



**AKTUAL JUSTICE**  
**JURNAL ILMIAH MAGISTER HUKUM**  
**PASCASARJANA UNIVERSITAS NGURAH RAI**

## KUDETA REDAKSIONAL DALAM PROSES LEGISLASI NASIONAL

Ni Ketut Wiratny<sup>1</sup>, Ni Luh Putu Geney Sri Kusuma Dewi<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Dosen Fakultas Hukum Universitas Mahendradata, Email : wiratny@gmail.com

<sup>2</sup>Dosen Fakultas Hukum Universitas Ngurah Rai,

E-mail: geney\_skusumad@ymail.comcom

---

### *Abstract*

*It is undeniable that there are problems in the legislative process in Indonesia, one of which is tampering with articles or editorial coups. In fact, this illegal practice can occur in three conditions. First, it occurs in the draft produced by a special committee or commission before it is brought to the plenary session of the DPR. The second occurred after the DPR plenary session. The third is the most difficult to control, if an editorial coup is carried out by the government before it is passed by the president, then it is promulgated in the State Gazette. At this stage, when the bill is in the hands of the government, the DPR finds it difficult to check. Given that this is the final stage, the possibility of a new editorial coup has been traced after it was implemented. As a product that is agreed upon in the highest forum (plenary session) and is the result of joint legislative-executive agreement, the slightest change made is haram. This research is a normative juridical research by conducting literature studies and analyzing secondary data. The results of this study indicate that if it is true that there is an editorial coup in the legislative process, the legal product has formal and material defects which can be canceled through the right to test exercised by the Constitutional Court.*

***Keywords:** Process, Legislation, Editorial Coup.*

---

### *Abstrak*

Tidak dapat dipungkiri terdapat permasalahan dalam proses legislasi di Indonesia salah satunya adalah utak-atik pasal atau kudeta redaksional. Faktanya praktik illegal ini dapat terjadi dalam tiga kondisi yakni Pertama terjadi pada naskah hasil panitia khusus atau komisi sebelum dibawa ke paripurna DPR. Kedua terjadi se usai paripurna DPR. Ketiga paling sulit dikontrol, jika kudeta redaksional dilakukan pemerintah sebelum disahkan presiden, lalu diundangkan di Lembaran Negara. Pada tahap ini, saat RUU di tangan pemerintah, DPR sulit mengecek. Mengingat merupakan tahap akhir, kemungkinan ada kudeta redaksional baru terlacak setelah diberlakukan. Sebagai sebuah produk yang disepakati dalam forum tertinggi (sidang paripurna) dan merupakan hasil persetujuan bersama legislatif-eksekutif, sekecil apa pun perubahan yang dilakukan adalah tindakan haram. Penelitian ini berjenis penelitian yuridis normatif dengan cara melakukan studi kepustakaan dan menelaah data sekunder. Hasil penelitian ini menunjukkan

apabila benar adanya kudeta redaksional dalam proses legislasi maka produk hukum tersebut mengalami cacat formil dan materiil yang dapat dibatalkan melalui hak uji yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.

**Kata Kunci:** Proses, Legislasi, Kudeta Redaksional.

## 1. Pendahuluan

Sejak 200 Tahun terakhir lembaga legislatif merupakan salah satu lembaga kunci dalam perkembangan politik negara-negara modern<sup>1</sup>. Menelusuri lembaga-lembaga negara, lembaga legislatif merupakan suatu cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan suatu kedaulatan rakyat. Menurut Pendapat C.F Strong menyatakan bahwa lembaga legislatif merupakan suatu kekuasaan pemerintahan yang mengurus pembuatan hukum yang memerlukan ketentuan undang-undang (*statutory force*)<sup>2</sup>. Terkait hal tersebut Hans kelsen menegaskan: *“By Legislative power of legislation one does not understand the entire function of creating law, but a special aspect of this function, the creation general norm. “A law”-a product of legislative process- is essentially a general norm or a complex of such norm”*<sup>3</sup>.

Hans kelsen menambahkan mengenai fungsi legislatif tidak hanya sekedar berfungsi sebagai pembentuk norma umum namun hanya terkait pembentukan norma umum yang dilakukan oleh organ khusus yang disebut dengan lembaga legislatif<sup>4</sup>. Norma yang dibuat oleh lembaga legislatif disebut dengan undang-undang dan hal ini yang membedakan dengan norma yang dibuat oleh suatu organ selain legislatif. Peran lembaga legislatif menurut Jimly Asshiddiqie merupakan pembuat norma umum yang utama sebab kewenangan mengatur dan membuat aturan pada

<sup>1</sup> Boynton, G.R dan Kim, C.L. (1975). *Legislative System in Developing Countries*. Duke University Press. h. 15.

