

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Secara konseptual, hukum dikaitkan dengan kekuatan mengikat dan keberlakuan ketentuan hukum. Sebelum suatu peraturan dapat diundangkan terdapat beberapa tahapan perundang-undangan seperti ketentuan yang berkaitan dengan tata cara pembuatan undang-undang dan peraturan yang diatur dalam “*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*”. Undang-undang ini dibentuk dengan alasan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka *pembangunan hukum nasional* yang hanya dapat dicapai jika didukung oleh metode dan standar yang ditetapkan yang mengikat semua yang berwenang dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembangunan peraturan perundang-undangan, Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum memerlukan peraturan-peraturan dalam pengembangan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.¹

Untuk mewujudkan sebuah peraturan dalam bentuk undang-undang di Indonesia, maka “*Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945*” asli, menyebutkan bahwa “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*” Setelah amandemen, “*Pasal 5 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945*” tersebut diubah menjadi “*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*”, hal ini dikarenakan yang mempunyai kekuasaan untuk membuat perundang-undangan telah ditetapkan dalam “*Pasal 20 ayat 1 UUD 1945*” mengatur bahwa “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang*”, kemudian dibahas bersama antara Presiden dan DPR sebagaimana diatur dalam “*Pasal 20 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945*” yang menyatakan “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan*

¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 179.

Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Amandemen "*Pasal 5 Ayat 1 UUD 1945*" menegaskan kedudukan dan peran DPR sebagai lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan legislatif untuk membuat undang-undang sebagaimana tercantum dalam "*Pasal 20 ayat 1 UUD 1945*" bahwa presiden negara adalah orang yang memegang kekuasaan eksekutif untuk menegakkan hukum selalu memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR.² Perubahan inilah yang mengalihkan kekuasaan legislasi nasional yang ada di tangan presiden kepada DPR.

Dalam UUD 1945 ruang lingkup definisi undang-undang tidak jelas. "*Pasal 20 ayat 1 UUD 1945*" hanya menyebutkan kekuasaan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan pemerintah. Oleh karena itu undang - undang dalam arti luas adalah hukum tentang bahan dan bentuk tertentu. Sedangkan undang-undang secara sempit diartikan sebagai "*legislative act*" atau perbuatan hukum yang dibentuk oleh seorang pembuat undang-undang dalam hal ini yang berwenang adalah DPR dengan kesepakatan bersama dengan eksekutif dalam hal pemerintahan. Yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan tertulis dianggap sebagai "*legislative act*" karena dalam pembentukannya peran pembuat undang-undang banyak menentukan akibat materil dari peraturan yang bersangkutan. Dengan peran lembaga legislatif yang sangat menentukan ini berarti bahwa peran wakil rakyat yang dipilih dan mewakili kepentingan rakyat adalah Negara yang berdaulat sangat menentukan keabsahan dan daya ikat undang-undang kepada masyarakat. Karena pada dasarnya rakyat memiliki kedaulatan dalam negara demokrasi maka rakyatlah yang memiliki kekuasaan untuk memutuskan kebijakan negara yang akan mengikat seluruh rakyat.³

Suatu peraturan hukum yang baik dalam pembentukannya tentunya menggunakan suatu konsep perencanaan yaitu memiliki dasar atau landasan

² Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2007, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat, Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm 53.

³ *Ibid*, hlm. 21-22.

