

MODUL BEST PRACTICE

# PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG, RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH DAN RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN

## Teknis Substantif Bidang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

**Radita Ajie  
Dr. Agus Anwar**



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

**MODUL *BEST PRACTICE***

**PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG,  
RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH  
DAN RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN**

**Teknis Substantif Bidang  
Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

**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***

**PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG,  
RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH  
DAN RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN**

**Teknis Substantif Bidang  
Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

**Radita Ajie  
Dr. Agus Anwar**

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

## **MODUL *BEST PRACTICE***

### **PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG, RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH DAN RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN**

**Teknis Substantif Bidang  
Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

**Radita Ajie  
Dr. Agus Anwar**

#### **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 I : September 2020  
Perancang Sampul : Maria Mahardhika  
Penata Letak : Maria Mahardhika

Ilustrasi Sampul : freepik.com & pixabay.com

x+40 hlm; 18 x 25 cm  
ISBN: 978-623-95157-3-7

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang  
Dilarang mengutip dan memublikasikan  
sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin 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 “Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden” 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.

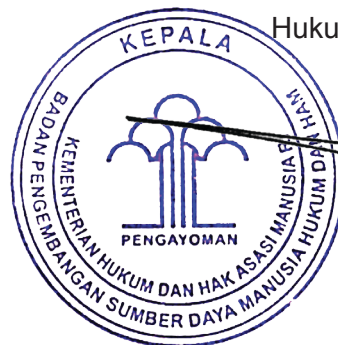
Selamat Membaca... Salam Pembelajar...

Jakarta, Agustus 2020

Kepala Badan

Pengembangan Sumber Daya Manusia

Hukum dan Hak Asasi Manusia,



Dr. Asep Kurnia

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Mahakuasa, karena atas kehendak dan perkenanan-Nya, kita masih diberi kesempatan dan kesehatan dalam rangka penyusunan Modul *Best Practice* berjudul “Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden”.

Modul *Best Practice* “Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden” menjadi sumber pembelajaran dalam meningkatkan pemahaman dan pengetahuan terhadap keberagaman bidang tugas dan fungsi serta kinerja organisasi Kemenkumham. Selain itu modul ini juga menjadi 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* “Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden” ini disusun, dengan harapan modul ini dapat bermanfaat dalam meningkatkan kompetensi para 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

<b>KATA SAMBUTAN .....</b>	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat.....	2
C. Tujuan Pembelajaran .....	2
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok .....	3
E. Petunjuk Belajar.....	3
<b>BAB II DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN</b>	
<b>PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>5</b>
A. Dasar Hukum.....	5
B. Pengertian dan Unsur.....	7
C. Jenis dan Hierarki.....	11
D. Kerangka Peraturan Perundang-undangan .....	15
<b>BAB III PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN</b>	
<b>OLEH DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN</b>	
<b>PERUNDANG-UNDANGAN .....</b>	<b>17</b>
A. Peran dan Fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan .....	17
B. Peran Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan RUU, RPerpu, RPP dan RPerpres .....	18
C. Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pemrakarsa .....	20
<b>BAB IV PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN</b>	
<b>PERUNDANG-UNDANGAN OLEH PEMERINTAH.....</b>	<b>23</b>
A. PROLEGNAS, PROSUN PP, PROGSUN PERPRES dan Izin Prakarsa.....	23
B. Penyusunan Rancangan Undang-Undang .....	27
C. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang .....	34
D. Penyusunan RPP/RPerpres.....	35

**BAB V PENUTUP ..... 37**  
A. Kesimpulan..... 37  
B. Saran ..... 37  
DAFTAR PUSTAKA..... 39

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Modul ini berisi pengetahuan dasar bagi seluruh pegawai Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan masyarakat umum yang ingin mengetahui dan mempelajari proses penyusunan peraturan undang-Undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang dilakukan oleh Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 beserta peraturan pelaksanaannya (untuk selanjutnya disebut UU P3).

Peraturan perundang-undangan tersebut mengatur secara komprehensif dan rinci perihal pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemahaman terhadap peraturan terkait proses penyusunan peraturan perundang-undangan menjadi penting mengingat peraturan tersebut mengatur tertib pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dari aspek prosedur pembentukannya yang mengatur tahapan formal pembentukan peraturan perundang-undangan, maupun teknik dan metode penyusunan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan yang tidak sesuai tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan akan mengakibatkan peraturan tersebut dapat dibatalkan secara *formil* oleh Mahkamah Agung bagi Peraturan Perundang-undangan dibawah undang undang atau ke Mahkamah Konstitusi bagi undang-undang.

Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk menjamin peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu memenuhi kebutuhan hukum dan menjawab persoalan yang terjadi dalam masyarakat, tidak bertentangan satu sama lain, serta memiliki kejelasan rumusan sehingga dapat dilaksanakan secara efektif dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Kegiatan penyusunan peraturan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Modul ini akan terbatas pada kegiatan penyusunan yang dilakukan khususnya pada Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan.

## **B. Deskripsi Singkat**

Dalam modul ini, pembaca akan diberikan pengetahuan mengenai dasar hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan dan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden.

Adapun ruang lingkup Modul ini akan membatasi pembahasan pada tahap Penyusunan, sedangkan untuk tahapan lainnya dapat dilihat pada modul-modul lainnya. Lebih lanjut, karena modul ini merupakan *best practice* penyusunan peraturan yang dilakukan oleh Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan maka modul ini akan dilengkapi pula oleh permasalahan-permasalahan yang kerap timbul pada praktik pada saat proses penyusunan beserta solusinya dengan harapan bahwa pembaca modul ini dapat secara langsung menemukan penjelasan terhadap persoalan yang dihadapi dalam praktik.

## **C. Tujuan Pembelajaran**

Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan memahami aspek-aspek yang mendasar dalam proses penyusunan peraturan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, yaitu:

1. Memahami Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Memahami Hierarki Peraturan Perundang-undangan
3. Memahami Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan
4. Mengetahui Proses Penyusunan Undang-Undang
5. Mengetahui Proses Penyusunan Peraturan Pemerintah
6. Mengetahui Proses Penyusunan Peraturan Presiden
7. Mengetahui Peran Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dalam proses penyusunan peraturan.