<sup>2</sup> Strong.C.F. (1975). *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*. London: Sidwick & Jackson Ltd. h.8.

<sup>3</sup> Kelsen, H. (1971), *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel. h. 256.

<sup>4</sup> *Ibid.*

dasarnya merupakan dominus litis lembaga legislatif berdasarkan prinsip kedaulatan dan merupakan wewenang eksklusif dari wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan sesuatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara<sup>5</sup>.

Pada negara modern terdapat interaksi yang mendasar antar lembaga negara termasuk juga dalam fungsi legislasi yang diatur oleh konstitusi. Pola pengaturan fungsi legislasi ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislative dan hubungan itu sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan. Indonesia sebagai suatu negara modern dan juga menegaskan diri sebagai negara hukum sebagaimana yang di atur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan Hal tersebut bermakna bahwa Negara Indonesia bukan Negara yang berdasar atas kekuasaan (*machstaat*). Dengan demikian dalam Negara hukum, pengembangan hukum berupa ilmu di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya.

Pengembangan hukum dalam bidang ilmu di bidang perundang-undangan dilakukan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum dan dalam format hubungan ini negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang harus dilaksanakan secara terpadu dan berkelanjutan dalam suatu sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban seluruh masyarakat di Indonesia. Disamping untuk pengembangan hukum Peraturan perundang-undangan merupakan suatu elemen yang sangat penting untuk menjalankan tujuan nasional. Dalam konteks pembangunan peraturan perundang-undangan juga menjadi sarana untuk mendukung suatu perwujudan dan tujuan

---

<sup>5</sup> Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. h. 11.

pembangunan. Kedudukannya memberikan legitimasi dan legalitas terhadap tindakan pemerintah dalam kerangka pelaksanaan pembangunan.

Peran itu dapat dicapai dengan prasyarat bahwa peraturan perundang-undangan berada dalam suatu sistem yang baik dan dapat menghasilkan produk yang berkualitas. Kegagalan menciptakan sistem peraturan perundang-undangan yang baik akan berakibat pada kondisi sebaliknya, yaitu peraturan perundang-undangan menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pembangunan. Kondisi itu yang kini terjadi di Indonesia. Permasalahan terkait sistem perundang-undangan sering menjadi penghambat dalam berbagai aspek interaksi sistem bernegara dan bermasyarakat.

Terdapat sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia salah satunya tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undangan dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan, selain itu ada adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan "hiper-regulasi". Selanjutnya, efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Salah satu hal yang tidak kalah buruknya adalah isu tentang jual-beli pasal di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bukanlah isu baru. Sejauh yang bisa ditelusuri, kemungkinan adanya praktek jual-beli pasal dan/ atau ayat dalam pembentukan undang-undang (UU) telah lama dicurigai publik. Salah satu contoh skandal yang relatif mudah diingat kontroversi di seputar "kudeta redaksional" ayat tembakau dalam pembentukan UU Kesehatan<sup>6</sup>, Pembentukan perubahan Undang-

---

<sup>6</sup> Isra, S. (2011). *Memperdagangkan Pasal*. Majalah Gatra. Edisi 28 November 2011.

Undang korupsi, perubahan undang-undangan Mahkamah Konstitusi, UU Minerba dan Undang-Undang Cipta kerja menunjukkan kinerja legislasi di bawah standar<sup>7</sup>.

Berkaca pada pengalaman yang pernah terjadi, jual-beli pasal dapat pula dibaca dan dimaknai sebagai cara untuk tukar-menukar kepentingan di antara kekuatan politik di DPR. Dua kategori yang terjadi dalam jual-beli pasal amat mungkin terjadi karena kewenangan konstitusional DPR dalam proses pembentukan undang-undang. Bahkan, karena prosesnya melibatkan eksekutif, sangat mungkin jual-beli pasal juga melibatkan eksekutif. Bila ditelisik proses Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki lima yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan hal ini sebagaimana yang ditentukan dalam UU No. 12 Tahun 2011 Jo UU No.15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Berdasarkan aturan tersebut menempatkan presiden ikut melakukan pengajuan, pembahasan dan persetujuan sekaligus pengesahan dan pengundangan.

