang rumusan substansinya telah sesuai, dinyatakan dengan istilah “tetap” dan langsung disetujui sesuai dengan rumusan dalam naskah rancangan undang-undang;
2. DIM yang masih perlu penyempurnaan secara redaksional langsung diserahkan kepada tim perumus;
3. dalam hal substansi sudah disetujui perumus tetapi rumusan masih perlu penyempurnaan, maka naskah rancangan undang-undang diserahkan kepada tim perumus;
4. dalam hal substansi belum disetujui, maka dilakukan pembahasan lebih lanjut dalam rapat panitia kerja. Rapat panitia kerja sebagaimana dimaksud juga dapat membahas substansi di luar DIM apabila diajukan oleh anggota atau menteri dan substansi yang diajukan mempunyai keterkaitan dengan materi yang sedang dibahas serta mendapat persetujuan rapat.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa dalam pembahasan DIM sangat dimungkinkan terjadi penolakan substansi naskah rancangan undang-undang. Jika hal tersebut terjadi, maka penyelesaiannya dilakukan melalui suatu rapat kerja yang dibentuk oleh komisi, gabungan komisi, badan legislasi, panitia khusus atau badan anggaran dengan keanggotaan paling banyak separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan DPR yang

membentuknya. Pada dasarnya, panitia kerja atau Panja memiliki tugas untuk membahas substansi rancangan undang-undang, memberi masukan atau materi lain yang diputuskan dalam rapat kerja komisi, rapat kerja gabungan komisi, rapat kerja badan legislasi, rapat kerja panitia khusus atau rapat kerja badan anggaran.


Lebih lanjut, tugas Panja dapat diuraikan sebagai berikut:

1. meminta menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang untuk menghadirkan menteri lainnya untuk mendapat masukan dalam pembahasan substansi rancangan undang-undang;
2. meminta menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang untuk menghadirkan pimpinan lembaga pemerintah nonkemenerian dalam rapat kerja untuk mendapat masukan dalam pembahasan substansi rancangan undang-undang;
3. mengundang masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapat masukan terhadap substansi rancangan undang-undang yang sedang dibahas;
4. mengadakan kunjungan kerja ke luar negeri;
5. membentuk tim perumus dengan keanggotaan paling banyak 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Panja yang fungsi utamanya untuk merumuskan materi rancangan undang-undang berupa penyempurnaan substansi dan koreksi substansi yang sifatnya redaksional;
6. membentuk tim kecil dengan keanggotaan paling banyak 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Panja yang fungsi utamanya untuk merumuskan materi rancangan undang-undang pada konsideran menimbang dan penjelasan umum;
7. membentuk tim sinkronisasi dengan keanggotaan paling banyak 2/3 (dua per tiga) dari jumlah anggota Panja yang fungsi utamanya untuk menyelaraskan rumusan rancangan undang-undang; dan
8. melaporkan hasil kerja pada rapat kerja komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat panitia khusus, atau rapat badan anggaran.

Tahapan ketiga dalam Pembahasan rancangan undang-undang dalam Pembicaraan Tingkat I adalah penyampaian pendapat mini. Pendapat mini merupakan suatu bentuk pernyataan sikap dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembahasan rancangan undang-undang, dapat berisi persetujuan maupun penolakan dan penyampaian kritik dan saran terhadap suatu rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Penyampaian pendapat mini dapat disampaikan oleh Fraksi, Presiden dan DPD (apabila suatu RUU berkaitan dengan kewenangan DPD) tergantung dari pengusul rancangan undang-undang tersebut. Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan atau menyampaikan pandangan, maka hal tersebut tidak akan berdampak terhadap jalannya pembicaraan rancangan undang-undang di Tingkat I.

Langkah terakhir dalam Pembicaraan Tingkat I Pembahasan rancangan undang-undang adalah pengambilan keputusan. Pengambilan keputusan adalah penentuan sikap dan persetujuan atas suatu rancangan undang-undang yang sedang dibahas yang menentukan apakah suatu rancangan undang-undang tersebut dapat disahkan menjadi undang-undang atau tidak. Pengambilan keputusan rancangan undang-undang dalam rapat kerja dilaksanakan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat dan dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota rapat yang terdiri atas lebih dari separuh unsur Fraksi. Dalam hal tidak tercapainya kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan rancangan undang-undang, permasalahan yang ada akan dilaporkan dalam rapat kerja untuk selanjutnya diambil keputusan dalam rapat paripurna DPR. Pengambilan keputusan pada akhir Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan acara:

1. pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran;
2. laporan panitia kerja;
3. pembacaan naskah rancangan undang-undang;
4. pendapat akhir mini sebagai sikap akhir Fraksi, Presiden, dan DPD jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD;
5. penandatanganan naskah rancangan undang-undang; dan
6. pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II.



Setelah langkah-langkah dalam Pembicaraan Tingkat I yang dilakukan oleh komisi, gabungan komisi, badan legislasi, panitia khusus, atau badan anggaran dengan pemerintah (yang diwakili oleh menteri) telah selesai dilakukan, maka pembahasan rancangan undang-undang dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR yang didahului oleh:

1. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini Fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
2. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan anggota secara lisan melalui mekanisme musyawarah untuk mufakat atau voting yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR; dan
3. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Apabila rancangan undang-undang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden (yang diwakili oleh menteri), rancangan undang-undang tersebut disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Namun apabila suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden maka rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

## **BAB III**

# **TUGAS DAN FUNGSI SUBDIREKTORAT PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

### ***Indikator keberhasilan :***

*Setelah mempelajari Bab ini pembaca diharapkan dapat menjelaskan struktur organisasi Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan beserta tugas dan fungsi Subdirektorat Pembahasan Rancangan Undang-Undang.*

Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dituangkan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 24 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Berdasarkan Peraturan Menteri ini, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi manusia yang salah satu fungsinya adalah perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan. Fungsi ini didelegasikan kepada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan. Salah satu fungsi yang relevan dalam pembahasan modul ini adalah fungsi perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, dan pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan peraturan perundang-undangan. Fungsi ini kemudian didelegasikan kepada Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dibagi menjadi 4 (empat) subdirektorat, Subbagian Tata

Usaha, dan Kelompok Jabatan Fungsional. Empat subdirektorat yang dimaksud adalah:

1. Subdirektorat Perencanaan dan Penyiapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
2. Subdirektorat Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan Rancangan Peraturan Pemerintah;
3. Subdirektorat Penyusunan Rancangan Peraturan Presiden, dan Rancangan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia; dan
4. Subdirektorat Pembahasan Rancangan Undang-Undang.

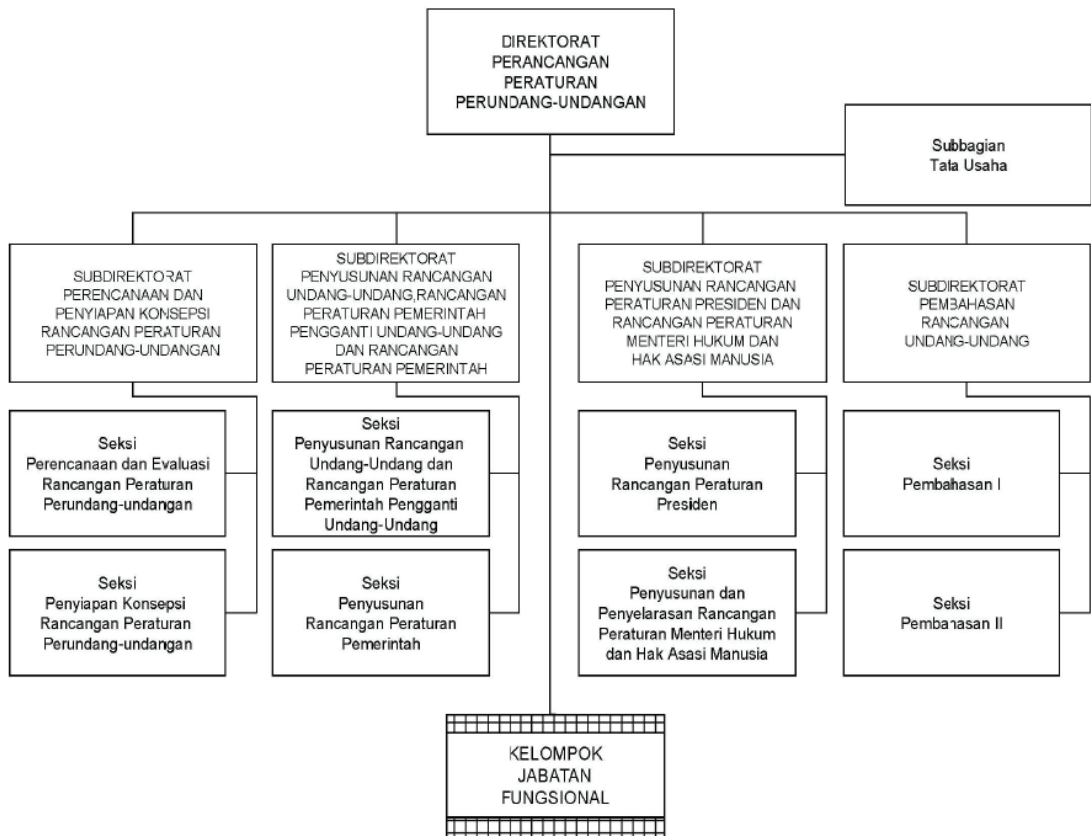
Relevan dengan modul ini, Subdirektorat Pembahasan Rancangan Undang-Undang memiliki tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan dan koordinasi rancangan kebijakan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dan DPR yang menjadi lingkup tugas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Tugas ini dijabarkan menjadi 4 (empat) fungsi, yaitu:

1. penyiapan bahan perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan pembahasan RUU;
2. penyiapan bahan dalam penyusunan rancangan kebijakan teknis, penyusunan konsep penjelasan Presiden, pandangan Presiden, daftar inventarisasi masalah, jawaban daftar inventarisasi masalah, dan pendapat mini Presiden, serta pendapat akhir Presiden;
3. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi pembahasan RUU; dan
4. pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan di bidang Pembahasan RUU.