## **D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok**

1. Pendahuluan.
2. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
  - 2.1. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
  - 2.2. Pengertian dan Unsur Peraturan Perundang-undangan;
  - 2.3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan; dan
  - 2.4. Kerangka peraturan perundang-undangan.
3. Ruang Lingkup Penyusunan Peraturan Perundang-undangan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan
  - 3.1. Peran dan Fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
  - 3.2. Peran dan Fungsi Direktorat Perancangan dalam Penyusunan RUU, RPERPPU, RPP, dan RPERPRES; dan
  - 3.3. Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pemrakarsa Penyusunan RUU, RPERPPU, RPP, dan RPERPRES.
4. Penyusunan Rancangan RUU, Rperpu, RPP dan RPerpres
  - 4.1. Penyusunan undang-undang; dan
  - 4.2. Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

## **E. Petunjuk Belajar**

Modul ini merupakan modul yang bersifat dasar-dasar teori yang memberikan bekal dalam proses penyusunan undang-undang, penyusunan peraturan pemerintah dan penyusunan peraturan presiden. Untuk menambah wawasan peserta dalam mempelajari modul ini, peserta diharapkan juga menambah wawasan dengan mempelajari bahan-bahan lain yang terkait dengan Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar Konstitusional, dan Jenis, Hirarki, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan untuk melengkapi pengetahuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, pembaca diharapkan juga membaca modul penyusunan Naskah Akademis, Modul Perencanaan Peraturan Perundang-undangan, Modul Harmonisasi Peraturan dan Modul Pembahasan undang-undang.



## **BAB II**

# **DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

*Setelah mempelajari bab ini peserta diharapkan mampu mengetahui Dasar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*

### **A. Dasar Hukum**

Konstitusi Negara Republik Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada perubahan kedua dalam Pasal 22A mendelegasikan ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Saat ini, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam UU P3. Secara umum dapat dikatakan bahwa UU P3 memuat ketentuan mengenai asas peraturan perundang-undangan, materi muatan, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. UU P3 juga terdapat lampiran mengenai Teknik Penyusunan Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undang.

Selain diatur dalam UU P3, mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan juga diatur dalam peraturan pelaksanaan UU P3, yaitu Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam Peraturan Presiden tersebut mengatur hal yang bersifat lebih teknis dengan penjabaran persyaratan administratif dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, serta ketentuan yang lebih rinci.

Beberapa peraturan teknis yang terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:

1. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
2. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 40 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara dan Prosedur Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
4. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 31 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 16 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia;
5. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan;
6. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan;
7. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-

- Undangan oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan; dan
8. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Percepatan Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri/Lembaga terkait Pandemi Covid-19.

## **B. Pengertian dan Unsur**

Ketentuan Pasal 1 angka 2 UU P3, menyatakan:

*Peraturan perundang-undangan adalah 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.*

Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi agar peraturan dapat dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. Peraturan tertulis;
- b. Memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
- c. Dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang; dan
- d. Melalui prosedur yang ditetapkan.

### **1. Peraturan Tertulis**

Peraturan perundang-undangan haruslah tertulis, artinya suatu peraturan haruslah secara nyata tertulis, berbeda dengan adat istiadat atau kebiasaan yang seringkali berkembang di masyarakat secara tidak tertulis. Akibat dari tertulisnya suatu peraturan, maka bahasa peraturan perundang-undangan pada dasarnya tunduk pada kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa peraturan perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Lampiran II Nomor 242 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ciri-ciri bahasa peraturan perundang-undangan antara lain:

- a. Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- b. Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
- c. Objektif dan menekan rasa subjektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud);
- d. Membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- e. Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- f. Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan
- g. Penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah/ketatanegaraan, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

## 2. Memuat Norma Hukum yang Mengikat secara Umum

Unsur lainnya dari suatu peraturan, selain tertulis, peraturan tersebut juga harus memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Norma hukum adalah aturan, ketentuan, tatanan, atau kaidah yang digunakan sebagai panduan, pengendali tingkah laku, atau sebagai tolak ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu.

Norma hukum terdiri atas norma tingkah laku (*gedrags normen*), norma kewenangan (*bevoegdheids normen*) dan norma penetapan (*bepalende normen*).<sup>2</sup>

- Norma tingkah laku ada 4 (empat) tipe, yaitu:
  - a. Larangan (*verbod*) → jangan melakukan sesuatu, untuk ketentuan ini digunakan kata “dilarang”;
  - b. Perintah (*gebod*) → harus melakukan sesuatu, untuk ketentuan ini digunakan kata “wajib” dan “harus”;
  - c. Izin (boleh melakukan sesuatu) (*toestemming*), untuk ketentuan ini digunakan kata “dapat”; dan

2 Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM. hlm 1.

- d. Pembebasan dari suatu perintah (*vrijstelling*), biasanya digunakan kata “kecuali” (apabila dirumuskan dalam Pasal tanpa ayat) atau “dalam hal” (apabila dirumuskan dalam Pasal yang memiliki ayat).
- Norma kewenangan ada 3 (tiga) tipe, yaitu:
  - a. Berwenang (*gebonden bevoegdheid*);
  - b. Tidak berwenang (*onbevoegdheid*); dan
  - c. Dapat tetapi tidak perlu melakukan (*kan maar niet hoeft – discretionarie bevoegheid*).
- Norma penetapan misalnya, kapan mulai berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, penentuan tempat kedudukan suatu lembaga dan sebagainya.<sup>3</sup>

“Mengikat secara umum” bisa dilihat dari 2 (dua) segi yakni berlaku bagi siapa dan bagaimana caranya. Norma hukum peraturan perundang-undangan berlaku bagi siapapun dan cara berlakunya juga secara umum yakni jika tidak ditentukan lain dalam peraturan tersebut, caranya yaitu dengan menempatkannya dalam lembaran resmi tempat pengundangan sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, Dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan dalam lembaran resmi sebagaimana, **setiap orang dianggap telah mengetahuinya** (*fictie hukum*).