Proses yang terpenting dalam legislasi model Indonesia adalah tahap pembahasan dan persetujuan antara DPR dan pemerintah sebab disinilah titik rawan terhadap RU yang memiliki nilai ekonomi tinggi akan sangat mudah ditunggangi kepentingan. Meskipun tak mudah dibuktikan secara nyata hampir di setiap pembahasan RUU yang punya nilai tinggi dan strategis, aroma transaksi selalu menyertainya. Setidaknya, ketika pembahasan UU Penambangan di Bawah Hutan Lindung serta UU Mineral dan Batu Bara, sebagian publik mencium aroma jual-beli pasal. Selanjutnya pada kategori lainnya pada kepentingan politik kekuatan partai politik di DPR. Banyak kalangan percaya, undang-undang di ranah pemilihan umum

---

<sup>7</sup> Safa`at, M.A. (2020). *Pembentukan UU Yang Demokratis*. Kompas. Edisi 17 Oktober 2020.

menjadi arena jual-beli kepentingan partai politik. Meskipun tidak jauh dari kepentingan ekonomi yang mengitarinya, barter pasal menjadi praktek yang acapkali terjadi.

Seakan tak belajar dari realitas yang ada lembaga pembentuk undang-undang juga menegasikan peran dan partisipasi masyarakat. Seperti ada *chilling effect* yang terjadi dalam proses legislasi belakangan ini. Publik mulai dibuat takut untuk berpartisipasi, apalagi untuk protes. Undang-undang belakangan ini terkesan seperti disusun di tempat gelap yang misterius, agenda rapat yang buru-buru, naskah yang simpang siur, dan strategi komunikasi publik yang malah menggunakan pendekatan keamanan dan intelijen. Bila demikian prosedur legislasi suatu undang-undang dianggap cacat dari segi prosedural dan materi muatannya. Berdasarkan apa yang telah disampaikan tersebut maka penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan Kudeta Redaksional dalam Proses Legislasi.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yakni dengan cara melakukan studi kepustakaan dan menelaah data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier . Bahan hukum Primer meliputi peraturan perundang-undangan yang terkait seperti UUD 1945, UU No. 12 Tahun 2011 Jo UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pengumpulan Bahan hukum atau teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan atau *library research* yang didapat di dapat dengan cara menelaah peraturan perundang-undanganm buku, jurnal ilmiah dan informasi di media cetak yang terkait dengan proses legislasi. Bahan Hukum primer dalam

penelitian yakni peraturan perundang-undangan bersifat autoritatif atau mempunyai otoritas sebab dijadikan sebagai landasan hukum, bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan alasan digunakannya adalah untuk mencari landasan teori dengan jalan membandingkan teori satu dengan teori lainnya. Bahan hukum tersier digunakan untuk mencari suatu pengertian atau istilah.

Pengolah data dalam penelitian dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan Hukum yang tertulis yang telah dikumpulkan dan klasifikasikan sesuai dengan permasalahan yang akan diidentifikasi kemudian dilakukan komparasi dari berbagai sumber.

### **3. Hasil Dan Pembahasan**

#### **a. Akibat Hukum Terhadap RUU yang dikudeta Redaksional**

Merujuk pendapat Churchill ada dua perkara di dunia ini yang jika orang lain tahu cara membuatnya orang tidak akan menyukainya yang pertama adalah sosis dan kedua adalah undang-undang<sup>8</sup>. Meskipun secara detail Churxhill tidak menyebutkan mengapa undang-undang sebagai produk legislatif ditempatkan sebagai sesuatu yang tidak transparan namun apa yang disampaikan oleh Churchill dapat dimengerti sebab tidak hanya kejahatan saja atau perbuatan yang tidak bermoral yang dapat mengundang rasa benci dari masyarakat. Politik pembaharuan atau pembuatan hukum dapat menjadi suatu kegiatan atau aktifitas yang membuat masyarakat geram<sup>9</sup>.

Guna menentukan suatu undang-undang absah dan tidaknya sehingga dapat diterima oleh masyarakat dapat ditelusuri melalui proses

---

<sup>8</sup>Umam, A. (2010). *Ramai-ramai Membohongi Negara (Kejahatan Moral terhadap Pancasila)*. Jakarta:LK-Press. h. 5.