Dalam menjalankan empat fungsi di atas, Subdirektorat Pembahasan RUU terdiri dari 2 (dua) seksi, yaitu Seksi Pembahasan I dan Seksi Pembahasan II. Kedua seksi ini memiliki tugas yang identik, yaitu melakukan penyiapan bahan perumusan kebijakan pelaksanaan kebijakan, pelaksanaan pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan evaluasi dan pelaporan RUU, penyusunan

jawaban daftar inventarisasi masalah, pendapat mini Presiden, dan pendapat akhir Presiden serta penyelenggaraan dan koordinasi rapat pembahasan RUU. Perbedaan kedua seksi ini terletak pada asal RUU. Seksi Pembahasan I berfokus pada RUU usulan Presiden, sedangkan Seksi Pembahasan II berfokus pada RUU usulan DPR. Perbedaan fokus ini menyebabkan adanya 1 (satu) perbedaan tugas antara Seksi Pembahasan I dan Seksi Pembahasan II selain yang telah disebutkan sebelumnya. Seksi Pembahasan I bertugas untuk melakukan penyusunan konsep penjelasan Presiden, sedangkan Seksi Pembahasan II bertugas untuk melakukan penyusunan konsep pandangan Presiden.

**Gambar**  
**Struktur Organisasi Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan**





## **BAB IV**

# **PERMASALAHAN YANG TERJADI DALAM PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG BESERTA SOLUSINYA**

### ***Indikator keberhasilan :***

*Setelah mempelajari Bab ini pembaca diharapkan dapat memahami permasalahan yang terjadi dalam proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang beserta solusinya.*

### **A. Ketidakhadiran Wakil Pemerintah dalam Pembahasan RUU dengan DPR RI**

Dalam pembahasan suatu RUU, pada prakteknya Subdirektorat Pembahasan RUU memiliki kewajiban untuk mengkoordinasikan dan menyampaikan informasi mengenai kegiatan pembahasan RUU. DPR akan bersurat kepada Menteri yang bersangkutan, dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang kemudian akan diteruskan ke Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, kemudian ke Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan, dan bermuara di Subdirektorat Pembahasan RUU. Berdasarkan surat yang dikirimkan DPR, Subdirektorat Pembahasan RUU akan berkoordinasi dengan pemangku kepentingan terkait dan menginformasikan mengenai penyelenggaraan pembahasan RUU dengan DPR. Namun, dalam beberapa kasus, meskipun Subdirektorat Pembahasan RUU telah melaksanakan koordinasi, pemangku kepentingan terkait tidak hadir dalam pembahasan RUU. Ketidakhadiran pemangku kepentingan ini menjadi suatu masalah karena persetujuan dari pemangku kepentingan terkait menjadi salah satu jaminan untuk meminimalisir adanya konflik kepentingan atau tumpang tindih kewenangan antarkementerian/lembaga. Ketidakhadiran pemangku kepentingan terkait

akan memperbesar potensi terjadinya konflik kepentingan atau tumpang tindih kewenangan. Terlebih apabila RUU yang sedang dibahas merupakan RUU yang mengatur secara eksplisit tentang pemangku kepentingan dimaksud. Pembahasan RUU seperti ini akan terlihat seolah-olah kewenangan dari pemangku kepentingan dimaksud ditentukan oleh pemangku kepentingan lainnya. Dalam praktek ketatanegaraan, hal ini bukanlah suatu preseden yang baik. Akan tetapi, pada kenyataannya kejadian ini terjadi dalam praktek ketatanegaraan Indonesia. Contoh yang paling baru adalah pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang sekarang telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019. Dalam tahap Pembahasan Tingkat I maupun Pembahasan Tingkat II, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) sama sekali tidak pernah hadir sekalipun. Yang menghadiri rapat Pembahasan Tingkat I dan Pembahasan Tingkat II adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. Kedua Menteri ini memang ditunjuk untuk mewakili Pemerintah dalam Pembahasan RUU KPK melalui Surat Presiden Nomor R-42/Pres/09/2019 perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk Membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tanggal 11 September 2019. Pada kenyataannya memang Surat Presiden tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 88 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan bahwa yang ditunjuk untuk mewakili Presiden dalam pembahasan RUU adalah menteri, bukan kepala lembaga/badan/komisi. Artinya, memang pembahasan RUU KPK ini dapat dilaksanakan tanpa KPK. Akan tetapi, hal ini menjadi preseden buruk dalam pembahasan RUU karena tidak adanya persetujuan KPK sebagai lembaga yang diatur mengenai substansi yang diatur.

Dipandang dari perspektif Subdirektorat Pembahasan RUU, solusi yang dapat dilakukan tidak banyak, tetapi memang dapat diminimalisir

dengan mengintensifkan komunikasi dengan dan memastikan kehadiran kementerian/lembaga/badan terkait dalam hal suatu RUU mengatur kementerian/lembaga/badan tersebut. Terlebih, Subdirektorat Pembahasan RUU tidak dapat berbuat banyak mengingat sifat Subdirektorat Pembahasan RUU yang merupakan pelaksana kebijakan pimpinan.

## **B. Keterbatasan Peran Subdirektorat Pembahasan RUU**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dalam Bab III, Subdirektorat Pembahasan RUU memiliki tugas dan fungsi cukup strategis dalam pembahasan RUU, terutama fungsi Subdirektorat Pembahasan RUU dalam hal penyiapan bahan perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pembahasan RUU. Namun dalam pelaksanaan fungsi tersebut, terdapat beberapa hal yang mereduksi peran Subdirektorat Pembahasan RUU dari kontributor dalam penentuan kebijakan menjadi hanya sebatas *event organizer*.

Perlu dipahami bahwa dalam pembahasan RUU, diperlukan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya, Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (Perancang) adalah jabatan yang mempunyai tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya pada Instansi Pemerintah Pusat dan Instansi Pemerintah Daerah. Keputusan ini dilaksanakan lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 5 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian

Angka Kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan (Permenkumham 5/2020). Dalam Permenkumham ini, diatur secara rinci mengenai angka kredit yang berhak didapatkan oleh seorang perancang untuk naik ke jenjang berikutnya. Merujuk pada Sub Unsur Pembahasan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Daerah dalam Lampiran Permenkumham 5/2020, mayoritas kegiatan dalam Pembahasan RUU yang dapat dinilai dengan angka kredit melibatkan Perancang Utama, Perancang Madya, dan Perancang Muda. Perancang tingkat Pertama hanya berhak mendapatkan angka kredit dalam kegiatan perumusan hasil sidang pembahasan RUU dalam bentuk rsalah hasil pembahasan RUU antara Pemreintah dan DPR pada Pembicaraan Tingkat I. Perumusan hasil sidang ini meliputi pengumpulan data yagn berkaitan dengan RUU yang berasal dari Pemerintah atau DPR yang dibahas pada setiap tingkat pembahasan/pembicaraan rapat kerja. Perlu diketahui bahwa Perancang yang ditempatkan di Subdirektorat Pembahasan RUU merupakan Perancang dengan jenjang Pertama. Tidak hanya itu, hanya terdapat 3 (tiga) orang perancang di Subdirektorat Pembahasan RUU. Hal ini berarti bahwa tidak setiap kegiatan yang diikuti oleh Perancang Pertama dalam pembahasan RUU dapat diajukan untuk dinilai dengan angka kredit, hanya terbatas pada pengumpulan data saja. Padahal tahap pembahasan RUU menghabiskan waktu yang sangat lama. Terbukti bahwa RUU KUHP tidak selesai dibahas dalam waktu 1 (satu) periode keanggotaan DPR RI dan RUU Pemasayarakatan yang tidak selesai dibahas dalam waktu 3 (tiga) tahun. Permasalahan ini menjadi semakin rumit mengingat seorang Perancang dapat diberhentikan dari jabatan fungsional Perancang apabila tidak mengumpulkan angka kredit dalam jangka waktu tertentu. Keterbatasan regulasi ini menyebabkan permasalahan turunan, yaitu keterbatasan kontribusi pegawai Subdirektorat Pembahasan RUU dalam pembahasan suatu RUU. Mayoritas pegawai, terutama staf Subdirektorat Pembahasan RUU, tidak secara langsung terlibat dalam penyiapan bahan perumusan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pembahasan RUU. Keterlibatan ini hanya sebatas perencana kegiatan untuk kepentingan penyiapan bahan. Sehingga, sebagian besar staf hanya menangani hal-hal administratif dan hanya beberapa orang

yang menangani hal-hal substantif. Hal-hal administratif ini terbatas pada hal perencanaan dan pelaksanaan rapat, baik rapat internal pemerintah maupun rapat konsinyering, pengurusan akomodasi dan transportasi untuk narasumber rapat, dan pengurusan pertanggungjawaban rapat, Oleh karena keterbatasan regulasi, keterbatasan SDM, dan keterbatasan kontribusi, Subdirektorat Pembahasan RUU hanya berperan sebagai *event organizer* dan bukan kontributor utama dalam penentuan kebijakan.