### 3. Dibentuk atau Ditetapkan oleh Lembaga Negara atau Pejabat yang Berwenang

Istilah “lembaga negara atau pejabat yang berwenang” merupakan salah satu syarat formal pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini lembaga negara atau pejabat yang berwenang adalah institusi yang memiliki kewenangan baik secara atribusi maupun secara delegasi untuk dapat membentuk peraturan perundang-undangan.<sup>4</sup>

Lembaga negara atau pejabat yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan:

---

3 Ibid, hlm 2

4 Ibid hlm 3

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
2. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
3. Presiden berhak mengajukan dan membahas rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
4. Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ) peraturan pemerintah (Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945) dan peraturan presiden (Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945);
5. Menteri/lembaga/badan/komisi berwenang menetapkan peraturan menteri/lembaga (Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara atau Undang-Undang yang memberikan kewenangan);
6. Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) berwenang menetapkan peraturan daerah (Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945).

#### **4. Melalui Prosedur yang ditetapkan (Tahapan)**

Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan harus ditaati untuk memastikan pembentukannya telah sesuai secara formil, prosedur disini mengandung arti proses pembentukan peraturan harus sesuai tahapan pembentukan yang terdiri dari: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengeuhan dan pengundangan.

Tidak semua tahapan harus dilalui dalam proses pembentukan peraturan, tergantung dari jenis peraturan itu sendiri, yakni:

No	Jenis Peraturan	Perencanaan	Penyusunan	Pembahasan	Pengesahan	Penetapan	Pengundangan
1	UU	v	v	v	v		v
2	Perpu		v			v	v
3	PP	v	v			v	v
4	Perpres	v	v			v	v
5	Permen	v	v			v	v
6	Perda	v	v	v	v		v

### C. Jenis dan Hierarki

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU P3 terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Uraian jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal II Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, istilah yang dipergunakan untuk Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kurun waktu Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002 telah mengalami 4 (empat) tahap perubahan yang ditetapkan dalam Sidang Umum dan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu 1) Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1999, tanggal 14 – 21 Oktober 1999 (perubahan pertama); 2) Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2000, tanggal 7 – 18 Agustus 2000 (perubahan kedua); 3) Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan

Rakyat Tahun 2001, tanggal 1 – 19 November 2001 (perubahan ketiga), dan 4) Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2002, tanggal 1 – 11 Agustus 2002 (perubahan keempat).

Penempatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam hierarki tertinggi peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar materi muatan peraturan perundang-undangan di bawahnya tidak bertentangan dengan norma yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar.<sup>5</sup>

b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pencantuman Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam hierarki peraturan perundang-undangan dijelaskan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (1), disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 UU P3 yang dimaksud dengan Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Lebih lanjut dalam ayat (2) dinyatakan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat

---

5 Ibid hlm 12

dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU P3 yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Sesuai dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan pemerintah pengganti undang-undang digunakan untuk mengatur hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Untuk menyusun suatu rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, berdasarkan ketentuan Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014), Presiden menugaskan penyusunan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggungjawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebagai pemrakarsa. Menteri yang ditugaskan untuk menyusun rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut berkoordinasi dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait.

d. Peraturan Pemerintah

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 fungsi Peraturan Pemerintah adalah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

Berdasarkan penjelasan Pasal 12 UU P3, yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan peraturan pemerintah untuk melaksanakan perintah

undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

e. Peraturan Presiden

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 UU P3, yang dimaksud Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.

Ada 2 hal yang perlu dicermati dalam penyusunan peraturan presiden, yaitu:

1. Peraturan presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, hal ini berarti bahwa undang-undang atau peraturan pemerintah mendelegasikan secara langsung untuk ditetapkannya suatu peraturan Presiden; dan
2. Peraturan presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Peraturan Daerah Provinsi

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 UU P3, Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.

f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 8 UU P3, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Jenis peraturan perundang-undangan di atas termasuk hierarki peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Selain jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3, Pasal 8 ayat (1) UU P3 memuat jenis peraturan perundang-undangan lain yang tidak termasuk hierarki peraturan perundang-undangan yaitu:

*“Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”*

Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

#### **D. Kerangka Peraturan Perundang-undangan**

Kerangka Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- A. Judul;
- B. Pembukaan;
- C. Batang Tubuh;
- D. Penutup;
- E. Penjelasan (jika diperlukan); dan
- F. Lampiran (jika diperlukan).<sup>6</sup>

Judul Peraturan Perundang-undangan memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Perundang-undangan.

Pembukaan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan;

<sup>6</sup> Lampiran II Nomor 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

- c. Konsiderans;
- d. Dasar Hukum; dan
- e. Diktum.

Batang tubuh Peraturan Perundang-undangan memuat semua materi muatan Peraturan Perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal. Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:

- a. Ketentuan umum;
- b. Materi pokok yang diatur;
- c. Ketentuan pidana (jika diperlukan);
- d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan
- e. Ketentuan penutup.

Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Perundang-undangan yang memuat:

- a. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Perundang-undangan; dan
- c. Pengundangan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan; dan saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan.

Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud. Penjelasan hanya digunakan dalam pembentukan undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam hal Peraturan Perundang-undangan memerlukan lampiran. Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

## **BAB III**

# **PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

*Setelah mempelajari bab ini peserta diharapkan mampu mengetahui Peran Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

### **A. Peran dan Fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan**

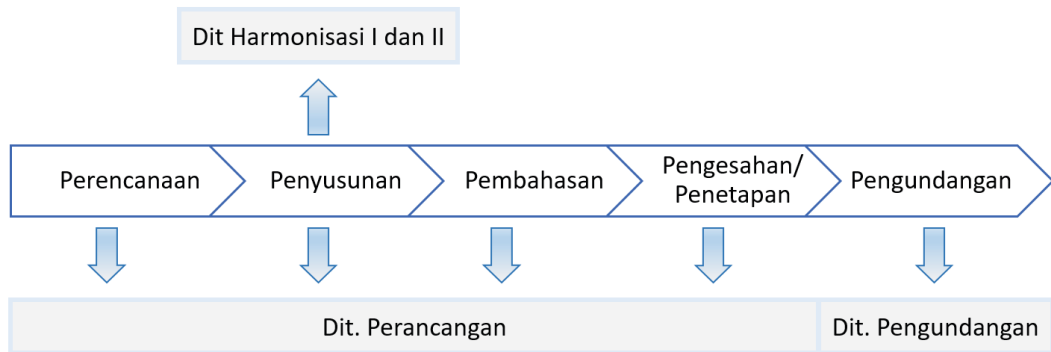
Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan. Fungsi tersebut dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan fungsi tersebut dapat dikatakan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan bertindak sebagai koordinator dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Sekretariat Direktorat Jenderal;
- b. Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan I;
- d. Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan II;
- e. Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan;
- f. Direktorat Pengundangan, Penerjemahan, dan Publikasi Peraturan Perundang-undangan; dan
- g. Direktorat Litigasi Peraturan Perundang-undangan.