<sup>9</sup> Wahid, A. (2012). Politik Legislasi Menentukan Demokrasi (Analisis Putusan No. 15/PUU-IX/2011). *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012. h.166.

suatu undang-undang tersebut dibentuk. Merujuk apa yang disampaikan oleh Satjipto raharjo bahwa dalam proses legislasi pada pokoknya terdiri dari dua pokok utama yakni tahapan yaitu tahap sosiologis(sosio-politis) dan tahap yuridis. Dalam tahap sosiologis berlangsung proses-proses untuk mematangkan suatu masalah yang selanjutnya akan dibawa ke dalam agenda yuridis. Dalam tahap sosio-politis, gagasan awal bahwa suatu hal perlu diatur dalam hukum diolah oleh masyarakat sendiri, dibicarakan, dikritik, dipertahankan, melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Pada tahap ini suatu gagasan mengalami ujian, apakah ia akan bisa dilanjutkan sebagai agenda publik yang akan diformat secara hukum atautkah berhenti di tengah jalan<sup>10</sup>.

Produk legislative dapat digolongkan sebagai suatu produk yang tidak jauh dari kepentingan dan layak dijadikan musuh bersama apabila tidak sejalan dengan aspirasi masyarakat. Dalam logika dan penalaran yang wajar tidak mungkin negara melalui badan legislative memasukkan atau sengaja membentuk norma yuridis yang sering cacat procedural maupun substansi. Akhir-akhir terkuat skandal politik yang cukup menyita perhatian publik karena ulah legislator salah satunya pengesahan revisi UU KPK yang dinilai banyak mengandung cacat formil, Revisi UU MK yang sangat terburu-buru hanya diperlukan waktu dua hari dalam pembahasan dan persetujuannya sebelum diparipurna<sup>11</sup>.

Seakan tak pernah berkaca dari pengalaman-pengalam sebelumnya kisruh proses legislasi pernah terjadi di tahun 2009 yakni hilangnya Pasal

---

<sup>10</sup> Rahardjo, S. (2003) *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas. h. 135.

<sup>11</sup> Ega Ramadayanti dan Ramos Adi Perisai, *Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi: Praktik Barter Politik yang Nihil Substantif*, <https://fh.unpad.ac.id/revisi-undang-undang-mahkamah-konstitusi-praktik-barter-politik-yang-nihil-substantif/>, Pada Tanggal 1 September 2020.

113 ayat (2) tentang tembakau dalam RUU kesehatan. Skandal tersebut merupakan skandal yang cukup menghebohkan dalam proses legislasi. Para legislator mengatakan skandal tersebut terjadi disebabkan karena kesalahan teknis. Hal yang keliru jika dikatakan sebuah produk hukum yang telah disepakati dalam forum tertinggi yakni sidang paripurna yang merupakan suatu hasil persetujuan bersama legislative-eksekutif. Apapun bentuk perubahannya di luar proses formal dengan tujuan mengubah yakni mengurangi dan menambah substansi yang telah disepakati merupakan suatu kudeta redaksional dalam legislasi.

Dalam praktik legislasi model Indonesia suatu Undang-undang mekanisme pembentukannya melalui lima tahapan yakni pengajuan, pembahasan, persetujuan, pengesahan dan pengundangan<sup>12</sup>. Pada mekanisme ini menempatkan tahap pengesahan menjadi tahap yang sifatnya administrasi belaka. Tanda tangan presiden menjadi tidak penting meskipun presiden menolak untuk tandatangan dengan sendirinya RUU berubah menjadi UU dalam waktu 30 hari setelah persetujuan antara DPR dan Pemerintah (Pasal 20 Ayat 4 dan 5 UUD NRI 1945. Tahapan terpenting proses legislasi Indonesia bukan tahapan pengesahan melainkan tahapan pembahasan dan persetujuan bersama antara DPR dan pemerintah (Pasal 20 ayat 2).

Frasa persetujuan bersama dalam mekanisme pembentukan undang-undangan bermakna tidak akan pernah ada UU tanpa persetujuan DPR dan Presiden. Secara konstitusional jika salah satu pihak DPR dan presiden tidak menyetujui RUU tidak boleh diajukan dalam masa persidangan DPR saat itu. Ketentuan itu bermakna kewenangan persetujuan RUU merupakan otoritas bersama oleh DPR dan Presiden,

---

<sup>12</sup> Mochtar, Z.A. *Legislasi Nan Menyebalkan*. Kompas Tanggal 20 Oktober 2020.