yang bisa disebut juga dengan nama *Grundnorm*.⁴ *Grundnorm* menurut Hans Kelsen merupakan dasar atau landasan dari semua standar hukum. Dalam hal ini *Grundnorm* adalah dasar hukum. *Grundnorm* adalah dasar untuk legislasi yang adil. Pancasila adalah *Grundnorm* bangsa Indonesia. Pancasila adalah sumber segala hukum di Indonesia dan sumber keadilan dalam proses pembuatan undang-undang. Ukuran keadilan sering dipahami secara berbeda. Keadilan itu sendiri memiliki banyak segi di berbagai bidang seperti ekonomi dan hukum. Berbicara tentang keadilan selalu menjadi tema utama ketika berhadapan dengan masalah penegakan hukum.⁵ Oleh karena itu jika Indonesia melakukan perumusan perundang-undangan yang tidak sejalan dengan Pancasila akan menjadikan peraturan perundang-undangan tersebut tidak memiliki landasan yang kokoh untuk diundangkan. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan tidak melengkapi konsep dalam perumusan peraturan perundang-undangan yang ada. Peraturan perundang-undangan dibuat oleh DPR dengan persetujuan pemerintah (Presiden). Oleh karena itu, langkah utama yang harus dilakukan DPR adalah menyiapkan sumber daya manusia yang memiliki pemahaman yang kuat tentang peraturan perundang-undangan baik secara materil maupun teknis penyusunannya. Mempelajari teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tidak terlalu sulit karena dimungkinkan untuk mempelajari pedoman yang dijelaskan dalam “*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*” tentang pembuatan undang-undang.

Memahami hakikat peraturan perundang - undangan tidaklah mudah dan memakan waktu lama karena menyangkut hal-hal yang sangat mendasar dalam proses pembentukan peraturan perundang - undangan. Misalnya dalam hal pengetahuan dan asas peraturan perundang-undangan keselarasan antara ketentuan peraturan perundang - undangan yang satu dengan yang lain, kewenangan antara satu instansi dengan instansi lainnya.⁶ Meskipun kekuasaan

⁴ Ferry Irawan Febriansyah, 2016, *Konsep Pemebentukan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*, Perspektif: Jurnal Perspektif, Vol. 21 No. 3, <http://dx.doi.org/10.30742/perspektif.v21i3.586>.

⁵ Supriyono, 2016, *Terciptanya Rasa Keadilan, Kepastian Dan Kemanfaatan Dalam Kehidupan Masyarakat*, Jurnal Ilmiah Fenomena, Vol. 15 No. 2, <https://ojs.unars.ac.id/index.php/fenomena/article/view/802>.

⁶ Wicipto Setiadi, 2004, *Makna Persetujuan Bersama Dalam Pembentukan Undang-Undang Serta Penandatanganan Oleh Presiden Atas Rancangan Undang-Undang Yang Telah Mendapat*

membuat undang-undang berada di tangan DPR tanpa persetujuan pemerintah, sebuah RUU tidak menjadi undang-undang.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis telah merumuskannya dalam judul **“AKIBAT HUKUM RANCANGAN UNDANG - UNDANG YANG DISETUJUI BERSAMA DPR DAN PRESIDEN TETAPI TIDAK DITANDATANGI PRESIDEN”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang pada penelitian ini maka dapat diketahui rumusan masalah yang akan difokuskan oleh penulis yaitu:

1. Bagaimana letak suatu undang-undang dapat dikatakan memiliki kekuatan daya mengikat?
2. Apakah suatu undang-undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden dapat dikatakan tidak adanya persetujuan bersama?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Di dalam ruang lingkup penelitian, penulis membatasi penelitian pada keberlakuan undang-undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden yaitu *“Undang-Undang Nomor 25 tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Riau”*, *“Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran”*, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, *“Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat”* dan *“Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2003 tentang Pengesahan Ilo Convention No. 81 Concerning Labour Inspection In Industry And Commerce (Konvensi Ilo No. 81 Mengenai Pengawasan Ketenagakerjaan Dalam Industri Dan Perdagangan)”* di era Presiden Megawati, *“Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota”* di era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, *“Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan*

Persetujuan Bersama, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 1 No. 2, <https://doi.org/10.54629/jli.v1i2.272>.

Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, dan “Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi” di era Presiden Joko Widodo, letak suatu undang-undang dapat dikatakan memiliki kekuatan daya mengikat, serta ada atau tidaknya persetujuan bersama terhadap suatu undang-undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dalam penulisan ini, penulis memiliki tujuan dan mendapatkan manfaat dalam penelitian. Adapun tujuan dan manfaat penelitian ini adalah:

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui letak suatu undang-undang dapat dikatakan memiliki kekuatan daya ikat.
- b. Untuk mengetahui ada atau tidaknya persetujuan bersama terhadap suatu undang-undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

Penelitian mengenai perundang-undangan ini diharapkan secara teoritis dapat menambah ilmu pengetahuan dan wawasan bagi para Mahasiswa, dan Praktisi-Praktisi Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta dalam akibat hukum rancangan undang-undang yang disetujui bersama DPR dan Presiden tetapi tidak ditandatangani Presiden.

b. Manfaat Praktis

Berdasarkan hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis bagi Presiden, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, DPR, dan Masyarakat. Bagi Presiden maka dalam hal ini diharapkan untuk melakukan secara tuntas dalam pembuatan Undang-Undang tersebut, bagi Kemenkumham diharapkan dapat memproses pengundangan peraturan perundang-undangan yang struktural, terpadu

dan sistematis, bagi DPR diharapkan adanya komunikasi antar lembaga negara sehingga tidak terjadi sebuah kesalahan dalam hal komunikasi yang membuat hubungan antar lembaga negara jadi renggang, dan untuk masyarakat diharapkan agar masyarakat mengetahui pentingnya suatu undang-undang tersebut ditandatangani.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini ialah yuridis normatif, metode dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis bahan kepustakaan yang diperoleh dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian hukum normatif menggunakan studi kasus normatif berupa produk perbuatan hukum sebagai bahan hukum primer,⁷ misalnya meninjau undang-undang dan meminta dokumen hukum sekunder dari penelitian kepustakaan dengan menganalisis bahan kepustakaan (*library research*). Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan seperti “*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”, “*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*” dan peraturan terkait lainnya. Untuk bahan hukum sekunder, penelitian ini menggunakan data sekunder berupa artikel ilmiah dan hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah penelitian.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan mempertimbangkan segala peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah hukum yang

⁷ Abdul Kadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 52.

ditangani,⁸ sedangkan pendekatan konseptual ini berangkat dari cara pandang atau teori-teori yang berkembang dalam ilmu hukum.⁹

3. Sumber Data

Dalam penelitian hukum ini digunakan sumber data sekunder yaitu data yang diperoleh penulis melalui sumber kepustakaan atau sumber lain yang berhubungan dengan penelitian ini berupa sumber bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer khususnya bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, berita acara, putusan pengadilan, dan dokumen resmi negara.¹⁰ Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yaitu “*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”, “*Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004*”, “*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”, “*Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011*”, dan “*Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*”. Kemudian bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang dapat membantu untuk menganalisis dan memahami bahan hukum primer termasuk buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar, pendapat para ahli hukum, dan hasil penelitian hukum. Bahan hukum sekunder juga mencakup semua publikasi hukum yang merupakan dokumen tidak resmi. Sedangkan bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang melengkapi panduan atau menjelaskan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang termasuk dalam penelitian ini antara lain kamus hukum dan kamus besar bahasa Indonesia.

4. Cara Pengumpulan Data

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93.

⁹ Johnny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Jakarta, hlm. 96.

¹⁰ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 59.

Dalam penelitian hukum ini cara pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan (*library research*) yaitu teknik pengumpulan data dengan melakukan telaah terhadap bahan hukum termasuk bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian yang digunakan akan membahas dan menganalisis data secara pendekatan kualitatif khususnya dengan melakukan deskripsi naratif terhadap sumber bahan berupa buku, jurnal, surat kabar, dan bentuk kepustakaan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian hukum ini menggunakan analisis data deskriptif analitis yang meliputi deskripsi peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan teori-teori hukum dan praktik penegakan hukum yang secara aktif terkait dengan permasalahan.¹¹ Analisis dokumen hukum yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap dokumen hukum primer dan data sekunder. Penelitian ini menganalisis masalah melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku, karya ilmiah, dan temuan penelitian terkait dengan permasalahan.

¹¹ Ronny Haniatjo Soemitro, 1990, *Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*, PT Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 97-98.