Unit eselon II yang ada pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya dibentuk untuk melaksanakan tugas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tahapan pembentukan



Dalam Modul ini akan fokus terhadap peran Direktorat Perancang Peraturan Perundang-undangan khususnya dalam penyusunan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah dan rancangan peraturan presiden. Sedangkan untuk mengetahui peran Direktorat Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam penyusunan peraturan menteri dan tahapan lainnya dapat dilihat pada modul lainnya.

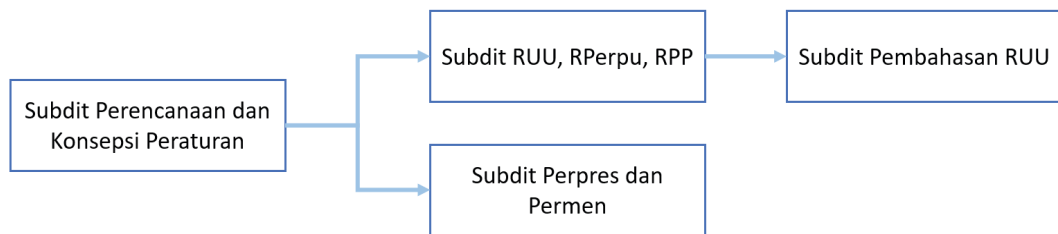
## **B. Peran Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan RUU, RPerpu, RPP dan RPerpres**

Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan merupakan salah satu unit eselon II yang mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang perancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Dalam Pelaksanaan tugasnya Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan terdiri dari 4 (empat) Sub Direktorat, yakni:

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;
4. Subdirektorat Pembahasan Rancangan Undang-Undang;

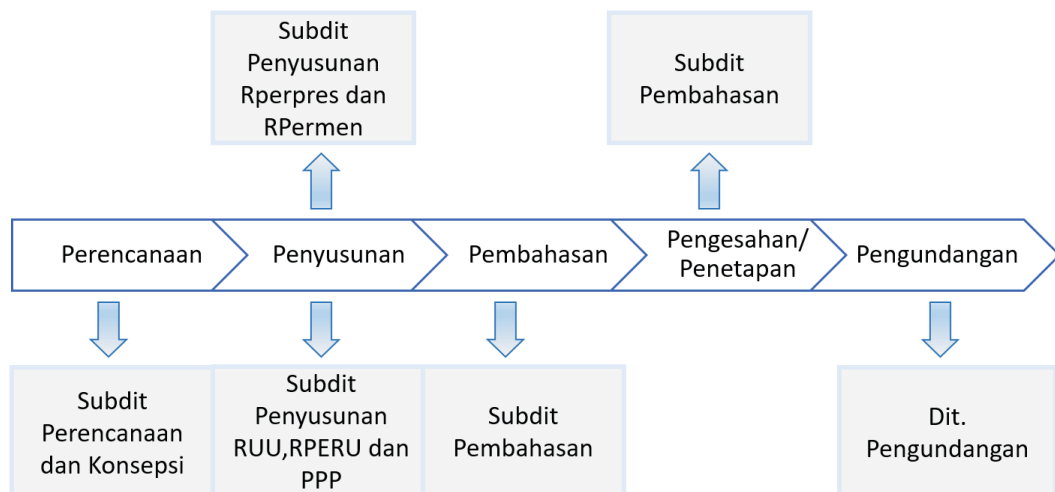
Pembagian subdit yang ada pada Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan disesuaikan dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.



Dengan pembagian subdit yang mengikuti pola tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan maka masing-masing subdit harus saling melakukan koordinasi dan tidak dapat berdiri sendiri. Keuntungan dari struktur ini pada Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan adalah:

1. Dapat mengetahui peraturan perundang-undangan yang akan disusun dalam bentuk Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, Program Penyusunan Peraturan Presiden dan Program Legislasi Nasional.
2. Dapat ikut serta dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan sejak tahap penyusunan draft awal (konsepsi), proses penyusunan dalam Panitia Antar Kementerian (PAK) dan proses pembahasan rancangan undang-undang di DPR.
3. Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan diperlukan percepatan karena adanya kebutuhan yang mendesak, koordinasi dengan mudah dapat dilakukan dengan arahan Direktur.
4. Politik Hukum pembentukan peraturan dapat dijaga dan didokumentasikan.

Adapun tahapan pembentukan peraturan yang dilaksanakan Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dapat tergambar dalam gambar berikut:



### C. Kementerian Hukum dan HAM sebagai Pemrakarsa

Pemrakarsa adalah menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden (Pasal 1 angka 14 Perpres 87/2014). Pihak yang dapat menjadi pemrakarsa dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di pusat, terdiri atas:

- Menteri untuk penyusunan rancangan undang-undang, rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian untuk penyusunan rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden; dan
- Pimpinan unit eselon I atau pejabat yang setingkat untuk rancangan peraturan perundang-undangan lainnya (rancangan peraturan menteri, rancangan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, atau rancangan peraturan lembaga nonstruktural).

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara bahwa Lembaga Pemerintah Nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang mengoordinasikan. Dengan demikian, lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan rancangan undang-undang, rancangan

peraturan pemerintah pengganti undang-undang, rancangan peraturan pemerintah, rancangan peraturan presiden melalui menteri yang mengoordinasikan.

Tidak semua RUU, RPERPU, RPP atau Rperpres disusun oleh Kementerian Hukum dan HAM, hanya substansi yang terkait Hukum dan Hak Asasi Manusia yang disusun oleh Kementerian Hukum dan HAM c.q Ditjen PP, Menteri Hukum dan HAM bertindak sebagai pemrakarsa. khususnya terkait tugas dan fungsi unit utama di Kementerian Hukum dan HAM seperti:

1. Sekretariat Jenderal;
2. Inspektorat Jenderal;
3. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
4. Direktorat Jenderal Kekayaan Intelektual;
5. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum;
6. Direktorat Jenderal Imigrasi;
7. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan;
8. Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia;
9. Badan Pembinaan Hukum Nasional;
10. Badan Pendidikan Sumber Daya Manusia; dan
11. Badan Penelitian Hukum dan HAM

Contoh undang-undang yang dikoordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM sebagai pemrakarsa seperti RUU KUHP, RHukum Acara Perdata, UU Keimigrasian, UU Perseroan Terbatas, UU Kewarganegaraan, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Jaminan Fidusia, UU Bantuan Hukum, UU Pemasyarakatan, UU Paten, UU Hak Cipta, UU Merek dll beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Menteri Hukum dan HAM selain mengkoordinasikan RUU, RPERPU, RPP atau RPerpres yang terkait tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM juga memprakarsai peraturan yang diusulkan oleh lembaga negara atau lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK) dibidang hukum, antara lain:

1. Ombudsman Republik Indonesia;
2. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban;
3. Kepolisian Negara Republik Indonesia;
4. Kejaksaan Agung;

5. PPAK;
6. Mahkamah Agung;
7. Mahkamah Konstitusi;
8. Komisi Yudisial;
9. Komnas HAM;
10. Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
11. Badan Intelijen Negara.

Dalam hal ini lembaga negara atau LPNK tersebut bertindak sebagai pengusul yang mengusulkan rancangan suatu peraturan kepada Menteri Hukum dan HAM yang bertindak sebagai pemrakarsa.

Contoh undang-undang yang di koordinasikan oleh Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan usulan Lembaga Negara atau LPNK seperti pembentukan UU Ombudsman, UU Perlindungan Saksi dan Korban, UU Tindak Pidana Pencucian Uang, UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dll beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya.

## **BAB IV**

# **PENYUSUNAN RANCANGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN OLEH PEMERINTAH**

Dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, diawali dengan tahap perencanaan, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan proses awal dari pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Perencanaan rancangan undang-undang;
- b. Perencanaan rancangan peraturan pemerintah;
- c. Perencanaan rancangan peraturan presiden;
- d. Perencanaan rancangan peraturan daerah provinsi;
- e. Perencanaan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; dan
- f. Perencanaan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya.

Program perencanaan menjadi prasyarat (*conditio sine qua non*) sebelum dilakukan tahap penyusunan di tingkat pusat perencanaan penyusunan rancangan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sedangkan perencanaan penyusunan rancangan peraturan pemerintah dilakukan melalui program penyusunan peraturan pemerintah (Prosun PP) dan perencanaan penyusunan rancangan peraturan presiden dilakukan melalui program penyusunan peraturan presiden (Prosun Perpres). Oleh karena itu sebelum mengetahui proses penyusunan suatu peraturan, akan dijelaskan secara singkat terkait Prolegnas, Prosun PP, Prosun Perpres dan Izin Prakarsa.

### **A. PROLEGNAS, PROSUN PP, PROGSUN PERPRES dan Izin Prakarsa**

#### **1. Program Legislasi Nasional**

Rancangan Undang-Undang yang akan disusun sebelumnya harus telah tercantum dalam suatu Program Legislasi Nasional (*selanjutnya disebut Prolegnas*). Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang terdiri atas:

- a. Prolegnas jangka menengah 5 (lima) tahun; dan
- b. Prolegnas prioritas tahunan.

Penyusunan daftar rancangan undang-undang ke dalam Prolegnas didasarkan atas<sup>7</sup>:

- 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 Dewan Perwakilan Rakyat; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selain melalui Prolegnas penyusunan rancangan undang-undang dapat diajukan di luar Prolegnas, yang dimuat daftar kumulatif terbuka terdiri atas:

- 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.

Penyusunan program legislasi nasional dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah, untuk Pemerintah sendiri dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM c.q BPHN (untuk penjelasan lebih lengkap dapat melihat modul Perencanaan BPHN) sedangkan DPR dilakukan oleh Badan Legislasi (Baleg).

---

7 Pasal 18 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## 2. Program Penyusunan PP dan Program Penyusunan Perpres

Perencanaan penyusunan rancangan peraturan pemerintah dan penyusunan rancangan peraturan presiden dilakukan dalam suatu Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (Progsun PP) dan suatu Program Penyusunan Peraturan Presiden (Progsun Perpres). Progsun PP dan Progsun Perpres memuat daftar judul dan pokok materi muatan rancangan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya dan rancangan Peraturan Presiden untuk melaksanakan undang-undang, peraturan pemerintah atau untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Progsun PP dan Perpres yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan Keputusan Presiden. Penyusunan Progsun PP dan Progsun Perpres di koordinasikan oleh BPHN.

Untuk daftar program penyusunan peraturan pemerintah tahun 2020 dapat dilihat dalam Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2020, sedangkan daftar program penyusunan peraturan presiden tahun 2020 dapat dilihat dalam Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2020.

## 3. Izin Prakarsa

### a. Izin Prakarsa Penyusunan RUU

Dalam keadaan tertentu berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UU P3, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar prolegnas dengan ketentuan:

- 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 Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Dalam hal kementerian/lembaga mengajukan rancangan undang-undang di luar prolegnas, penyusunan rancangan undang-undang dilakukan setelah mendapatkan izin prakarsa dari Presiden. Izin prakarsa dapat diperoleh setelah pemrakarsa mengajukan

permohonan ke Presiden atau berdasarkan perintah/arahan langsung Presiden dalam rapat sidang kabinet.

**b. Izin Prakarsa Penyusunan RPP, RPERPRES**

Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga Pemerintah nonkementerian dapat mengajukan RPP/RPerpres di luar perencanaan Progsun PP/Perpres. Keadaan tertentu tersebut ditentukan berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung. (Pasal 31 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014). Dalam hal pemrakarsa ingin mengajukan penyusunan rancangan peraturan pemerintah/peraturan presiden di luar perencanaan Progsun PP/Perpres, pemrakarsa harus memulai dengan pengajuan izin prakarsa kepada Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara disertai penjelasan mengenai urgensi perlunya disusun peraturan pemerintah/peraturan presiden.

Kementerian Sekretariat Negara lalu akan mengundang kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian yang mengusulkan penyusunan rancangan peraturan pemerintah/peraturan presiden untuk mendengar/menjelaskan urgensi penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut. Dalam hal Presiden memberikan izin maka Menteri Sekretaris Negara atas nama Presiden akan menyampaikan izin prakarsa penyusunan peraturan, namun apabila Presiden menilai tidak terdapat urgensi penyusunan suatu peraturan maka Menteri Sekretaris Negara atas nama Presiden akan mengembalikan izin prakarsa tersebut kepada Menteri dengan disertai alasan pengembalian.

**c. Izin Prinsip**

Dalam hal rancangan peraturan pemerintah atau rancangan peraturan presiden yang akan disusun mengatur mengenai substansi hak keuangan atau kelembagaan, sebelum dilakukan penyusunan dalam panitia antarkementerian juga perlu mendapat izin prinsip terlebih dahulu dari:

- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang akan melakukan penilaian terkait beban kerja dan kepegawaian; dan
- Kementerian Keuangan, yang akan melakukan penilaian terkait Anggaran.

Sedangkan apabila RUU/RPP terkait ratifikasi perjanjian internasional, pemrakarsa perlu mendapat izin prinsip terlebih dahulu dari Kementerian Luar Negeri.

## **B. Penyusunan Rancangan Undang-Undang**

Tahapan penyusunan rancangan undang-undang inisiatif presiden, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden terdiri atas:

- a. Rapat konsepsi;
- b. Pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antar nonkementerian;
- c. Rapat panitia antarkementerian dan/atau antar nonkementerian; dan
- d. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan; dan (terkait harmonisasi dapat dilihat dalam Modul Harmonisasi).
- e. Penyampaian ke Presiden

### **1. Rapat Konsepsi**

Setelah mengetahui daftar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam Prolegnas. Direktorat Perancangan lalu memeriksa RUU inisiatif Kementerian Hukum dan HAM/ RUU yang diusulkan oleh LPNK yang dalam koordinasi Kementerian Hukum dan HAM atau diusulkan oleh Unit Eselon I Kemenkumham. Untuk dapat disusun, suatu RUU harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Masuk Prolegnas; dan
2. Telah memiliki Naskah Akademik

RUU tersebut lalu disusun/dibuatkan draft awal oleh Subdit Perencanaan dan Konsepsi berdasarkan Naskah Akademik yang telah disusun oleh BPHN. Untuk mengawali tahapan penyusunan suatu draft RUU diawali dengan rapat konsepsi yang dilakukan secara bilateral antara Direktorat Perancangan, BPHN (selaku penyusun NA) dan instansi pengusul

dan/atau instansi/LPNK terkait untuk mengetahui arah pengaturan dan politik hukum peraturan yang disusun yang dituangkan dalam draft peraturan.

Rapat ini dilakukan untuk mengetahui dan mengklarifikasi:

- a. Tujuan dan dasar penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Gambaran umum arah pengaturan dan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Keterkaitan dengan Peraturan Perundang-undangan lain;
- d. Isu krusial yang perlu dibahas; dan
- e. Hal lain yang berkembang pada tahap penyusunan Panitia Antarkementerian dan/atau Antarnonkementerian.

Dalam rapat konsepsi ini penting untuk mendapat kejelasan dari instansi pemrakarsa/pengusul terkait politik hukum suatu rancangan undang-undang. Menurut Sudarto politik hukum adalah kebijaksanaan dari negara dengan perantaraan badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki.<sup>8</sup> Politik hukum inilah yang akan menjadi pedoman dalam merumuskan norma-norma dalam suatu peraturan. penyusunan suatu draft RUU dilakukan dengan memperhatikan:

- a. Keterkaitan dan keselarasan substansi dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan lain;
- b. Asas hukum;
- c. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. Putusan Mahkamah Agung mengenai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang;
- e. Yurisprudensi;
- f. Alasan pembentukan;
- g. Dasar kewenangan pembentukan dan dasar pembentukan;
- h. Arah dan jangkauan pengaturan;

8 Nyoman Serikat Putra Jaya, *Politik Hukum. Badan Penyediaan Bahan Kuliah Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang, 2007*, hlm 13

- i. Keterkaitan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dan Rencana Kerja Pemerintah;
- j. Hubungan terhadap kelembagaan yang sudah ada;
- k. Konsekuensi terhadap keuangan negara; dan/atau
- l. Unsur lainnya.

Selain secara substansi, Subdit Perencanaan dan Konsepsi juga akan menyusun draft sesuai dengan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan ketentuan dalam Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada rapat ini Subdit Perencanaan dan Konsepsi juga telah melibatkan Subdit Penyusunan RUU dan Subdit Pembahasan sehingga substansi RUU sudah diketahui sejak awal yang akan memudahkan dalam proses selanjutnya.

## **2. Pembentukan Panitia Antar Kementerian**

Setelah dinilai siap, Subdit Perencanaan dan Konsepsi menyampaikan draft RUU kepada Subdit Penyusunan RUU, RPerpu dan RPP untuk dilakukan penyusunan melalui Panitia Antar Kementerian/NonKementerian. Subdit Penyusunan RUU lalu melakukan penelaahan terkait:

1. Kelengkapan administrasi dengan melihat pada program legislasi nasional atau program penyusunan PP/Perpres.
2. Pemeriksaan terhadap draft rancangan undang-undang dan kesesuaiannya dengan Naskah Akademik dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kemudian Subdit Penyusunan RUU, RPerpu dan RPP akan mulai menginventarisir Kementerian, lembaga dan/atau kelompok masyarakat yang akan dilibatkan dalam SK Tim Penyusunan Antar Kementerian (PAK). Panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian adalah Tim yang ditetapkan oleh pemrakarsa yang bertugas untuk menyusun suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Pada umumnya struktur tim terdiri dari 22-26 orang yang dipimpin oleh seorang Ketua dengan masa kerja sekitar 10 bulan dan dapat diperpanjang tergantung tingkat kesulitan

masing-masing rancangan. Keanggotaan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian terdiri atas unsur:

- a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;
- b. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait dengan substansi yang diatur dalam rancangan undang-undang;
- c. Kementerian koordinator;
- d. Kementerian Sekretariat Negara; dan
- e. Perancang peraturan perundang-undangan yang berasal dari instansi pemrakarsa.

Selain keanggotaan tersebut, pemrakarsa dapat mengikutsertakan ahli hukum, praktisi, atau akademisi yang menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi rancangan peraturan perundang-undangan yang disusun. Tim PAK juga dapat melibatkan kelompok masyarakat yang akan menjadi objek pengaturan suatu peraturan hal ini juga merupakan wujud partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.

Pelibatan Direktorat Harmonisasi dan Kementerian Sekretariat Negara pada tahap penyusunan memiliki fungsi startegis mengingat setelah draft tersusun akan melalui proses harmonisasi untuk kemudian dikirimkan kepada Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara yang akan meminta paraf pada naskah final kepada kementerian dan/atau lembaga terkait.

Menteri membentuk panitia antar kementerian dan/atau antarnon kementerian (PAK) yang anggotanya terdiri dari Kementerian/Lembaga yang terkait dengan substansi yang akan disusun dalam suatu Surat Keputusan Tim Penyusunan (SK Tim Penyusunan).

### **3. Rapat Panitia Antar Kementerian**

Rapat panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian menitikberatkan pembahasan pada permasalahan yang bersifat prinsipil mengenai pokok pikiran, lingkup atau objek yang akan diatur, jangkauan, arah pengaturan, dan harmonisasi konsepsi. Dalam tahap panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dilakukan penyusunan

rancangan peraturan perundang-undangan yang meliputi penyiapan, pengolahan. Kegiatan penyusunan tersebut menghasilkan draft rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan sebagai bahan untuk dibahas dan sepakati bersama oleh anggota panitia antarkementerian dan/ atau antarnonkementerian.

Rapat PAK dipimpin oleh Direktur Jenderal. Dalam hal Direktur Jenderal tidak dapat memimpin rapat Pengharmonisasian Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, Direktur Jenderal dapat menugaskan Pimpinan Tinggi Pratama di lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan penyusunan Peraturan Perundang-undangan; atau

Kegiatan yang dilakukan dalam PAK antara lain:

- a. Anggota memberi masukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan yang telah disiapkan oleh pemrakarsa sesuai dengan lingkup tugas masing-masing kementerian/lembaga;
- b. Anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, atau pimpinan lembaga terkait masing-masing mengenai perkembangan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau permasalahan yang dihadapi;
- c. Ketua panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian melaporkan perkembangan penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau permasalahan yang dihadapi kepada pemrakarsa untuk memperoleh keputusan atau arahan;
- d. Ketua panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian menyampaikan kepada pemrakarsa mengenai hasil perumusan akhir rancangan peraturan perundang-undangan yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/ atau antarnonkementerian pada setiap lembar naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang disertai dengan penjelasan atau keterangan secukupnya; dan

- e. Pemrakarsa menyampaikan permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang telah mendapatkan paraf persetujuan anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.<sup>9</sup>

Penyusunan suatu peraturan dalam Panitia Antar Kementerian bukanlah hal yang mudah dilakukan karena masing-masing kementerian/lembaga akan melihat suatu peraturan dari sudut pandang tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing, terutama apabila terkait dengan kewenangan, karena masing-masing instansi akan cenderung berusaha mempertahankan kewenangannya. Disinilah pentingnya naskah akademik dan politik hukum yang jelas dalam penyusunan suatu peraturan diperlukan kemampuan manajerial dan pengetahuan dasar terkait hukum untuk mencapai titik temu dalam rapat-rapat PAK,

Permasalahan lain yang kerap timbul dalam proses PAK adalah terkait kehadiran anggota tim dalam rapat PAK. Berdasarkan SK Tim PAK pada umumnya beranggotakan para pejabat eselon I atau II tiap-tiap instansi karena dianggap mereka mampu mengambil keputusan dalam rapat-rapat PAK, Namun karena kesibukannya seringkali para pejabat tersebut mendelegasikan kepada stafnya ataupun staf yang ditugaskan menghadiri rapat kerap berganti sehingga staf tersebut tidak dalam kewenangan untuk mengambil keputusan atau tidak memahami secara utuh dinamika rapat-rapat sebelumnya. Hal ini dapat menghambat efektifitas kerja tim. Untuk mengatasinya pada rapat perdana PAK Ketua Tim akan menegaskan bahwa staf yang ditugaskan oleh anggota tim dianggap mewakili instansi dan dapat mengambil keputusan.



9 Pertanyaan 47 Buku Tanya Jawab

Dalam rapat PAK, tidak menutup kemungkinan adanya penambahan substansi dari yang terdapat pada Naskah Akademik. Jika suatu perubahan Peraturan Perundang-undangan mengakibatkan:

- a. Sistematika Peraturan Perundang-undangan berubah;
- b. Materi Peraturan Perundang-undangan berubah lebih dari 50% (lima puluh persen); atau
- c. Esensinya berubah,

Peraturan perundang-undangan yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai masalah tersebut. Terhadap perubahan tersebut akan dilakukan penyesuaian Naskah Akademik.

#### **4. Penyampaian Harmonisasi**

Draft RUU yang telah disepakati oleh seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian selanjutnya disampaikan oleh pemrakarsa kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.

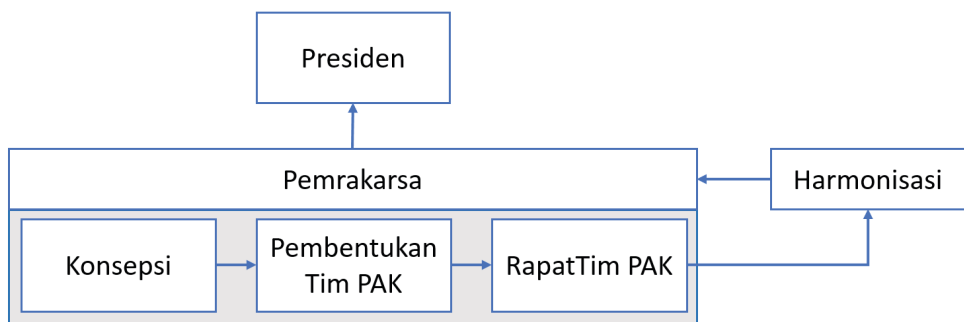
Dalam permohonan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang, Pemrakarsa harus disertai dengan dokumen:

- a) Naskah Akademik;
- b) Penjelasan mengenai urgensi dan pokok-pokok pikiran;
- c) Keputusan mengenai pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian;
- d) Rancangan Undang-Undang yang telah mendapatkan paraf persetujuan seluruh anggota panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian; dan
- e) Izin prakarsa dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak masuk dalam daftar Prolegnas.

Dalam hal masih terdapat substansi yang menjadi perdebatan dalam rapat PAK dan tidak dapat secara bulat disepakati oleh anggota tim PAK, maka dalam rancangan undang-undang yang telah disepakati dapat diberikan

catatan keberatan dari anggota tim PAK. Keberatan tersebut nantinya akan dibahas di forum harmonisasi untuk mencapai pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi.

Setelah dilakukan proses Harmonisasi (lihat modul harmonisasi peraturan perundang-undangan), Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia akan menyampaikan kembali naskah Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, atau Rancangan Peraturan Presiden yang telah diharmonisasikan kepada pemrakarsa. Pemrakarsa kemudian akan menyampaikan draft RUU kepada Presiden melalui Kementerian Sekretariat Negara. Setneg kemudian akan memeriksa kelengkapan persyaratan administratif dan meminta paraf persetujuan kepada Menteri dan/atau Pimpinan lembaga terkait.



### C. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah memberikan kewenangan kepada Presiden sebagai Kepala Negara untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (PERPU) dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Parameter kegentingan yang memaksa dalam rangka penetapan PERPU telah diberi penafsiran dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009, kondisi tersebut antara lain:

- a. Karena adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- b. Undang-Undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau tidak memadainya Undang-Undang yang saat ini ada; dan

- c. Kondisi kekosongan hukum yang tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang melalui prosedur biasa yang memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Tata cara pembentukan Perpu dimulai ketika Presiden menugaskan penyusunan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang kepada menteri yang tugas dan tanggung jawabnya sesuai dengan materi yang akan diatur dalam peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut sebagai pemrakarsa. Dalam penyusunan rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, menteri tersebut berkoordinasi dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dan menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau pimpinan lembaga terkait (Pasal 58 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014) Rancangan peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang telah selesai disusun disampaikan oleh menteri sebagai pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan. Berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD 1945. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

Mengingat sifat kemendesakan dan situasi kegentingan yang memaksa dalam pembentukan perpu, maka proses penyusunan dan harmonisasi dilakukan secara simultan dan dalam waktu yang relatif singkat.

#### **D. Penyusunan RPP/RPerpres**

Padadarnya ketentuan mengenai tata cara penyusunan RUU berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap penyusunan RPP/RPerpres (kecuali terkait kewajiban Naskah Akademik). Dalam penyusunan RPP/RPerpres pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian dengan surat keputusan. Setelah rancangan disusun oleh pemrakarsa dan disetujui oleh anggota panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian, rancangan dilakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan pemerintah/rancangan peraturan presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum untuk kemudian disampaikan kepada Presiden.



## **BAB V PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

Ketentuan mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 beserta peraturan pelaksanaannya yang memuat ketentuan mengenai asas peraturan perundang-undangan (asas pembentukan, materi muatan, jenis dan hierarki), materi muatan, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, pengundangan dan penyebarluasan, dan partisipasi masyarakat dalam penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undangan rancangan peraturan daerah.

Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk menjamin peraturan perundang-undangan yang dibentuk:

- Secara formil, sesuai dengan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya terkait lembaga negara atau pejabat yang berwenang membentuk dan prosedur yang telah ditetapkan
- Secara materil, mampu memenuhi kebutuhan hukum dan menjawab persoalan yang terjadi dalam masyarakat, tidak bertentangan satu sama lain, memiliki kejelasan rumusan sehingga dapat dilaksanakan secara efektif.

### **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang disampaikan diatas disarankan:

1. Pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang mempunyai tugas dan fungsi penyusunan peraturan perundang-undangan dapat menggunakan modul ini sebagai acuan atau perbandingan dalam pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan.

2. Dalam pelaksanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, atau Rancangan Peraturan Presiden dapat memperhatikan kendala dan penyelesaian yang diuraikan modul ini sehingga nantinya jika terdapat kendala dalam pelaksanaan penyusunan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, atau Rancangan Peraturan Presiden dapat memudahkan dalam penyelesaian kendala tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### Buku

Penyusun, Tim. 2019. *Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

### Makalah

Nyoman Serikat Putra Jaya, Politik Hukum. Badan Penyediaan Bahan Kuliah Program Studi Magister Kenotariatan UNDIP Semarang, 2007



# PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG, RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH DAN RANCANGAN PERATURAN PRESIDEN

## Teknis Substantif Bidang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Modul ini berisi pengetahuan dasar bagi seluruh pegawai Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan masyarakat umum yang ingin mengetahui dan mempelajari proses penyusunan peraturan undang-Undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden yang dilakukan oleh Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Dalam modul ini, pembaca akan diberikan pengetahuan mengenai dasar hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan dan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya pembentukan undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan presiden.

Semoga modul ini dapat berkontribusi positif bagi para pembacanya.



**BPSDM Hukum dan HAM**  
Jalan Raya Gandul No. 4 Cinere  
[www.bpsdm.kemenkumham.go.id](http://www.bpsdm.kemenkumham.go.id)



ISBN 978-623-95157-3-7