Sebagai suatu tahapan terpenting dan merupakan proses sakral legislasi sebenarnya berada dalam tahapan pembahasan dan persetujuan karena itulah yang akan menentukan haru birunya suatu RUU. Hal ini mengapa RUU yang telah diselesaikan pada tahap pembahasan dan persetujuan sebenarnya sudah tidak mungkin diubah-ubah lagi sebab secara substansial RUU tersebut sudah menjadi UU. Hanya saja untuk pengesahan menjadi UU diharapkan ada tanda tangan presiden. Bila pun presiden menolak akan tetap menjadi UU. Lalu permasalahannya apakah melakukan perubahan atau penambahan substansi dalam draft UU yang telah di paripurna atau dapatkah suatu draft UU di kudeta redaksionalnya.

Pada hakikatnya sangat diharamkan untuk menambah substansi maupun format UU sebab ketika di paripurna semua itu haruslah sudah selesai. Jika menggunakan alasan untuk mengubah -ubah pasal 72 ayat 1 dan ayat 2 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa RUU yang telah disetujui bersama pemerintah dan DPR disampaikan kepada presiden untuk disahkan menjadi dalam waktu tujuh hari tentu tidak dapat dibenarkan. Sebab hal ini telah ditentukan secara limitatif dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 bahwa penggunaan waktu tujuh hari hanya untuk mempersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan teknis penulisan RUU ke lembaran resmi presiden sampai dengan penandatanganan, pengesahan dan pengundangan. Dapat dimaknai hanya teknis administrative serta persiapan semata yang kemudian tak boleh memasuki ranah tindakan menghapus, menambahkan atau mengubah makna. Tanda titik maupun koma saja tidak dibenarkan untuk di rubah apalagi substansi karena hak ini berpotensi mengubah makna.

Terkait kudeta redaksional dalam proses legislasi sebenarnya bukan hanya terjadi pada produk hukum undang-undang saja. Kudeta redaksional pernah terjadi pada tingkat peraturan yang lebih rendah yakni pada skandal PP N0. 37 Tahun 2006. Dibandingkan dengan peraturan yang

lebih rendah, kudeta redaksional UU lebih mudah diketahui. Selain melibatkan pemerintah dan DPR, ada ruang bagi publik untuk berpartisipasi. Namun, semua bisa menjadi sulit jika perubahan setelah paripurna dilakukan DPR bersama pemerintah. Kemungkinan adanya "kesepakatan" setelah paripurna pasti sulit dijangkau publik.

Dari proses legislasi yang dipraktikkan selama ini lemahnya kontrol memberi peluang banyak pihak yang melakukan kudeta redaksional untuk tujuan tertentu. Guna menghindari produk hukum yang di kudeta redaksional sehingga mengakibatkan cacat formil maupun cacat materil maka harus diadakan ruang untuk mengecek ulang substansi yang telah disepakati. Tidak hanya DPR dan presiden namun juga pelibatan masyarakat sebagai bagian Partisipasi publik merupakan suatu keniscayaan.

Terkait adanya undang-undangan yang dalam proses legislasinya mengandung cacat formil dapat ditelesuri dari tahapan pembubaran peraturan perundang-undangan yang meliputi Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan serangkaian pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan<sup>13</sup>. Oleh karenanya, untuk mengetahui suatu undang-undang mengalami cacat formil atau tidak, dapat ditelusuri proses yang terjadi di setiap tahapan tersebut karena sifatnya kumulatif, satu saja tahapan yang dilanggar, maka suatu undang-undang sudah bisa disebut cacat formil. Implikasi dari cacat formil adalah undang-undang bersangkutan bisa dibatalkan secara keseluruhan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 Jo UU No. 15 tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>14</sup> Pasal 51A ayat (4), Pasal 56 ayat (4), dan Pasal 57 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 Jo UU No. 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Di Indonesia, untuk menilai kebenaran formil pembentukan undang-undang dapat dikur dari beberapa ketentuan yang mengatur proses tersebut. Mulai dari Pasal 20 dan Pasal 22A UUD 1945 hingga aturan turunannya yang meliputi<sup>15</sup>:

- a) UU No. 12 Tahun 2011 jo UU No. 15 tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- b) UU No. 17 Tahun 2014 sebagaimana terakhir dirubah dengan UU No. 13 Tahun 2019 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; dan
- c) Peraturan DPR No. 01 Tahun 2014 sebagaimana terakhir dirubah dengan Peraturan DPR No. 2 Tahun 2018 Tentang Tata Tertib.