Permasalahan yang dijabarkan di atas dapat diminimalisir dengan beberapa solusi berikut:

1. Tanpa mengubah regulasi eksisting, memberikan kesempatan di bidang kerja substansial lain, supaya Perancang yang bersangkutan dapat mengumpulkan angka kredit, sehingga mencegah Perancang dimaksud diberhentikan dari jabatannya. Direktorat Jenderal Perancangan Peraturan Perundang-undangan memiliki kebijakan harmonisasi peraturan menteri/lembaga yang melibatkan seluruh Perancang di lingkungan Direktorat Jenderal Perancangan Peraturan Perundang-undangan tanpa melihat jenjang jabatannya berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan. Mendorong Perancang di Subdirektorat Pembahasan RUU untuk aktif turut serta dalam kebijakan harmonisasi peraturan menteri/lembaga ini tanpa melepaskan kewajibannya di Subdirektorat Pembahasan RUU dapat menyelesaikan permasalahan angka kredit yang dihadapi;
2. Meningkatkan keterlibatan staf Subdirektorat Pembahasan RUU untuk lebih terlibat dalam hal-hal substansial dan tidak hanya terbatas pada hal-hal administratif. Peningkatan keterlibatan di bidang substansial akan juga meningkatkan keterlibatan Subdirektorat Pembahasan RUU dalam penyusunan kebijakan yang akan dituangkan dalam suatu RUU.

### C. Perubahan Substansi RUU

Permasalahan ketiga yang terjadi dalam tahapan pembahasan RUU adalah terdapat perubahan substansi baik yang dilakukan secara sepihak oleh Pemerintah padahal telah disepakati bersama oleh DPR dan Pemerintah di rapat pembahasan sebelumnya atau karena ketidaksempurnaan rumusan pasal dalam RUU terkait. Hal ini menyebabkan pembahasan suatu RUU menjadi semakin lama karena Pemerintah harus melaporkan kembali perubahan-perubahan baik substantif maupun redaksional atau membahas kembali materi muatan RUU yang diubah. Dampak signifikan yang ditimbulkan dari perubahan ini adalah tertundanya penyelesaian suatu permasalahan hukum yang diproyeksikan akan dipecahkan oleh adanya RUU dimaksud. Perubahan ini terjadi karena 2 (dua) faktor utama, yaitu kerentanan suatu RUU terhadap perubahan yang disebabkan oleh keadaan praktis, akademis, dan politik dan pemolehan dari DPR RI kepada Pemerintah untuk melakukan perubahan sepanjang dilaporkan kepada DPR RI.

Faktor pertama yang menyebabkan adanya perubahan substansi adalah karena kerentanan suatu RUU terhadap perubahan yang disebabkan oleh keadaan praktis, akademis, dan politik. RUU KUHP merupakan salah satu RUU yang sangat rentan terhadap perubahan karena cakupan materinya yang sangat luas dan mengikat seluruh kalangan masyarakat. Dalam tahapan pembahasan RUU KUHP, berbagai kalangan masyarakat, baik dari kalangan akademis, instansi pemerintah maupun non-pemerintah memberikan masukan terhadap materi muatan RUU KUHP. Penyebab dari hal ini adalah terdapat substansi RUU KUHP yang secara konseptual dianggap masih kurang tepat dan belum diatur. Contohnya, Pasal 469 sampai dengan Pasal 471 RUU KUHP yang mengatur mengenai Pengguguran Kandungan. Dalam pasal-pasal ini, sesuai dengan hasil kesepakatan Pemerintah dengan DPR terakhir dalam Rapat Kerja tanggal 18 September 2019, belum ada ketentuan yang mengatur mengenai pengecualian pertanggungjawaban pidana terhadap perempuan yang menggugurkan kandungannya dan tenaga medis yang melakukan pengguguran kandungan yang disebabkan karena keadaan darurat medis atau karena perempuan tersebut adalah korban perkosaan dengan umur kandungan kurang dari waktu tertentu. Pemerintah

kemudian melakukan konsolidasi terhadap materi ini dan menambahkan pengecualian pertanggungjawaban pidana kepada 2 (dua) subyek hukum tersebut.

Selain karena adanya masukan dari instansi dan pemangku kepentingan terkait, keadaan politik juga mempengaruhi dilakukannya perbaikan terhadap RUU KUHP. Setelah RUU KUHP selesai dibahas pada Pembahasan Tingkat I dan Pemerintah dan DPR sepakat untuk membahas RUU KUHP pada Pembahasan Tingkat II dalam Rapat Paripurna, terdapat kalangan masyarakat yang tidak menyetujui RUU KUHP untuk disahkan menjadi UU karena beberapa materi muatan RUU KUHP yang dianggap melanggar hak asasi manusia atau multitafsir. Paling tidak terdapat 14 (empat belas) isu-isu krusial RUU KUHP yang menjadi perhatian masyarakat, yaitu:

1. Pasal 218 mengenai penyerangan harkat dan martabat Presiden dan Wakil Presiden;
2. Pasal 252 mengenai menyatakan diri dapat melakukan tindak pidana karena memiliki kekuatan gaib;
3. Pasal 276 mengenai dokter atau dokter gigi yang melaksanakan pekerjaannya tanpa izin;
4. Pasal 281 mengenai *contempt of court*;
5. Pasal 278 mengenai unggas yang merusak kebun yang ditanami benih;
6. Pasal 282 mengenai advokat yang curang;
7. Pasal 304 mengenai penodaan agama;
8. Pasal 342 mengenai penganiayaan hewan;
9. Pasal 414 s.d. Pasal 416 mengenai kontrasepsi;
10. Pasal 417 mengenai perzinahan;
11. Pasal 418 mengenai kohabitasi;
12. Pasal 431 mengenai penggelandangan;
13. Pasal 469 s.d. Pasal 471 mengenai aborsi; dan
14. Pasal 479 mengenai perkosaan.

Menanggapi kekhawatiran masyarakat tersebut, Pimpinan DPR RI dan Pimpinan Komisi III serta Poksi III DPR RI kemudian mengadakan audiensi dengan Presiden Joko Widodo di Istana Merdeka pada tanggal 23

September 2019. Pada audiensi tersebut, Presiden dan perwakilan DPR yang hadir bersepakat untuk menunda pembahasan RUU KUHP sampai periode selanjutnya. Presiden melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia mengirimkan surat dengan Nomor M.HH.PR.05.01-38 tanggal 26 September 2019 hal Penundaan Rapat Paripurna Pembahasan RUU KUHP kepada DPR RI untuk menunda Pembahasan RUU KUHP pada Pembahasan Tingkat II dan membahas RUU KUHP secara lebih komprehensif di periode selanjutnya. Penundaan ini ditanggapi oleh Tim Perumus RUU KUHP untuk menyempurnakan rumusan pasal-pasal yang berkembang di masyarakat.

Faktor kedua yaitu terdapat pembolehan dari DPR kepada Pemerintah untuk mengubah substansi sehingga Pemerintah bebas untuk menentukan substansi RUU dimaksud. Keputusan DPR ini dapat dilihat dalam pembahasan RUU KUHP. DPR RI dan Pemerintah telah melaksanakan pembahasan RUU KUHP pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2017 sesuai tahapan yang diatur dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Akan tetapi, setelah pembahasan Daftar Inventaris Masalah (DIM) selesai, DPR memperbolehkan Pemerintah untuk melakukan perbaikan terhadap substansi yang telah dibahas. Argumentasi dibalik pembolehan ini adalah karena Pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif menjadi pihak yang nantinya akan melaksanakan RUU KUHP jika disahkan menjadi UU dan RUU KUHP merupakan RUU usulan Pemerintah. Setelah pembahasan DIM selesai, DPR berfokus pada substansi yang diubah oleh Pemerintah dan dianggap krusial. Keputusan ini di satu sisi memberikan keleluasaan dan fleksibilitas kepada Pemerintah untuk menyesuaikan substansi RUU KUHP sesuai dengan kemampuan Pemerintah. Akan tetapi, di sisi lain apabila timbul permasalahan yang diakibatkan oleh ketidaksempurnaan rumusan pasal, Pemerintah akan dianggap bertanggungjawab penuh terhadap permasalahan dimaksud.

Setelah pembahasan RUU KUHP diputuskan oleh Presiden dan Pimpinan DPR untuk ditunda pada periode selanjutnya, Pemerintah kemudian melakukan penyempurnaan terhadap 14 (empat belas) isu krusial yang berkembang di masyarakat. Akan tetapi, karena terdapat kebebasan Pemerintah untuk menyesuaikan materi muatan RUU KUHP, sejak ditunda

sampai pertengahan tahun 2020, terdapat 95 (sembilan puluh lima) penyempurnaan substansial dan redaksional dengan rincian:

1. 18 (delapan belas) penyempurnaan dalam Buku Kesatu;
2. 47 (empat puluh tujuh) penyempurnaan dalam Buku Kedua; dan
3. 30 (dua puluh sembilan) penyempurnaan dalam Penjelasan.

Oleh karena itu, 2 (dua) faktor yang telah dijelaskan sebelumnya, yaitu kerentanan RUU terhadap perubahan keadaan praktis, akademis, dan politik dan DPR yang memperbolehkan perubahan terhadap substansi yang telah disepakati oleh Pemerintah dan DPR, berdampak pada keterlambatan pembaruan hukum sebagai pemecahan permasalahan hukum yang dihadapi.

Terhadap penyelesaian masalah ini, apabila dipandang dari perspektif tugas dan fungsi Subdirektorat Pembahasan RUU, tidak banyak yang dapat dilakukan karena perubahan substansi dimaksud disebabkan karena terdapat tekanan politik yang ditujukan kepada Presiden dan Pimpinan DPR yang mengakibatkan perubahan atau penyempurnaan kebijakan terhadap substansi yang diatur. Subdirektorat Pembahasan RUU yang tunduk pada birokrasi pemerintahan hanya dapat menyediakan bahan dan argumentasi yang mendukung kebijakan yang disepakati Pemerintah dan DPR.

#### **D. Kerancuan Ketentuan mengenai *Carry Over***

*Carry Over* merupakan ketentuan baru dalam tahap pembentukan peraturan perundang-undangan yang muncul dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 15/2019). Ketentuan ini diatur dalam Pasal 71A dengan bunyi sebagai berikut:

*Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah pada periode masa keanggotaan DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR,*

*Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.*

Ketentuan Pasal 71A ini telah diterapkan dalam penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020-2024. Dalam Prolegnas ini, terdapat beberapa undang-undang yang dalam Prolegnas sebelumnya, yaitu tahun 2015-2019 yang belum selesai dibahas, seperti RUU KUHP, RUU Pemasarakatan, RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1985 tentang Bea Materai, dan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara. Akan tetapi pada prakteknya, ketentuan ini berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum karena belum adanya kejelasan mengenai mekanisme pembahasan RUU yang merupakan RUU *carry over*.

Sebagaimana diketahui bahwa UU 12/2011 dilaksanakan oleh Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun karena sifatnya yang masih baru, ketentuan dalam UU 15/2019 belum diadopsi dalam peraturan pelaksanaan ini. Ketidakjelasan ketentuan Pasal 71A ditambah dengan tidak adanya penjelasan Pasal 71A. Apabila dijabarkan secara rinci, terdapat 3 (tiga) norma utama dalam Pasal 71A:

1. hasil pembahasan pembahasan RUU yang tidak selesai dibahas di periode DPR sebelumnya disampaikan kepada DPR periode berikutnya;
2. setelah hasil disampaikan ke DPR, RUU tersebut dapat dimasukkan kembali ke daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas sesuai kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD; dan
3. hanya RUU yang telah telah mencapai tahap pembahasan DIM saja yang dapat dimasukkan dalam Prolegnas periode selanjutnya.

Kerancuan terhadap ketiga norma di atas, terutama pada poin 3 timbul karena terdapat RUU yang telah melewati tahap pembahasan DIM,

dan bahkan telah disepakati di Pembahasan Tingkat I. RUU dimaksud adalah RUU KUHP dan RUU Pemasarakatan. RUU Pemasarakatan juga mengalami kronologi pembahasan yang serupa dengan RUU KUHP sebagaimana telah dijelaskan pada subbab sebelumnya. Pada tanggal 18 September 2019, Rapat Kerja DPR RI dengan Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM menyepakati RUU Pemasarakatan untuk dibahas pada Pembahasan Tingkat II. Akan tetapi pada tanggal 24 September 2019, sesaat sebelum Rapat Paripurna diselenggarakan, Pemerintah melalui Surat Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH.PR.05.01-37 perihal Penundaan Rapat Paripurna Pembahasan RUU Pemasarakatan menyampaikan permohonan kepada DPR RI untuk menunda pembahasan RUU Pemasarakatan berdasarkan hasil pertemuan Presiden dengan Pimpinan DPR RI dan Pimpinan Komisi III serta Poksi III DPR RI pada tanggal 23 September 2019 di Istana Negara. Dalam kasus ini, terdapat 2 (dua) isu krusial, yaitu:

1. Hak Rekreasional Narapidana; dan
2. Keberlakuan PP 99/2012 yang mengatur mengenai syarat pemberian hak narapidana.

DPR dan Pemerintah telah menyepakati seluruh substansi kedua RUU ini dan untuk dibahas dalam Rapat Pembahasan Tingkat II. Akan tetapi, tidak ada ketentuan yang menjelaskan apakah pembahasan kedua RUU ini akan dilanjutkan ke Pembahasan Tingkat II atau dibahas kembali di Pembahasan Tingkat I. Salah satu faktor yang menyebabkan kerancuan ini adalah adanya perbedaan pendapat antara anggota DPR RI mengenai hal tersebut. Terdapat 3 (tiga) pendapat yang diusulkan oleh Anggota DPR RI:

1. RUU *carry over* harus dibahas lagi dari awal karena anggota DPR, terutama anggota DPR yang baru terpilih memiliki hak konstitusional untuk membahas RUU dari awal hingga akhir;
2. Hanya isu-isu krusial dari RUU *carry over* yang akan dibahas lagi, mengingat hanya isu-isu krusial saja yang berkembang di masyarakat; dan

3. Pembahasan dilanjutkan dari berdasarkan hasil kesepakatan yang dicapai di periode sebelumnya, yaitu dilanjutkan langsung ke Pembahasan Tingkat II.

Selain itu, Pemerintah dan DPR RI sepakat untuk menunggu surat presiden sebagai dasar pembahasan kedua RUU ini. Kesepakatan ini sangat berbeda dengan kesepakatan pembahasan RUU Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. RUU ini dibahas tidak dengan memperbaiki surat presiden, melainkan mengacu pada surat presiden yang dikeluarkan pada periode 2015-2019, yaitu Surat Presiden Nomor R-29/Pres/06/2018 tanggal 5 Juni 2018 perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pembahasan RUU ini pun berlanjut dan telah disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Terhadap permasalahan ini, dipandang dari perspektif tugas dan fungsi Subdit Pembahasan RUU, tidak banyak juga yang dapat dilakukan oleh Subdit Pembahasan RUU karena keputusan mekanisme pembahasan yang akan diterapkan dalam pembahasan RUU KUHP dan RUU Pemasarakatan dipegang oleh DPR RI dan Pemerintah. Artinya, keputusan ini sangat bersifat politik, sehingga Subdit Pembahasan hanya dapat memberikan argumentasi mengenai mekanisme seperti apa yang akan digunakan.


## **E. Permasalahan Koordinasi dengan Pemangku Kepentingan Terkait**

Koordinasi merupakan elemen yang penting di seluruh bagian perkantoran, baik dalam lingkungan pemerintahan maupun lingkungan swasta. Seperti halnya di semua perkantoran, di Subdit Pembahasan, koordinasi terutama dengan pemangku kepentingan yang berkaitan dengan suatu RUU sangatlah penting. Tanpa koordinasi yang baik, segala macam

komunikasi dan penyampaian informasi tidak akan optimal sehingga berpotensi menimbulkan hambatan dalam suatu pembahasan RUU. Banyak faktor yang dapat mengakibatkan kurang optimalnya koordinasi. Dalam konteks pembahasan RUU, salah satu faktor ini adalah kurangnya komunikasi antarpegawai yang disebabkan oleh satu dan lain hal. Kurangnya intensitas komunikasi ini dapat menyebabkan permasalahan yang seharusnya dapat dihindari. Salah satu contohnya adalah dalam pembahasan RUU Pengesahan Perjanjian mengenai Bantuan Timbal Balik Hukum (*Mutual Legal Assistance*) antara Republik Indonesia dan Persatuan Emirat Arab (RUU MLA RI-PEA) pada tahun 2019.

Permasalahan dalam pembahasan RUU MLA RI-PEA dimaksud apabila digali lebih dalam lagi sebenarnya disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, salah satu dokumen yang diperlukan dalam pembahasan RUU MLA RI-PEA, yaitu Keterangan Presiden (Ketpres) yang dibacakan pada Pembicaraan Tingkat I, disusun dengan format yang sama dengan Ketpres RUU serupa, dalam hal ini RUU Pengesahan Perjanjian MLA RI-Iran. Karena format dan substansinya yang serupa, Ketpres RUU MLA RI-PEA disusun dengan memodifikasi Ketpres RUU MLA RI-Iran. Hal ini seharusnya tidak menjadi masalah, akan tetapi faktor kedua, yaitu faktor ketidaktelitian dalam penulisan dokumen tersebut menyebabkan terdapat salah satu penyebutan frasa “Persatuan Emirat Arab” belum diganti dan masih tertulis “Republik Iran”. Hal ini menjadi masalah karena Ketpres dimaksud telah digandakan dan telah dibagikan kepada anggota Panitia Kerja RUU MLA RI-PEA yang hadir dalam Rapat Kerja dalam Pembahasan Tingkat I. Permasalahan ini mendapat kritik dari anggota DPR dan Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum yang hadir dalam rapat dimaksud.

Dalam tatanan birokrasi yang hierarkis, kesalahan minor seperti ini seharusnya dapat dieliminasi mengingat dokumen Ketpres ini ditandatangani oleh Menteri Hukum dan HAM atau Menteri yang menjadi mitra pembahasan di DPR RI. Sebelum ditandatangani oleh Menteri yang bersangkutan, tentunya dokumen Ketpres melalui berbagai jenjang pemeriksaan. Terlebih lagi, pada prakteknya dalam pembahasan RUU pengesahan suatu perjanjian internasional, dokumen Ketpres pasti akan melalui pemeriksaan dari 2 (dua)



unit eselon I di Kementerian Hukum dan HAM, yaitu Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, tepatnya di Subdit Pembahasan RUU, Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan, dan Direktorat Otoritas Pusat Hukum Internasional (Subdit Ekstradisi apabila RUU terkait pengesahan perjanjian ekstradisi dan Subdit Bantuan Hukum Timbal Balik (MLA) apabila RUU terkait pengesahan perjanjian MLA. Kurangnya komunikasi antara kedua unit untuk memeriksa dokumen Ketpres secara terpisah maupun bersamaan menjadi faktor utama penyebab permasalahan ini terjadi. Apabila terjadi komunikasi atau diadakan suatu rapat untuk finalisasi bahan yang akan disampaikan ke DPR, permasalahan seperti ini dapat dieliminasi.

Terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan oleh Subdit Pembahasan RUU untuk meningkatkan koordinasi dengan pemangku kepentingan terkait mengingat permasalahan sebagaimana telah dijelaskan di atas terjadi di tingkat pelaksana, bukan dalam tingkat pengambilan keputusan politik. Beberapa solusi yang dapat dilakukan:

1. Lebih melibatkan seluruh pegawai di Subdit Pembahasan terutama untuk melakukan pengecekan komprehensif terhadap bahan-bahan yang diperlukan dalam pembahasan RUU; dan
2. Penyelenggaraan rapat koordinasi final dengan pemangku kepentingan terkait sebelum pembahasan RUU bersama DPR dilaksanakan dengan melibatkan seluruh pegawai yang akan terlibat dalam pembahasan RUU dimaksud.

Memang kedua penyelesaian permasalahan yang disebutkan di atas tidak akan selalu mencegah permasalahan terjadi. Human error merupakan suatu faktor yang tidak dapat dihindarkan dalam segala aspek pekerjaan. Akan tetapi, paling tidak masalah yang dijabarkan dapat diminimalisir dengan solusi yang diusulkan.

## F. Partisipasi Publik


Sebagai pihak yang akan merasakan pelaksanaan undang-undang, kehendak masyarakat dalam perumusan substansi dan norma dalam penyusunan undang-undang harus mendapat perhatian yang lebih dari pembentuk undang-undang. Hal ini karena dalam pelaksanaan berlakunya suatu norma, selain didasarkan karena adanya daya laku (*validity*), juga didasarkan adanya daya guna (*efficiency*) dari norma tersebut. Dalam hal ini dapat dilihat apakah suatu norma yang ada dan berdaya laku itu berdaya guna secara atau efektif atau tidak. Atau dengan kata lain apakah norma itu ditaati atau tidak.<sup>1</sup> Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan telah dituntut agar Undang-Undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan, mampu dilaksanakan, dapat ditegakkan, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan persamaan hak-hak yang diatur serta mampu menyerap aspirasi masyarakat. Pentingnya peran masyarakat dalam pembentukan produk hukum harus terlihat pada proses pembentukannya yang partisipatif dengan sebanyak-banyaknya menampung aspirasi masyarakat dari setiap elemen, baik dari segi individu ataupun kelompok masyarakat. Sehingga produk hukum yang dihasilkan bukanlah merupakan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.

Secara formal, pemberian ruang untuk partisipasi masyarakat dan keterbukaan akses dalam pembentukan peraturan perundang-undang telah diatur antara lain dalam:

1. Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
2. Pasal 41 Perpres Nomor 68 Tahun 2005 Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden; dan
3. Pasal 145 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

---

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), hlm.6



Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberi hak baik secara lisan dan/atau tertulis kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hal ini sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan bahwa masukan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Perpres Nomor 68 Tahun 2005 Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden dalam Pasal 41 menyebutkan bahwa dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada pemrakarsa.

Peraturan Dewan Peraturan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib dalam Pasal 145 menyebutkan Komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran dapat meminta menteri yang mewakili Presiden membahas rancangan undang-undang untuk menghadirkan menteri lainnya atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dalam rapat kerja atau mengundang masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Selain itu, pengumpulan aspirasi masyarakat juga didapat dari adanya kunjungan kerja ke daerah.

Dari sekian pengaturan yang ada, terlihat bahwa aspirasi dan keikutsertaan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undang terutama pada saat pembahasan suatu rancangan undang-undang telah dijamin oleh hukum. Akses yang diberikan kepada masyarakat untuk menyalurkan masukan, kritik dan saran terhadap rancangan undang-undang juga telah diberikan oleh Pemerintah, salah satunya melalui

online yang dapat diakses melalui laman situs [www.peraturan.go.id](http://www.peraturan.go.id), [www.e-permen.peraturan.go.id](http://www.e-permen.peraturan.go.id), melalui surat elektronik/e-mail di alamat e-mail [sisinfodjpp@kemenkumham.go.id](mailto:sisinfodjpp@kemenkumham.go.id) atau melalui surat yang ditujukan kepada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Dalam penerapannya, masih banyak masyarakat yang belum memanfaatkan akses yang telah disediakan oleh pemerintah dalam tahapan pembahasan suatu rancangan undang-undang. Hal ini terlihat dalam kenyataannya di lapangan, masih banyak masyarakat yang menyuarakan aspirasinya melalui orasi ilmiah, forum debat atau demonstrasi tanpa menyumbang usulan dan saran konkret terhadap substansi rancangan undang-undang yang sedang atau akan dibahas. Hal ini pula yang menyebabkan aspirasi masyarakat menjadi tidak terarah dan sulit dipahami oleh pembuat undang-undang.

Dapat dipahami bahwa ketersediaan akses yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang masih perlu dibenahi dan dapat lebih ditingkatkan. Lebih lanjut, upaya pembenahan dan peningkatan partisipasi masyarakat tersebut dapat dilakukan dengan:

1. bekerja sama dengan kementerian/lembaga, instansi atau *stakeholder* terkait guna menciptakan wadah partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang melalui akses terpadu dan mudah dijangkau oleh masyarakat, misalnya melalui suatu situs khusus dan/atau aplikasi gawai yang terintegrasi dan mutakhir;
2. meningkatkan intensitas pelaksanaan kegiatan sosialisasi dan forum diskusi dengan melibatkan masyarakat; dan
3. memberikan info perkembangan terkait pembahasan rancangan undang-undangan yang sedang berlangsung baik melalui media cetak maupun media elektronik yang mudah dijangkau oleh masyarakat luas.

Aspirasi masyarakat dalam penyusunan Prolegnas harus diakomodir. Hal ini sebagai salah satu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan memerhatikan dan mempertimbangkan politik hukum nasional.

Dengan meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional. DPR, DPD, dan Pemerintah dalam melaksanakan fungsi legislasi harus memerhatikan dan mengakomodir aspirasi masyarakat. Dimulai dari perencanaan dan pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud, maka setiap Rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Untuk itu, perlu adanya kemauan yang kuat dari pembentuk Undang-Undang untuk melaksanakan mekanisme partisipasi masyarakat. Kesadaran untuk membentuk Undang-Undang yang responsif dan mempunyai daya laku dan daya guna efektif untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat harus menjadi landasan bagi sikap dan cara pandang pembentuk undang-undang.

## **G. Monitoring/Evaluasi**

Proses dihasilkannya suatu undang-undang tidak dapat dilepaskan dari adanya beberapa fungsi manajemen yang turut berjalan. Diawali dari adanya perencanaan dan analisis berbagai gagasan serta masukan yang menghasilkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk kemudian dilanjutkan dengan pengorganisasian guna membentuk tim lintas sektoral bidang keilmuan, kementerian dan lembaga dengan tugas untuk merancang undang-undang yang diharapkan dapat menimbulkan kepastian hukum bagi masyarakat. Namun sistem yang selama ini berlangsung ternyata cenderung kurang memberi ruang khusus bagi kegiatan evaluasi. Padahal, evaluasi mendasar sangat penting dilakukan oleh Pemerintah terhadap tahapan proses pembentukan peraturan perundang-undangan guna memastikan kualitas peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini tentunya harus dilakukan secara menyeluruh, tidak terkecuali pada Subdirektorat Pembahasan RUU.

Pengertian konsep evaluasi terkadang tidak bisa dipisahkan dengan monitoring. Kedua istilah tersebut sering dijumpai dan bahkan terkesan saling menumpang satu sama lain sehingga dikenal dengan sebutan Monitoring dan Evaluasi (Monev). Monitoring merupakan suatu alat manajemen dengan fungsi untuk mengetahui proses atau perkembangan yang terjadi guna mengukur seberapa jauh proses yang sedang berlangsung tersebut terhadap tercapainya tujuan sasaran. Dalam konteks monitoring, diperlukan adanya informasi yang relevan sebagai data dukung untuk mengidentifikasi dan mendeteksi antara aktualisasi kegiatan berlangsung dengan perencanaan guna mengukur efektifitas kinerja. Sedangkan Evaluasi memiliki spektrum kegiatan yang lebih luas daripada monitoring. Evaluasi sering diinterpretasikan dengan sebutan kaji ulang atau penilaian komprehensif terhadap hasil dan dampak kegiatan monitoring. Selain itu, evaluasi dapat membantu dalam menentukan suatu kebijakan dan menerapkan pelajaran yang sudah dipetik. Sinkronisasi antara monitoring dan evaluasi menimbulkan pemahaman bahwa kebutuhan terhadap evaluasi akan menjadi lebih mudah dengan adanya monitoring atau ketersediaan sumber informasi. Adapun hasil dari monev inilah yang kemudian dapat menentukan arah kebijakan dan perencanaan program di waktu mendatang. Konsep monev dapat dijabarkan dalam tabel di bawah ini:

	<b>Monitoring</b>	<b>Evaluasi</b>
Obyek Sasaran	observasi dan penilaian kinerja: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ suatu obyek;</li> <li>○ suatu tahap kegiatan.</li> </ul> contoh: monitoring pembahasan substansi suatu pasal dalam RUU; dan monitoring pelaksanaan rapat RUU	penelaahan atau pengkajian: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ sasaran kegiatan</li> <li>○ keseluruhan kegiatan</li> </ul> contoh: evaluasi pembahasan RUU tertentu; dan evaluasi pembahasan RUU secara keseluruhan.
Tujuan	Peningkatan efektivitas kinerja yang sedang berlangsung	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Peningkatan efisiensi;</li> <li>○ analisis dampak; dan</li> <li>○ perencanaan program mendatang</li> </ul>
Fokus	input, output, proses, outcome dan rencana kerja	Efisiensi, relevansi, dampak dan perencanaan biaya

Dari paparan singkat diatas, diperoleh beberapa permasalahan yang secara umum berkaitan dengan monev antara lain:

1. Penerapan monev dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia secara spesifik sering dianggap sebagai tugas Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) atau Bagian Program dan Pelaporan (PPL) pada unit setempat. Sehingga tidak ada kesadaran dari masing-masing subdirektorat untuk melakukan monitoring dan evaluasi secara mandiri, padahal dampaknya justru lebih signifikan
2. Pemahaman terhadap monev selama ini masih dimaknai secara menyeluruh. Masih sering ditemukan monev yang terfokus pada pembentukan peraturan perundang-undangan secara keseluruhan. Sangat jarang ditemui penerapan monev yang dilakukan secara parsial atau secara spesifik berorientasi pada tahap yuridis formil pembentukan undang-undang tertentu, khususnya dalam pembahasan rancangan undang-undang;
3. Proses monev terkadang tidak mampu memberikan hasil yang valid karena metode penentuan indikator yang bias atau hanya ditujukan untuk keperluan administratif semata; dan
4. Masih rendahnya pemanfaatan hasil-hasil penelitian monev terhadap proses perencanaan, pembahasan, dan perbaikan suatu Undang-Undang.


Penerapan mekanisme monev dalam Subdirektorat Pembahasan RUU pada praktiknya hanya terwujud dalam laporan triwulan dan laporan tahunan Subdirektorat yang antarlain memuat (a) pelaporan penggunaan anggaran; (b) deskripsi singkat kegiatan yang telah terlaksana; dan (c) hasil kegiatan yang dilaksanakan selama kurun waktu berjalan. Tidak dapat dipungkiri bahwa substansi dokumen dimaksud hanya dimaknai sebagai salah satu kelengkapan administratif saja, padahal kedua dokumen tersebut sebenarnya dapat dimanfaatkan sebagai wadah pelaksanaan monev Subdirektorat. Urgensi penerapan mekanisme monev secara mandiri didasarkan pada kenyataan bahwa dalam setiap kegiatan Subdirektorat yang

telah berlangsung selama ini masih banyak ditemui hambatan-hambatan yang apabila tidak tertangani dengan baik justru berpotensi untuk terulang kembali di masa mendatang. Permasalahan Subdirektorat Pembahasan RUU yang dialami setiap tahunnya berkulat pada tiga hal utama:

#### 1. Perencanaan Kegiatan

Dalam tahap perencanaan subdirektorat yang dicanangkan pada awal tahun anggaran berjalan, pada prinsipnya sudah tersusun secara sistematis dan tertuang dalam kerangka acuan kegiatan subdirektorat atau lebih dikenal dengan *term of references* (TOR). Namun dalam pelaksanaannya, TOR yang telah ditetapkan tersebut tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya terutama terkait waktu pelaksanaan kegiatan pembentukan rancangan undang-undang. Perencanaan kegiatan Subdirektorat Pembahasan RUU yang tertuang dalam TOR memiliki target capaian waktu keluaran (output) tertentu yaitu selama 12 (dua belas) bulan, dimulai pada awal tahun hingga akhir tahun. Sedangkan poin penting yang menjadi output kinerja subdirektorat adalah capaian terselenggaranya undang-undang yang mana hal tersebut sejatinya bersifat fluktuatif. Sehingga akan menjadi kurang relevan apabila kualitas suatu undang-undang dipertaruhkan dengan capaian target berupa waktu keluaran (output) tertentu, mengingat dinamika pembahasan terhadap RUU diliputi oleh banyak faktor yang mempengaruhi satu sama lain.

Terkait konsep target berdasarkan capaian waktu, salah satu faktor terhambatnya pelaksanaan kegiatan pembentukan rancangan undang-undang disebabkan karena Subdirektorat Pembahasan RUU yang merupakan salah satu ujung tombak pemerintah memiliki kedudukan yang kurang seimbang apabila dihadapkan dengan DPR. Perbedaan ini dapat dibandingkan berdasarkan pola koordinasi; ketersediaan sumber daya manusia; dan kemampuan sumber daya manusia itu sendiri. Dalam pola koordinasi, Subdirektorat Pembahasan RUU mengenal sistem hierarki kepemimpinan yang berjenjang dan terstruktur. Bahkan dalam pembahasan suatu rancangan undang-



undang tertentu sangat dimungkinkan bagi Subdirektorat Pembahasan RUU untuk berkoordinasi dengan tim tenaga ahli dan/atau satuan unit lain maupun antar kementerian/lembaga yang memiliki pola koordinasi yang serupa, sehingga memerlukan waktu yang lebih lama lagi dalam menentukan suatu kebijakan. Dari segi ketersediaan sumber daya manusia, kuantitas yang dimiliki oleh Subdirektorat Pembahasan RUU terbilang sangat terbatas apabila dibandingkan dengan tenaga yang dimiliki oleh DPR. Tak jarang pegawai Subdirektorat Pembahasan RUU harus menangani beberapa pekerjaan sekaligus dalam satu waktu yang tentunya berpengaruh pada hasil dan target waktu kinerja subdirektorat. Adapun kecakapan kompetensi sumber daya manusia pada Subdirektorat Pembahasan RUU juga menjadi salah satu faktor penentu yang mempengaruhi kinerja dalam pembahasan rancangan undang-undang yang sedang berlangsung.


Sebagaimana diketahui bahwa pembahasan suatu rancangan undang-undang memiliki sifat yang sangat dinamis, bahkan sering diwarnai oleh adanya konflik kepentingan, lobi-lobi politik, dan isu-isu sensitif yang rawan menimbulkan gejolak di masyarakat. Padahal di satu sisi, Subdirektorat Pembahasan RUU juga dituntut untuk selalu menjaga marwah hukum; menegakkan keadilan dan kepastian hukum; serta mengawal aspirasi masyarakat untuk dituangkan dalam suatu produk undang-undang. Tak jarang dalam pembahasan rancangan undang-undang sering terjadi *deadlock* dan perdebatan sengit dalam masalah substansi maupun teknis peraturan perundang-undangan. Disinilah kemudian diperlukan proses harmonisasi guna menyelaraskan adanya perbedaan dinamika yang terjadi selama proses pembahasan RUU berlangsung, dimana hal tersebut memerlukan tahapan proses dan waktu yang tidak dapat diukur secara pasti. Adanya faktor-faktor eksternal seperti penolakan di masyarakat dan bencana alam seperti pandemi yang terjadi juga dapat menghambat proses pembahasan RUU yang sedang berlangsung.

## 2. Perubahan Anggaran

Salah satu faktor yang turut menghambat kinerja Subdirektorat Pembahasan RUU tidak dapat terlepas dari permasalahan anggaran. Sama seperti permasalahan dalam perencanaan kegiatan sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya, perencanaan anggaran kegiatan subdirektorat pada awal tahun anggaran berjalan telah dituangkan pada petunjuk operasional kegiatan (POK). POK inilah yang menjadi dasar penentuan implementasi pembiayaan yang menunjang berjalannya kegiatan subdirektorat dan di dalam penggunaannya harus mengacu pada TOR yang telah tersusun. Sehingga dapat disimpulkan bahwa antara TOR dan POK ini harus selaras serta terikat satu sama lain. Namun dalam beberapa kasus, pada kegiatan-kegiatan tertentu yang memiliki urgensi tinggi dan bersifat mendadak, pelaksanaannya hampir tidak dapat tertangani dengan baik. Penyebab terjadinya permasalahan tersebut dikarenakan adanya klasifikasi kegiatan yang tidak tertampung di dalam POK sehingga perlu untuk dilakukan realokasi anggaran/revisi POK. Perlu diketahui bahwa untuk melaksanakan revisi anggaran diperlukan waktu yang tidak sedikit, mengingat pengerjaan revisi anggaran tersebut memiliki mekanisme tersendiri yang ditangani secara berjenjang oleh tim akuntansi dan pelaporan-bendahara pengeluaran-pejabat pembuat komitmen hingga ke level kuasa pengguna anggaran. Belum lagi ditambah faktor adanya program-program dalam Subdirektorat Pembahasan RUU seperti pembahasan RUU KUHP yang tercakup dalam skala prioritas nasional, dimana apabila akan mengajukan revisi anggaran memerlukan persetujuan dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan tentu saja hal ini dapat mengganggu kinerja Subdirektorat secara keseluruhan.

## 3. Proses Pembahasan RUU

Problematika yang timbul selama proses pembahasan RUU salah satunya disebabkan oleh adanya faktor kebutuhan untuk



segera membentuk suatu undang-undang agar dapat menjamin kepastian hukum bagi masyarakat. Namun di satu sisi, pembentuk undang-undang juga dihadapkan dengan tanggung jawab moral untuk membentuk hukum yang memperhatikan keseluruhan aspek formal dalam pembentukan undang-undang. Pembahasan suatu rancangan undang-undang tidak dapat begitu saja dimaknai sebagai salah satu proses tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan. Pembahasan Rancangan Undang-Undang justru merupakan rangkaian kegiatan tingkat lanjut yang dapat dikategorikan sebagai agenda utama dari proses pembentukan Undang-Undang. Ada banyak hal-hal krusial yang terjadi dalam proses pembahasan dan keadaan inilah yang kemudian menentukan kualitas undang-undang yang dihasilkan. Sebagaimana diketahui bahwa pembahasan undang-undang bersifat dinamis dan dipengaruhi oleh banyak faktor.

Guna meraih formulasi terbaik dalam penyusunan substansi suatu undang-undang, terdapat beberapa metode yang dapat digunakan antara lain melalui kunjungan kerja; seminar; lokakarya; diskusi; maupun rapat. Kegiatan-kegiatan tersebut pada umumnya dilakukan secara terencana dengan melibatkan banyak tim pakar, tenaga ahli maupun instansi kementerian/lembaga lain. Mengingat begitu pentingnya kegiatan tersebut, tidak jarang penyelenggaraan suatu kegiatan menghabiskan anggaran yang tidak sedikit nilainya. Namun cukup disayangkan bahwa manfaat yang diperoleh dari penyelenggaraan kegiatan tersebut dirasa kurang berdampak signifikan terhadap proses pembahasan rancangan undang-undang. Hal inilah yang kemudian berpotensi menghambat penyempurnaan substansi rancangan undang-undang dimana ketika berlangsungnya kegiatan pembahasan dalam pembicaraan tingkat pertama dan tingkat kedua masih sering ditemukan permasalahan dan perdebatan panjang sehingga membuat alokasi waktu yang tersedia menjadi tidak optimal.

Salah satu penyebab terhambatnya penyempurnaan substansi undang-undang melalui kunjungan kerja; seminar; lokakarya; diskusi maupun rapat tersebut ialah kurangnya penerapan mekanisme monitoring dan evaluasi. Beberapa dampak yang timbul akibat tidak terselenggaranya monev ini antara lain dapat dilihat dari persiapan kegiatan yang kurang matang; penentuan topik kegiatan dalam pembahasan yang kurang terarah; penetapan alur kegiatan pembahasan yang tidak sistematis; pola koordinasi yang buruk selama berlangsungnya kegiatan serta hal-hal lainnya.

Terhadap paparan diatas, salah satu langkah efektif yang dapat diimplementasikan oleh Subdirektorat Pembahasan RUU adalah dengan menerapkan mekanisme monitoring dan evaluasi secara mandiri dan komprehensif. Segala informasi yang diperoleh dari setiap kegiatan dan permasalahan yang dihadapi oleh subdirektorat dapat dikompilasi untuk kemudian dilakukan perbaikan yang dapat menjadi penentu arah kebijakan.

Apabila mekanisme monev ini kemudian diberikan perhatian khusus dan diterapkan secara komprehensif berdasarkan parameter penilaian yang akuntabel dan obyektif, bukan tidak mungkin bahwa kinerja Subdirektorat Pembahasan RUU akan dapat lebih ditingkatkan lagi dari sebelumnya mengingat begitu banyaknya manfaat dan dampak positif yang ditimbulkan. Informasi-informasi yang diperoleh dari hasil monev dapat menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam setiap proses tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang di masa mendatang.

## **H. Sistem Penyimpanan Dokumen Pembahasan**

Sistem manajemen dokumen pada suatu instansi menjadi kebutuhan utama untuk membantu meningkatkan tertib administrasi dan penyeragaman sistem administrasi perkantoran sehingga nantinya diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam berkinerja.

Arsip merupakan suatu kumpulan dokumen kerja yang memiliki nilai guna dalam rangka pelaksanaan kegiatan pemerintahan. Selanjutnya terhadap adanya arsip-arsip tersebut harus diperhatikan betul pemeliharaan, perawatan dan pelindungannya. Pelindungan keberadaan arsip dalam kegiatan pemerintahan telah diatur oleh undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 152; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5071). Sedangkan di lingkungan internal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, pengelolaan kearsipan juga diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 (Berita Negara Republik Indonesia Nomor 1668 Tahun 2017).

Subdirektorat Pembahasan RUU sebagai salah satu pelaksana tugas fungsi pelaksanaan penyiapan bahan perumusan dan koordinasi rancangan kebijakan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dan DPR yang menjadi lingkup tugas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; tentunya didalam berkinerja juga memiliki kaitan yang erat terhadap pembentukan, penggunaan dan penyimpanan dokumen kerja. Mengingat begitu pentingnya tugas dan fungsi Subdirektorat Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan erat dengan Rancangan Undang-Undang tersebut, maka keseluruhan dokumen dalam subdirektorat termasuk dalam kategori klasifikasi arsip substantif.<sup>2</sup> Klasifikasi arsip substantif dinyatakan sebagai klasifikasi yang berkaitan dengan fungsi dan tugas sesuai maksud dan tujuan instansi yang secara operasional mempunyai kepentingan bagi kehidupan kemasyarakatan. Oleh karena hal tersebut, beberapa arsip maupun dokumen dalam Subdirektorat Pembahasan RUU termasuk dalam golongan arsip vital.<sup>3</sup> Arsip vital adalah arsip yang keberadaannya merupakan persyaratan dasar bagi kelangsungan

---

2 Pasal 1 angka 6, Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2016 Tentang Klasifikasi Arsip Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia (Tahun 2016, Nomor 2122)

3 Lihat lampiran Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 Tentang Tata Kelola Arsip Vital Dan Arsip Terjaga Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia (Tahun 2017, Nomor 1668)

operasional pencipta arsip, tidak dapat diperbarui, dan tidak tergantikan apabila rusak atau hilang yang merupakan bagian dari arsip negara yang harus disimpan dan dijaga secara khusus dilakukan oleh subdirektorat.

Selanjutnya hal-hal yang termasuk dalam dokumen-dokumen Subdirektorat Pembahasan RUU namun tidak terbatas berupa:

Dokumen Substantif	Dokumen Administratif
Undangan kegiatan	Kerangka Acuan Kegiatan
Draft RUU	Petunjuk Operasional Kegiatan (POK)
Paparan narasumber	Daftar hadir kegiatan
Laporan perkembangan	Surat tugas
Bahan dan hasil rapat	Laporan triwulan
Notula kegiatan	Laporan tahunan
Daftar inventaris masalah RUU	Kuitansi pembayaran kegiatan
Penjelasan pemerintah terkait RUU	Foto dokumentasi kegiatan
Keterangan, sambutan singkat dan pendapat akhir presiden	Rekaman kegiatan

Dari beberapa contoh dokumen yang menjadi kewenangan Subdirektorat Pembahasan RUU tersebut pada umumnya berbentuk dokumen cetak. Sedangkan mekanisme penyimpanan arsip dokumennya masih mengandalkan cara konvensional dengan menggunakan lemari arsip yang akan menimbulkan masalah dalam jangka panjang yaitu terjadinya penimbunan arsip. Terjadinya penimbunan arsip mengakibatkan pemakaian peralatan yang tidak efisien dan membuat ketersediaan ruang penyimpanan yang menjadi tidak memadai. Risiko lain yang timbul oleh adanya penggunaan media berbentuk cetak yaitu dokumen menjadi rentan hilang; rusak (tidak terbaca, sobek, terlipat, tercoret) dan sulit untuk diakses setiap saat.

Jika isu penggunaan dan penyimpanan dokumen tidak segera diatasi, kinerja subdirektorat akan menjadi terganggu; pelaksanaan kegiatan subdirektorat yang melampaui tetapan target waktu; atau bahkan menjadi batal terlaksana. Beberapa permasalahan yang pernah terjadi misalnya:

- a. keterlambatan dalam menyiapkan dokumen pembahasan yang diminta oleh pimpinan. Hal ini diakibatkan oleh karena dokumen cetak yang dimaksud tersebut tersimpan dalam tempat penyimpanan yang tidak terorganisir dengan rapi sehingga membutuhkan pencarian yang memakan banyak waktu;
- b. keterlambatan penyiapan dokumen juga sering terjadi saat berlangsungnya kegiatan rapat pembahasan rancangan undang-undang, misalnya pada saat subdirektorat diminta untuk menampilkan bahan, hasil-hasil rapat atau hasil diskusi pelaksanaan rapat sebelumnya;
- c. dokumen-dokumen Subdirektorat Pembahasan RUU terkadang masih sering diajukan sebagai alat bukti persidangan saat *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Tidak jarang, dokumen yang diminta tersebut merupakan dokumen lama dan pada saat disampaikannya dokumen tersebut wujudnya sudah tidak terbaca; sobek, terlipat, tercoret; atau bahkan hilang;
- d. Penyusunan pertanggungjawaban kegiatan subdirektorat juga merupakan salah satu agenda penting yang tidak dapat dilepaskan dari adanya peran ketersediaan dokumen. Sering ditemukan keadaan dimana pertanggungjawaban kegiatan subdirektorat baru dapat diselesaikan setelah berbulan-bulan lamanya sejak kegiatan telah selesai dilaksanakan;
- e. Pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* yang sempat melanda mengharuskan seluruh aparatur sipil negara untuk menerapkan kebijakan *Work From Home (WFH)*. Pada situasi sulit yang melanda seperti itu, di satu sisi Subdirektorat Pembahasan RUU tetap dituntut untuk terus berkinerja dengan prima. Namun ketidakterediaan dokumen subdirektorat dalam bentuk digital kembali menjadi faktor

- yang menghambat subdirektorat untuk berkinerja sebagaimana mestinya;
- f. Pada saat melakukan koordinasi dengan pihak lain, terkadang instansi, kementerian atau lembaga tersebut meminta dokumen dalam bentuk digital sehingga diperlukan waktu tambahan untuk mengkonversi dokumen asli yang berbentuk cetak menjadi bentuk digital.

Beberapa hal diatas terkadang diperparah oleh sistem di lingkungan kerja yang masih bersifat konvensional. Masih sering ditemukan kasus dimana pimpinan dan/atau pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan rapat pembahasan rancangan undang-undang meminta bahan dokumen dalam bentuk fisik/cetak, sehingga hal ini menjadi tambahan permasalahan baru bagi subdirektorat mengingat proses penggandaan bahan rapat mengeluarkan banyak biaya dan waktu serta hanya memiliki daya guna yang bersifat temporer.

Solusi yang dapat ditawarkan untuk mengoptimalkan penyimpanan dokumen pada Subdirektorat Pembahasan RUU dapat dilaksanakan melalui pembaharuan sistem manajemen kearsipan yang tertuang dalam 2 (dua) hal berikut, yaitu penyusunan standar prosedur penyimpanan dokumen digital subdirektorat yang dituangkan dalam suatu *Standard Operating Procedure* (SOP); dan mengkonversi dokumen pembahasan kedalam bentuk digital (digitalisasi dokumen). Sistem manajemen kearsipan ini terbilang penting mengingat fungsinya yang mampu untuk mengelola catatan elektronik sepanjang siklus hidupnya, mulai dari penangkapan data (*capture*), pengklasifikasian, penentuan berapa lama catatan harus disimpan hingga pada akhirnya akan dimusnahkan. Sementara beberapa dokumen cetak yang bersifat vital tetap dijadikan sebagai arsip permanen. Adapun beberapa keunggulan yang dihasilkan dari adanya penerapan SOP dan digitalisasi dokumen ini antara lain:

- a. mempermudah penyimpanan dan pengklasifikasian dokumen untuk penggunaan jangka pendek dan jangka panjang;
- b. mempercepat dan mempermudah pencarian akses terhadap dokumen yang dibutuhkan;

- c. mampu memberikan pembatasan akses dokumen untuk orang tertentu;
- d. kemampuan terhadap penyimpanan data *backup*/salinan untuk mencegah terjadinya bencana atau kerusakan;
- e. peningkatan efisiensi penggunaan peralatan penyimpanan dan tempat penyimpanan dokumen

Memang tidak dapat dipungkiri masih adanya keengganan dalam pengoptimalisasian dokumen digital dan digitalisasi dokumen untuk kemudian menyimpannya ke dalam piringan keras (hard disk) maupun penyimpanan virtual (cloud storage). Hal tersebut didasari oleh karena belum adanya keharusan untuk melakukan tata kelola pengarsipan dokumen dalam bentuk digital; sistem kerja yang cenderung konvensional dan sudah terlanjur terpola serta mengakar; keterbatasan kemampuan sumber daya manusia dalam melakukan pengolahan dokumen secara digital; melekatnya sifat kerahasiaan pada setiap dokumen Subdirektorat Pembahasan RUU; adanya kekhawatiran terkait keabsahan dokumen yang disimpan secara digital; serta kesiapan sarana dan infrastruktur pendukung yang kurang memadai turut mempersulit pembaharuan terhadap tatakelola dokumen. Namun hal-hal tersebut hendaknya justru dapat mengubah pemikiran dan cara pandang untuk senantiasa mengedepankan pemanfaatan teknologi guna mempercepat dan meningkatkan kualitas yang dimiliki selama ini agar semakin efektif dan efisien dalam berkinerja.

Beberapa cara yang dapat dilakukan guna mengatasi dan meminimalisir hambatan tersebut yaitu dengan cara peningkatan kompetensi sumber daya manusia dalam penggunaan teknologi, misalnya dengan melakukan pelatihan singkat atau bimbingan teknis. Langkah selanjutnya yaitu membentuk sistem penyimpanan file (*files directory system*) secara internal di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; adapun mengenai pengalihan dokumen yang sifatnya vital, otentik, dan rahasia ke dalam bentuk digital dapat diatasi dengan dilakukannya legalisasi. Legalisasi adalah tindakan pengesahan isi dokumen yang dialihkan atau ditransformasikan ke dalam bentuk digital untuk menerangkan atau menyatakan bahwa isi dokumen yang terkandung dalam bentuk digital tersebut tetap sesuai dengan naskah aslinya.

Pengalihan dokumen yang telah dilegalisasi tersebut tetap merupakan alat bukti hukum yang sah dan telah dijamin oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu pada Undang-Undang ITE / Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 251; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5952) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3674).

Dengan membentuk tata kelola arsip yang baik, daya guna yang melekat pada setiap dokumen akan meningkat. Dalam melakukan tata kelola tersebut diperlukan suatu kebijakan dan prosedur pengendalian arsip dokumen secara sistematis dan efektif sehingga risiko dan masalah yang dapat terjadi dikemudian hari mampu dicegah dan diatasi dengan baik. Tujuan efisiensi penyimpanan dan pemberian kemudahan akses hanya dapat dicapai dengan mendigitalisasi dokumen dan menyimpannya secara terorganisir. Namun dalam pelaksanaan penyusunan prosedur digitalisasi dokumen tersebut hendaknya dilakukan secara komprehensif, berkesinambungan, inovatif dan tetap memperhatikan aspek kepatuhan. Jika dokumen yang dialihkan merupakan naskah asli yang mempunyai kekuatan hukum otentik atau masih mengandung kepentingan hukum yang melekat, maka sebaiknya naskah asli tersebut tetap harus disimpan dengan baik atau mengikuti prosedur yang benar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pada umumnya maupun sistem tata kelola administrasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Simpulan**

Dari uraian di atas ada beberapa simpulan yang dapat disampaikan antara lain:

1. Pembaca memahami bahwa untuk membuat undang-undang yang baik diperlukan pembahasan terlebih dahulu untuk mengetahui dan mendapatkan argumentasi akademis yang tepat mengapa suatu pembahasan perlu dilakukan pembentukan undang-undang
2. Pembaca mengetahui dan memahami bagaimana proses pembahasan undang-undang pada umumnya dan peran para perancang peraturan perundang-undangan di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI
3. Pembaca memahami bahwa adanya tahapan dalam pembahasan rancangan undang-undang untuk disahkan menjadi undang-undang sangat rumit, sulit dan membutuhkan waktu yang sangat panjang, karena dalam pembahasan tersebut selain pihak yang berkentingan menjelaskan arah kebijakan yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut juga mendengarkan aspirasi dari masyarakat, peranan masyarakat dan rakyat sangat diperlukan tentunya melalui para wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Keaktifan dan keseriusan para pihak akan memudahkan proses pembahasan suatu rancangan undang-undang yang nantinya akan diberlakukan untuk mengatur salah satu sendi kehidupan masyarakat yang mengikat dan bermanfaat.

## **B. Saran dan Rekomendasi**

1. Perlu memperbanyak jumlah Perancang perundang-undangan, baik ditingkat pusat dan daerah, serta instansi-instansi Pemerintah.
2. Memperbanyak jumlah pelatihan dalam rangka penguatan untuk para perancang peraturan perundang-undangan.
3. Pembelajar memahami bahwa pembahasan rancangan undang-undang harus didukung dengan sumber daya manusia dan pembiayaan yang memadai agar dalam pencarian data dan informasi dapat diperoleh dari sumber-sumber primer yang memadai. Apalagi jika dikaitkan dengan upaya simplifikasi regulasi dengan menggunakan metoda “Omnibus law”, kebutuhan data dan informasi yang akurat sangat dibutuhkan.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU

Indrati, Maria Farida. 2002. *Ilmu Perundang-Undangan; Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.

### B. JURNAL

Riskiyanto, Joko. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan." *Aspirasi* 4.2 (2015).

Jati, Rahendro. "Partisiapasi Masyarakat dalam Proses pembentukan Undang-Undang yang Responsif.", *Jurnal Rechtsvinding* 1.3 (2012).

### C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 18; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3674).

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 sebagaimana terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Infomasi dan Transaksi Elektronik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 251, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5952).

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 152, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5071).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398).

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Dan Rancangan Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 199).

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib Tentang Tata Tertib (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 1362).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 24 Tahun 2018 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1135).

Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2017 tentang Tata Kelola Arsip Vital dan Arsip Terjaga Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia (Tahun 2017, Nomor 1668).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 1134).

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 5 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Angka Kredit Perancang Peraturan Perundang-undangan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 134).

Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M. PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya sebagaimana telah beberapa kali diubah

terakhir dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya.

#### **D. LAIN-LAIN**

Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Hasil Pembahasan Tingkat I.

Surat Presiden Nomor R-29/Pres/06/2018 tanggal 5 Juni 2018 perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Surat Presiden Nomor R-42/Pres/09/2019 tanggal 11 September 2019 perihal Penunjukan Wakil Pemerintah untuk Membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Surat Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH.PR.05.01-37 tanggal 24 September 2019 perihal Penundaan Rapat Paripurna Pembahasan RUU Pemasarakatan.

Surat Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.HH.PR.05.01-38 tanggal 26 September 2019 hal Penundaan Rapat Paripurna Pembahasan RUU KUHP.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 46/DPR RI/ I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024.



# PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Teknis Substantif  
Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

Pembaca memahami bahwa untuk membuat undang-undang yang baik diperlukan pembahasan terlebih dahulu untuk mengetahui dan mendapatkan argumentasi akademis yang tepat mengapa suatu pembahasan perlu dilakukan pembentukan undang-undang

Pembaca mengetahui dan memahami bagaimana proses pembahasan undang-undang pada umumnya dan peran para perancang peraturan perundang-undangan di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI

Pembaca memahami bahwa adanya tahapan dalam pembahasan rancangan undang-undang untuk disahkan menjadi undang-undang sangat rumit, sulit dan membutuhkan waktu yang sangat panjang, karena dalam pembahasan tersebut selain pihak yang berkentingan menjelaskan arah kebijakan yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut juga mendengarkan aspirasi dari masyarakat, peranan masyarakat dan rakyat sangat diperlukan tentunya melalui para wakilnya yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Keaktifan dan keseriusan para pihak akan memudahkan proses pembahasan suatu rancangan undang-undang yang nantinya akan diberlakukan untuk mengatur salah satu sendi kehidupan masyarakat yang mengikat dan bermanfaat.



BPSDM Hukum dan HAM  
Jl. Raya Gandul No. 4, Gandul, Cinere  
[www.bpsdm.kemenumham.go.id](http://www.bpsdm.kemenumham.go.id)



ISBN: 978-623-6869-78-9