#### **b. Penyelesaian hukum RUU yang di Kudeta Redaksionalnya**

Dalam pembentukan undang-undang, paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus dipenuhi<sup>16</sup>. Pertama, adalah lembaga pembentuk undang-undang. Kedua, prosedur atau tata cara pembentukannya. Ketiga adalah substansi yang akan diatur dalam undang-undang. Komponen pertama adalah lembaga/pejabat negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan daerah (DPD) serta Presiden. Sebagai pelaksana penyusunan rancangan undang-undang (RUU) di lingkungan pemerintah (eksekutif) pusat yang membantu Presiden membentuk/membahas RUU adalah para menteri dan pejabat struktural dibantu oleh para pejabat fungsional. Apabila salah satu komponen utama pembentukan undang-undang tersebut tidak berjalan dengan baik maka hasilnya adalah suatu

---

<sup>15</sup> Tatib DPR masuk dalam kategori rujukan formil pembentukan undang-undang sejak adanya putusan MK No. 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010.

<sup>16</sup> Farida, M. (2008) . *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan*, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional. h.22.

produk hukum yang cacat yang dapat dibatalkan melalui hak uji yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>17</sup>

Dalam komponen kedua, termasuk pula pelaksanaan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Merujuk pada Pasal 5 UUNo. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menegaskan bahwa terdapat tujuh asas yang harus dipedomani dalam membentuk suatu undang-undang. Asas tersebut meliputi:

- a) kejelasan tujuan;
- b) kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c) kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d) dapat dilaksanakan;
- e) kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f) kejelasan rumusan; dan
- g) keterbukaan.

Asas-asas tersebut merupakan dasar berpijak bagi pembentuk peraturan perundang-undangan dan penentu kebijakan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Semua asas di atas, harus terpateri dalam diri penentu kebijakan yang akan membentuk peraturan perundang-undangan yang biasanya diwujudkan dalam bentuk-bentuk pertanyaan dalam setiap langkah yang ditempuh. Misalnya, apakah pentingnya membentuk peraturan ini? Tujuannya apa? Apakah bermanfaat bagi kemaslahatan masyarakat? Tidakkah instrumen lain, selain peraturan, sudah cukup? Dalam menyusun substansi yang diinginkan oleh penentu

---

<sup>17</sup> Mahkamah Konstitusi ini telah ditetapkan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945. Dalam Pasal 24C dikatakan bahwa (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

kebijakan, pembentuk peraturan perundang-undangan harus selalu bertanya, apakah rumusan tersebut sudah jelas dan tidak menimbulkan penafsiran?. Pertanyaan ini lah yang kemudian dijadikan batasan untuk tidak dengan mudah mengutak atik pasal atau mengkudeta secara redaksional sebab ada marwah penting dalam setiap produk hukum yang harus dijaga kesakralannya.

Menurut Saldi Isra<sup>18</sup> ada tiga kemungkinan kudeta redaksional dapat terjadi pertama terjadi pada naskah hasil panitia khusus atau komisi sebelum di bawa ke paripurna DPR. Dalam hal ini paripurna seharusnya menjadi alat saring dari kemungkinan kudeta redaksional . Hal ini lah menjadikan keharusan dibagikan draft RUU yang akan dibahas meskipun secara aturan tertulis tidak dimuat namun telah menjadi kebiasaan untuk membagi naskah UU untuk dibaca dan diketahui semua anggota DPR dan Pemerintah dalam tahap persetujuan. Kedua terjadi setelah paripurna DPR pada tahap ini anggota DPR sulit mengetahui apalagi selama ini mayoritas anggota DPR yang cenderung malas membaca ulang terkait hal yang telah disepakati. Apalagi bila draft RUU yang tidak dibagikan dan memang secara formal kesempatan untuk membaca hampir tak tersedia. Ketiga kudeta redaksional dilakukan pemerintah sebelum disahkan presiden lalu diundangkan di lembaran negara. Pada tahap ini saat RUU di tangan pemerintah, DPR sulit mengecek. Karena itu merupakan tahapan akhir kemungkinan kudeta redaksional baru terlacak setelah diberlakukan.

Ketiga kemungkinan yang disampaikan oleh Saldi Isra akan sangat mungkin terjadi dalam proses legislasi tidak ada yang bisa menjamin bahwa tidak ada kudeta redaksional atau otak-atik pasal yang sesungguhnya harus dilarang khususnya setelah diadakan paripurna persetujuan antara DPR-Presiden.

---

<sup>18</sup> Isra, S. (2009). Kudeta Redaksional. Kompas. 19 Oktober 2009.

Berdasarkan ketiga pendapat saldi isra di atas terjadinya kudeta redaksional ada tiga kemungkinan poin pertama terjadi pada naskah hasil panitia khusus atau komisi sebelum dibawa ke paripurna DPR. Tetapi, hal ini dapat ditanggulangi karena masih ada sidang paripurna. Poin kedua terjadi se usai paripurna DPR. Pada tahap ini, anggota DPR sulit mengetahui, poin ketiga paling sulit dikontrol, jika kudeta redaksional dilakukan pemerintah sebelum disahkan presiden, lalu diundangkan di Lembaran Negara. Pada tahap ini, saat RUU di tangan pemerintah, DPR sulit mengecek. Mengingat merupakan tahap akhir, kemungkinan ada kudeta redaksional baru terlacak setelah diberlakukan.

Terdapat kemungkinan kedua dan ketiga terhadap kudeta redaksional mekanisme penyelesaiannya melalui pengajuan permohonan Judicial Review ke-MK. Realitas menunjukkan banyaknya produk legislative yang diajukan oleh pemohon atau pencari keadilan ke Mahkamah konstitusi. Maka hal menunjukkan kalau dalam sistem dan pola produk legislative di Indonesia cenderung buruk. Pengujian terhadap produk hukum ke MK hal ini mempertimbangkan hak berpolitik dan berpartisipasi masyarakat dalam membangun demokrasi yang terancam dengan kehadiran produk hukum di bidang legislasi. Pengajuan permohonan ini bukan hanya diorientasikan untuk mengkritisi kinerja dan kualitas keilmuan dan ketrampilan badan pembuat UU namun juga menempatkan demokrasi sebagai derajat tertinggi<sup>19</sup>. *Judicial review* menjadi kewenangan MK dapat dikatakan sebagai pintu masuk untuk memulihkan dan mengaktualisasikan pesan demokrasi yang berasal dari rakyat.

Merujuk pendapat Ronald Rofiandri yang menyatakan bahwa kualitas suatu undang-undang yang diajukan *Judicial review* oleh pemohon ke Mahkamah Konstitusi ikut ditentukan oleh kemampuan anggota DPR

---

<sup>19</sup>Koharudin, M. (2010). *Relasi Hukum dan Demokrasi, Jalan Terjal Perlindungan Hak Berpolitik Rakyat*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Kesetaraan dan Keadilan. h.23.

yang merupakan salah satu aktor utama yang menentukan peta politik pembaharuan hukum nasional khususnya kualitas produksinya yang mampu menjawab permasalahan dalam jangka waktu yang lama. Kriteria penilaian dari kualitas UU dapat didasarkan seberapa banyak UU yang diajukan *Judicial Review* ke MK. Merujuk pada pandangan Ronal penguasaan anggota legislative terhadap persoalan dan solusi serta mampu mempertahankan draft RUU selama pembahasan bahkan dapat berdebat serius secara substansif dengan pemerintah merupakan suatu indikator dalam kualitas UU. Hal ini logis sebab wakil rakyat hanya perlu memiliki kemampuan untuk menelaah suatu undang-undangan. Namun hal ini pun dengan tidak mengintervensi gagasan dan pemikiran DPR.

Jimly Asshiddiqie<sup>20</sup> menyatakan bahwa *judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga *judicial* terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan negara legislatif, eksekutif ataupun yudikatif dalam rangka penerapan prinsip *check and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*). Pengujian ini menjadi model evaluasi terhadap kinerja pembuat peraturan perundang-undangan. Mengenai beberapa undang-undang yang dianggap tidak sesuai dengan kebutuhan hukum dan cenderung merugikan masyarakat yang kemudian disahkan merupakan hal yang kurang tepat, apalagi undang-undang tersebut dianggap cacat formil, karena tidak melibatkan partisipasi publik.

Menyoal cacat hukum, sesungguhnya dapat dibagi menjadi dua, yakni cacat materiil dan cacat formil yang kemudian terhadap dugaan cacat hukum ini dapat diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Menurut

---

<sup>20</sup> Asshiddiqie, J. Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang Judicial Review atas PP No. 19 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. h. 1, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/22026/3/Chapter%20II.pdf>

Bachtiar<sup>21</sup> dalam pengujian konstiusionalitas undang-undang dapat dilakukan secara materiil (*materiele toetsing*) atau secara formil (*formele toetsing*). Pengujian secara materiil adalah pengujian yang berkaitan dengan isi atau substansi dari suatu undang-undang. Sementara pengujian secara formil adalah pengujian yang berkaitan dengan apakah proses pembuatan undang-undang telah sesuai atau tidak dengan prosedur yang ditetapkan. Apabila undang-undang itu terbukti cacat secara materiil maupun formil, maka implikasinya adalah pembatalan sebagian atau keseluruhan.

#### 4. Kesimpulan

1. Undang-undang merupakan produk politik yang tidak terlepas dari beragam kepentingan yang mengusungnya meski demikian undang-undang sekaligus pula termaktub amanah rakyat dalam negara demokrasi. Sebagai suatu produk hukum yang disepakati dalam forum tertinggi dan merupakan hasil persetujuan bersama antara legislative dan eksekutif sekecil apapun perubahan ketika draft undang-undang telah disetujui merupakan tindakan illegal. Perubahan di luar proses formal dengan maksud mengubah (mengurangi atau menambah) substansi yang telah disepakati merupakan "kudeta redaksional" dalam proses legislasi. Berdasarkan konstitusi segala perubahan atas substansi UU harus dilakukan DPR dan pemerintah. Semua perubahan semestinya dilakukan melalui proses legislasi yang telah diatur dalam ketentuan undang-undang. Bila hal ini dilakukan artinya terdapat kecacatan terhadap produk hukum tersebut baik cacat secara prosedur (formil) atau secara substansi (materiil)
2. Dalam pembentukan undang-undang, paling tidak ada tiga komponen utama yang saling terkait dan tidak dapat dipisah-pisahkan yang harus

---

<sup>21</sup> Bachtiar. (2015). *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta : Raih Asa Sukses, h. 133.

dipenuhi Pertama, adalah lembaga pembentuk undang-undang. Kedua, prosedur atau tata cara pembentukannya. Ketiga adalah substansi yang akan diatur dalam undang-undang. Apabila salah satu komponen utama pembentukan undang-undang tersebut tidak berjalan dengan baik maka hasilnya adalah suatu produk hukum yang cacat yang dapat dibatalkan melalui hak uji yang dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi

## Daftar Pustaka

### 1. Buku

- Asshiddiqie, J. (2006), *Perihal Undang-Undang di Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Bachtiar. (2015). *Problematika Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi pada Pengujian UU terhadap UUD*. Jakarta : Raih Asa Sukses
- Boynton, G.R dan Kim, C.L. (1975). *Legislative System in Developing Countries*, Duke University Press.
- Kelsen, H. (1971), *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel.
- Koharudin, M. (2010). *Relasi Hukum dan Demokrasi, Jalan Terjal Perlindungan Hak Berpolitik Rakyat*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Kesetaraan dan Keadilan.
- Rahardjo, S. (2003) *Sisi-Sisi Lain Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Strong.C.F. (1975). *Modern Political Constitution An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*. London: Sidwick & Jackson Ltd.
- Umam, A. (2010). *Ramai-ramai Membohongi Negara (Kejahatan Moral terhadap Pancasila)*. Jakarta:LK-Press.

## 2. Jurnal Ilmiah

Wahid, A. (2012). Politik Legislasi Menentukan Demokrasi (Analisis Putusan No. 15/PUU-IX/2011). *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012.

## 3. Koran/Surat Kabar

Farida, M. (2008). *Laporan Kompendium Bidang Hukum Perundang-Undangan*, Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI Badan Pembinaan Hukum Nasional Pusat Penelitian Dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional.

Isra, S. (2009). Kudeta Redaksional. Kompas. 19 Oktober 2009.

\_\_\_\_\_. (2011). *Memperdagangkan Pasal*. Majalah Gatra. Edisi 28 November 2011.

Mochtar, Z.A. *Legislasi Nan Menyebalkan*. Kompas Tanggal 20 Oktober 2020.

Safa`at, M.A. (2020). *Pembentukan UU Yang Demokratis*. Kompas. Edisi 17 Oktober 2020.

## 4. Artikel Internet

Asshiddiqie, J. Menelaah Putusan Mahkamah Agung Tentang Judicial Review atas PP No. 19 Tahun 2000 yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. h. 1, <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/22026/3/Chapter%20II.pdf>

Ega Ramadayanti dan Ramos Adi Perisai, *Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi: Praktik Barter Politik yang Nihil Substantif*, <https://fh.unpad.ac.id/revisi-undang-undang-mahkamah-konstitusi-praktik-barter-politik-yang-nihil-substantif/>, Pada Tanggal 1 September 2020.

## 5. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Jo Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi.