



REFORMASI
REGULASI

Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik
Kebijakan Reformasi Regulasi 2019



PSHK
Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia



Creating a Culture of Justice

International Development Law Organization



Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik Kebijakan
Reformasi Regulasi 2019



PSHK
Pusat Studi Hukum dan
Kebijakan Indonesia



Creating a Culture of Justice
International Development Law Organization

**Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia:
Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019**

© 2019

Buku ini diterbitkan atas dukungan dan kerja sama dengan Pemerintah Kerajaan Belanda melalui Program Rule of Law Fund serta International Development Law Organization (IDLO)

Tim Penyusun:

Tim Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Desain/Tata Letak:

Basuki Rahmat

Perpustakaan Nasional RI:

Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia:
Prosiding Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi 2019
15 x 23 cm, x, 573 halaman

ISBN: 978-623-92150-0-2

Cetakan pertama, Oktober 2019

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Penerbit:

Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK)

Puri Imperium Office Plaza Unit UG 11-12,

Jl.Kuningan Madya Kav. 5-6, Jakarta Selatan – 12980

Telp. 021-83701809

www.pshk.or.id

Kata Pengantar

Sejak berdiri di tahun 1998, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menjadikan isu pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu fokus kajiannya. Salah satu manifestasi dari fokus kerja itu, PSHK memberikan pelatihan penyusunan peraturan perundang-undangan bagi anggota parlemen terpilih sejak 2005. Menyadari bahwa aktor yang berkepentingan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan bukan hanya parlemen dan pemerintah, kami memberanikan diri untuk mengelola pelatihan yang sama dengan partisipan beragam, mulai dari pengambil kebijakan pusat dan daerah, elemen masyarakat sipil, hingga kalangan swasta.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah langkah awal dari perjalanan panjang reformasi hukum yang menjadi mandat reformasi sejak 1998. Orang cerdas pandai mengatakan bahwa langkah terpenting dalam perjalanan ribuan kilometer adalah pada langkah pertama. Apabila kita andaikan reformasi hukum sebagai perjalanan ribuan kilometer, pembenahan regulasi adalah kilometer awalnya.

Tantangan utama reformasi regulasi adalah mengubah perspektif tradisional yang menganggap peraturan sebagai satu-satunya solusi permasalahan pembangunan. Dengan menjadikan peraturan sebagai solusi, kementerian dan lembaga pemerintah mengeluarkan begitu banyak regulasi hingga nyaris tak terkendali. Penelitian PSHK menunjukkan, mengacu pada publikasi di laman resmi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, jumlah regulasi yang diproduksi pemerintah pusat sepanjang 2014 hingga Oktober 2018 mencapai lebih dari 8.000 peraturan.

Jumlah regulasi yang sedemikian banyak tentunya bukan permasalahan utama selama materinya tidak tumpang tindih dan tidak bertabrakan satu sama lain; baik secara vertikal maupun horisontal. Namun, situasi itu berkontribusi pada permasalahan lainnya, yaitu banyaknya jumlah regulasi ternyata tak berbanding lurus dengan kemampuan regulasi itu menyelesaikan berbagai persoalan.

Reformasi regulasi jelas merupakan tantangan bersama yang harus dijawab pemerintah. Lebih dari itu, penting pula melibatkan berbagai aktor yang mampu mempengaruhi proses pembenahan itu, termasuk pada level sub-nasional. Akademisi, elemen pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat sipil adalah aktor-aktor yang memiliki peran dalam menentukan corak dan warna bagaimana regulasi disusun dan dibentuk.

Buku prosiding yang ada di hadapan Anda ini adalah hasil perjalanan PSHK ke Padang, Surabaya, dan Yogyakarta untuk berbincang dengan para akademisi di ketiga kota itu. Prosiding ini berisi kumpulan makalah serta catatan diskusi mengenai reformasi regulasi bersama para akademisi tersebut. Begitu banyak lontaran gagasan yang patut kami rekam dan sebarkan dalam bentuk buku agar publik luas dapat menjangkau hasil perbincangan kami.

Prosiding ini tidak akan selesai tanpa kerja keras dan dukungan berbagai pihak. Kami mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Kerajaan Belanda melalui Program Rule of Law Fund serta

International Development Law Organization (IDLO) atas dukungan dalam pelaksanaan berbagai kegiatan terkait kelembagaan reformasi regulasi. Terima kasih tak terhingga juga kami ucapkan kepada para akademisi yang hadir dan berbagi gagasan di Padang, Surabaya dan Yogyakarta.

Kami berharap, prosiding ini melengkapi gagasan PSHK dalam upaya mendorong pembentukan hukum yang bertanggung jawab sosial, dan lebih dari itu, dapat memberi manfaat yang luas bagi komunitas hukum di Indonesia.

Gita Putri Damayana

Direktur Eksekutif PSHK

Daftar Isi

v	Kata Pengantar
1	Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Padang
	Penataan Peraturan Menteri Sebagai Upaya Reformasi Regulasi di Indonesia Helmi Chandra Sy
2	Politik Hukum Perundang-Undangan Pada Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Undang-Undang yang Responsif Henny Andriani
53	Arah Reformasi Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia Yuslim
67	Mekanisme Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Ari Wiryadinata
84	Mengurai Permasalahan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Guna Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan Resma Bintani Gustaliza
112	Reformasi Peraturan Perundang-Undangan: Menjaga Konsistensi Hirarki dan Muatan Materi Hukum Wendra Yunaldi
132	Penataan Produk Hukum Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah Charles Simabura
154	Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Khairul Fahmi
168	Pentingnya Perencanaan Peraturan Daerah: Pelibatan Tenaga Perancang Sejak Tahapan Perencanaan Otong Rosadi
12	Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Padang

-
- 212 **Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Surabaya**
- 213 **Kelemahan Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan UU 12/2011**
Aan Eko Widiarto
- 229 **Reformasi Regulasi dalam Penggunaan Keuangan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Untuk Pencegahan Korupsi**
Tommy F. Sumakul
- 251 **Reformasi Regulasi Melalui Penataan Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hirarki Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**
Yahya Ahmad Zein
- 273 **Rekonseptualisasi Kewenangan Kelembagaan Pembentukan Perundang-Undangan dalam Reformasi Regulasi**
Ekawestri Prajwalita Widiati
- 289 **Lembaga Pembentuk Perundang-Undangan di Luar Kementerian, Efektifkah?**
Jimmy Z. Usfunan
- 312 **Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Sebagai Bentuk Penguatan dan Peningkatan Kualitas Regulasi di Indonesia**
Rosita Indrayati
- 336 **Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi dan Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Telaah Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)**
Bayu Dwi Anggono
- 357 **Anatomi Paling “Sensitif” dari Peraturan Perudangan**
Widodo Dwi Putro
- 366 **Menepis *Democracy Retrogression*: Urgensi Penguatan Akuntabilitas Lembaga Legislatif Dan Produk Legislasi**
Mirza Satria Buana
- 385 **Penguatan Kelembagaan Dalam Kerangka Reformasi Regulasi**
Radian Salman
- 395 **Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Surabaya**

- 431 Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Yogyakarta**
- 432 **Reformasi Regulasi dalam Penguatan Kelembagaan yang Terkait Dengan Peraturan Perundang-Undangan**
W. Riawan Tjandra
- 451 **Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi Peraturan Perundang-Undangan**
B. Hestu Cipto Handoyo
- 462 **Pembentukan Lembaga Regulasi Nasional Sebagai Upaya Reformasi Regulasi**
Oce Madril
- 473 **Reformasi Regulasi Melalui Reformulasi Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**
Anang Zubaidy
- 494 **Urgensi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia**
Dr. Jadmiko Anom Husodo, S.h., M.h.
- 504 **Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi dan Kelembagaan Peraturan Perundang-Undangan**
Ni'matul Huda
- 521 **Urgensi Naskah Akademik Sebagai Upaya Reformasi dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**
Lita Tyesta ALW
- 539 **Perihal Menata Regulasi**
Zainal Arifin Mochtar
- 549 **Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Yogyakarta**
- 572 Tentang PSHK**

Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Padang

Padang, 3 Oktober 2019

Penataan Peraturan Menteri Sebagai Upaya Reformasi Regulasi Di Indonesia

Helmi Chandra SY

Peneliti Pusat Kajian Bung Hatta Anti Korupsi (BHAKTI),
Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, Padang, Sumatera Barat
helmichandras30@gmail.com

Pendahuluan

Indonesia ternyata belum berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan bagi upaya memantapkan sistem perundang-undangan di masa depan. Berpijak pada pendapat Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, termasuk dalam seal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat Menteri. Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia yang dimaksud untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan menggunakan istilah Surat Edaran yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa lainnya menggunakan istilah Peraturan Menteri.¹

Di dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa hirarkhi peraturan perundang-undangan meliputi :

1. UUD
2. TAP MPR
3. UU/PERPU
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa:

(1) Jenis peraturan perundangan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup 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, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala desa atau setingkat.

(2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud

¹ Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober, 2000.

pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut C.S.T Kansil, Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvonir executive*).² Sehingga dalam membuat suatu Keputusan/Peraturan, termasuk Peraturan Menteri selayaknya menteri mendapatkan pendelegasian kewenangan dari Presiden sehingga tidak terjadi tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan sulitnya pelaksanaan aturan tersebut.

Dalam ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa Peraturan Menteri, namun frasa "...peraturan yang ditetapkan oleh... menteri..." dalam undang-undang tersebut, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tetap diakui keberadaannya.

Peraturan Menteri sebagai produk yang diakui eksistensinya dan memiliki kekuatan mengikat membuat regulasi peraturan perundang-undangan yang tidak terkendali (*overregulated*) yang disebabkan oleh membludaknya jumlah peraturan menteri tidak hanya karena pembentukannya diperintahkan oleh peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga karena kewenangan yang dimiliki menteri dan/atau kementerian. Padahal sejak Tahun 2015 Presiden Jokowi sudah menginstruksikan jajarannya untuk melakukan reformasi regulasi dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas peraturan

² C.S.T. Kansil dan Christina S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Bumi Aksara, 2005, hlm.103.

serta mendukung terselenggaranya dinamika sosial secara tertib dan terlaksananya program-program negara tanpa berbelit-belit.

Berdasarkan *database* Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kementerian Hukum dan HAM. Apabila dirinci jumlah peraturan perundang-undangan dari tahun 1945 sampai dengan September 2019, pemerintah telah menerbitkan sangat banyak regulasi. Dari jumlah tersebut, regulasi yang paling banyak adalah peraturan setingkat menteri, yakni 14334.³ Jumlah ini tentu merupakan jumlah yang banyak dan akan mengakibatkan tumpang tindih peraturan perundang-undangan padahal, secara konstitusional, dari jajaran eksekutif, menteri hanya pembantu presiden yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sehingga perlu dilakukan penataan bagi peraturan menteri sebagai upaya reformasi regulasi di Indonesia.

Pembahasan

1. Peraturan Kebijakan, Ego Sektoral dan Over Regulasi

Pengertian peraturan kebijakan di Indonesia tidak dapat dirujuk pada peraturan perundang-undangan. Hal ini disebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur peraturan kebijakan. Oleh karena itu, pengertian peraturan kebijakan dapat dilihat di Indonesia dengan mengacu pada pendapat ahli hukum. Pertama perlu ditetapkan terlebih dahulu terminologi yang digunakan dalam bahasa Indonesia sebagai padanan dari konsep *beleidsregel* di Belanda. Terdapat dua istilah yang sering dipakai, yaitu peraturan kebijaksanaan dan peraturan kebijakan. Perlu dibedakan apakah kebijaksanaan dan kebijakan merupakan dua hal yang sama ataukah berbeda berdasarkan pengertiannya. Dengan

³ Diambil dari *database* peraturan perundang-undangan pada situs yang dikelola Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan. Lihat: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, <https://www.peraturan.go.id> (diakses 26 September 2019).

demikian dapat ditentukan terminologi mana yang lebih sesuai untuk digunakan sebagai padanan bagi konsep *beleidsregel*.⁴

Menurut R.M. Girindro Pringgodigdo, istilah *beleid* atau *policy* lebih sesuai untuk dipadankan dengan istilah kebijaksanaan. Sedangkan istilah kebijakan merupakan padanan kata dari *wijsheid* atau *wisdom*. Kebijaksanaan menurut Pringgodigdo adalah serangkaian tindakan dan kegiatan yang direncanakan oleh pemerintah atau dengan melibatkan pakar, non pemerintah atau swasta untuk mencapai tujuan atau sasaran yang dicita-citakan. Kebijakan menurut Pringgodigdo adalah keputusan yang bersifat pengaturan (tertulis) atau keputusan tertulis atau lisan yang berkaitan erat dengan kekuasaan atau wewenang *diskresioner* atau prinsip *freies ermessen*.⁵

Bagir Manan memberikan pandangan atas peraturan kebijakan dari sudut pandang yang berbeda. Menurutnya salah satu ciri utama peraturan kebijakan adalah tidak adanya wewenang pemerintah membuat peraturan tersebut. Tidak adanya wewenang dalam hal ini perlu diinterpretasikan sebagai tidak adanya peraturan perundang-undangan yang secara tegas member kewenangan pada pemerintah untuk mengeluarkan peraturan kebijakan tersebut. Walaupun tidak ada kewenangan yang diberikan namun seringkali permasalahan yang ada membuat pemerintah tidak dapat menyelesaikannya jika hanya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada. Berdasarkan sudut pandang keadaan yang mendesak inilah peraturan kebijakan menjadi relevan untuk dibuat oleh pemerintah.⁶

Munculnya konsep peraturan kebijakan tersebut dalam sistem hukum di Indonesia, Belanda dan Amerika Serikat

⁴ Victor Imanuel W. Nalle, *Ilmu Perundang-undangan*, Suluh Media, Yogyakarta, 2017, hlm.137

⁵ *Ibid*, hlm.138

⁶ *Ibid*, hlm.139

■

tentunya tidak dapat lepas dari kekuasaan bebas (*freies ermesen*) atau diskresi yang dimiliki oleh pemerintah. Jika mengacu pada peraturan perundang-undangan, kekuasaan bebas atau diskresi diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan).

Diskresi secara khusus diatur dalam Bab VI UU Administrasi Pemerintahan. Defenisi diskresi dalam UU Administrasi Pemerintahan memberikan unsur-unsur antara lain:⁷

- a. Berupa keputusan dan/atau tindakan
- b. Ditetapkan dan/atau dilakukan
- c. Dilakukan oleh pejabat pemerintahan
- d. Untuk mengatasi persoalan konkrit dalam penyelenggaraan pemerintahan
- e. Diskresi tersebut dilakukan dalam hal (bersifat alternatif)
 1. Peraturan perundang-undangan memberikan pilihan
 2. Peraturan perundang-undangan tidak mengatur
 3. Peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas
 4. Adanya stagnasi pemerintahan

Definisi tersebut menunjukkan bahwa diskresi tidak hanya berupa keputusan tetapi dapat juga berupa tindakan atau keputusan yang disertai dengan tindakan. Tindakan dalam konteks ini dimaknai undang-undang administrasi pemerintahan sebagai perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkrit dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

Melihat berbagai defenisi diatas maka peraturan menteri dapat digolongkan ke dalam peraturan kebijakan yang dibuat oleh seorang menteri yang diangkat dan diberhentikan

⁷ *Ibid*, hlm.145

oleh presiden sebagai pembantunya dalam pemerintahan. Namun realitanya diskresi yang dibuat oleh kementerian dalam hal ini berupa peraturan menteri cenderung mengutamakan ego sektoral masing-masing lembaga kementerian padahal fungsi sebuah peraturan menteri sesuai dengan Pasal 17 UUD 1945 adalah:

- a. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya.
- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan Presiden.
- c. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang tegas-tegas menyebutnya.
- d. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam peraturan pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.

Hal ini diperparah dengan kenyataan banyak undang-undang yang melimpahkan kewenangan (delegasi) ke pada peraturan menteri padahal menurut penulis hal tersebut tidaklah tepat. Dalam Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 telah dinyatakan dengan tegas bahwa presiden membentuk peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Berdasarkan itu, maka setiap undang-undang yang memerlukan suatu peraturan pelaksanaan harus dilaksanakan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah, sehingga dalam pembentukan suatu undang-undang saat ini, harus dihindari adanya pendelegasian yang langsung kepada peraturan menteri.

Hingga saat ini peraturan menteri menjadi regulasi yang paling banyak dan tumpang tindih. Sejak dikeluarkan pertama kali tahun 1946 hingga september 2019 ini tercatat jumlah peraturan menteri sudah mencapai 14334. Hal ini tentu menjadi kesulitan tersendiri bagi pemerintah dalam upaya mereformasi regulasi, dimana peraturan menteri merupakan peraturan kebijakan pelaksana yang langsung bersinggungan

dengan masyarakat, pelaku usaha serta setiap objek dari aturan yang dikeluarkan tersebut. Lebih lengkap dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1
Jumlah Peraturan Menteri

No	Tahun	Jumlah
1	1946	1
2	1999	1
3	2001	1
4	2004	1
5	2005	20
6	2006	22
7	2007	71
8	2008	153
9	2009	524
10	2010	1427
11	2011	864
12	2012	1181
13	2013	1289
14	2014	1744
15	2015	1706
16	2016	1732
17	2017	1531
18	2018	1381
19	2019	680
Total		14334

Sumber: peraturan.go.id

Selain itu, potensi terbesar ketidaksesuaian antara jenis, hirarki dan materi muatan terdapat dalam peraturan menteri.

Menteri sebagai pembantu Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 secara normatif hanya dapat membentuk peraturan menteri yang merupakan pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau berdasar kewenangan. Kedua dasar pembentukan ini terbatas pada ketentuan-ketentuan administrasi semata, ia tidak dapat membentuk norma baru bahkan mengambil alih kewenangan pengaturan yang berada di dalam kekuasaan presiden.

Sebagai contoh, dalam Peraturan Menteri Energi dan sumber Daya Mineral Nomor 5 tahun 2017 tentang Peningkatan Nilai Tambah Melalui Pengolahan dan Pemurnian di Dalam Negeri Pasal 17 yang tidak sesuai dengan Pasal 170 UU No 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan menteri tersebut terdapat norma hukum baru yang menyatakan bahwa pemegang kontrak karya mineral logam dapat melakukan penjualan hasil pengolahan ke luar negeri dalam jumlah tertentu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya peraturan menteri ini merupakan bentuk norma baru yang secara kewenangan pembentukan norma ini, bukan menjadi kewenangan menteri namun merupakan kewenangan presiden.⁸

2. Langkah penataan peraturan menteri

a. Memaksimalkan Fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)

Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) adalah Instansi pemerintah yang bertugas melakukan Pembinaan Sistem Hukum Nasional secara terpadu dan komprehensif sejak dari perencanaan sampai analisis dan evaluasi peraturan Perundang-undangan. Hasil dari program dan kegiatan BPHN

⁸ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm.200

diarahkan untuk mewujudkan tujuan pembangunan hukum nasional yang meliputi pembangunan substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. BPHN merupakan kelanjutan dari Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN). LPHN berkedudukan di Jakarta dan bertanggung jawab langsung kepada Perdana Menteri. Tugas LPHN adalah membantu pemerintah secara giat dan penuh daya cipta dalam lapangan hukum dengan tujuan mencapai suatu tatanan hukum nasional.⁹

Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai salah satu unit Kementerian Hukum dan Hak Asasi manusia dalam menyusun prolegnas di lingkungan pemerintah Pasal 21 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan “Penyusunan program legislasi nasional di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum”.

Untuk mewujudkan visi tersebut, misi yang diemban BPHN adalah mewujudkan materi hukum di segala bidang dalam rangka penggantian terhadap peraturan perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat yang mengandung kepastian, keadilan dan kebenaran. Dengan memperhatikan nilai-nilai hukum yang terkandung dalam masyarakat. Mewujudkan budaya hukum dan masyarakat yang sadar hukum, mewujudkan aparatur hukum yang berkualitas, profesional, bermoral dan berintegritas tinggi serta mewujudkan lembaga hukum yang kuat, terintegrasi dan berwibawa.

Dalam penataan regulasi sebenarnya BPHN perlu didorong untuk mampu menjadi lembaga yang mengatur setiap peraturan menteri tidak tumpang tindih serta menjadi lembaga yang mengatasi ego sektoral kementerian saat ini. Hal

⁹ Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 1. Dirjend Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Program Legislasi Nasional*, 2005, Jakarta, hlm, 2.

ini pernah dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Bahkan, Mahkamah Agung (MA) memperkuat harmonisasi Kemenkum HAM untuk memberikan kepastian hukum dalam penyusunan regulasi di kementerian/lembaga negara yang tertuang dalam putusan Nomor 15/HUM/2019 setelah sebelumnya ada gugatan *judicial review* terhadap Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018.

Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dalam Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 adalah proses penyelarasan substansi rancangan peraturan perundang-undangan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan yang utuh dalam kerangka sistem hukum nasional.

Pengharmonisasian dalam Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 terhadap Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang bertujuan untuk:

- 1) Menyelaraskan dengan:
 - a) Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang setingkat, dan putusan pengadilan; dan
 - b) Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan; dan
- 2) Menghasilkan kesepakatan terhadap substansi yang diatur.

Pengharmonisasian yang bertujuan untuk menyelaraskan dengan Pancasila dengan mengikutsertakan lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembinaan Pancasila. Keikutsertaan lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembinaan Pancasila berupa keterangan tertulis mengenai materi muatan dalam Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural tidak bertentangan dengan Pancasila. Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang dilakukan melalui permohonan secara tertulis dari Pemrakarsa kepada Menteri melalui Direktur Jenderal.

Namun dalam Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 tidak menyebut BPHN sebagai Perancang Peraturan Perundang-undangan tetapi perancang adalah Pegawai Negeri Sipil baik di dalam dan/atau di luar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang atau instansi pembina perancang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Maka sudah seharusnya fungsi BPHN dimaksimalkan karena berdasarkan ketentuan Peraturan Menteri Hukum dan HAM-RI Nomor: M.03-PR.07.10 Tahun 2005 Tanggal, 7 Desember 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Hukum dan HAM, dalam pasal 960 sampai dengan 962, antara lain ditegaskan bahwa, BPHN adalah :

1. Unsur penunjang pelaksana tugas pokok Departemen dibidang pembinaan hukum nasional.
2. Berada dibawah dan bertanggungjawab langsung

kepada Menteri.

3. Dipimpin oleh seorang Kepala.
4. Mempunyai tugas melaksanakan pembinaan di bidang hukum nasional.

Untuk dapat melaksanakan tugas tersebut, BPHN pada awalnya terdiri atas pusat-pusat yang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, yaitu : Pusat Perencanaan Hukum, Pusat Penelitian dan Pengembangan Hukum, Pusat Perancangan Peraturan Perundang-Undangan; Pusat Penyuluhan Hukum, Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum. Namun dengan berjalannya waktu pusat-pusat tersebut telah mengalami perubahan, dan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan HAM RI terbaru No. M.03-PR.07.10 Tahun 2005 Tanggal 7 Desember 2005 BPHN terdiri dari (Pasal 963) :¹⁰

1. Sekretariat Badan
2. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional
3. Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional
4. Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional
5. Pusat Penyuluhan Hukum

b. Membentuk Lembaga Independen

Kelahiran lembaga independen, dengan masing-masing tugas dan kewenangannya, tidak lepas dari ide dasar tentang pembatasan dan pembagian kekuasaan, dalam pelaksanaan tugas kekuasaan negara. Ide tentang pembagian dan pembatasan kekuasaan pada mulanya berkembang sebagai manifestasi dari gagasan demokrasi konstitusional. Gagasan konstitusionalisme demokrasi menghendaki sebuah upaya untuk membatasi kekuasaan, agar pelaku kekuasaan tidak

¹⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam menjalankan fungsi legislasi hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta. hlm.23.

berprilaku sewenang-wenang dan korup. Lembaga independen untuk mengelola regulasi salah satu upayanya.

Kebutuhan adanya lembaga atau institusi yang berwenangan dalam mengelola reformasi regulasi telah diidentifikasi dalam laporan tahunan Badan Pembinaan Hukum Indonesia Tahun 2017.⁴¹ Jauh sebelumnya di tahun 2012 *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) merekomendasikan kepada Indonesia untuk membentuk lembaga atau institusi yang berwenangan dalam mengelola reformasi regulasi. Laporan tersebut merekomendasikan pembentukan lembaga yang mempunyai kewenangan berkaitan dengan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan. Laporan tersebut juga merekomendasikan bentuk lembaga yang dimaksud sebagai *independent institution*. Tentu bentuk lembaga tersebut independent atau berada di bawah presiden (executive power) dalam konteks Indonesia masih bisa dilakukan pendalaman lagi. Akan tetapi, yang perlu dipertimbangkan adalah fungsi dari lembaga tersebut yang memang dibutuhkan untuk mendukung perbaikan kualitas regulasi di Indonesia.¹¹

Dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan di wilayah eksekutif terdapat beberapa kementerian yang memiliki kewenangan seperti Kementerian Hukum dan HAM, Sekretariat Kabinet, Sekretariat Negara dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Sementara itu, dalam kaitan pembentukan peraturan daerah terjadi persinggungan antara Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Hukum dan HAM. Masalah penyebaran kewenangan ini masih ditambah dengan ketiadaan lembaga yang kuat untuk mengontrol dan mengawasi pembentukan peraturan perundang-undangan di

¹¹ The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, *Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012*, Jakarta.

tiap-tiap kementerian atau lembaga.¹²

Pembentukan lembaga independen ini juga berhubungan dengan kewenangan pembentukan peraturan menteri oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tertentu, sangat berkaitan dengan kapasitas dan kualitas menteri. Skala pengaturan yang spesifik (bidang kementerian tertentu) dan kontrol langsung dari menteri dalam pembentukan suatu peraturan menteri menjadi dasar kualitas sumberdaya pembentuk.

Hal ini mengingat tidak sedikit peraturan menteri yang menimbulkan kegaduhan di masyarakat baik dari pelaku usaha, masyarakat sipil hingga perguruan tinggi. Permasalahan ini dipengaruhi oleh kapasitas pembentuk peraturan menteri yang membuat aturan yang dianggap bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan secara vertikal, tidak memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha serta menciptakan norma hukum di luar kewenangannya sebagai pembantu presiden.

Pembentukan lembaga independen yang kerjanya khusus membenahi regulasi terutama peraturan menteri sangat kuat hubungannya dengan politik hukum pemerintah. Dalam politik hukum antara kebijakan hukum (*legal policy*) dengan pengambil kebijakan (*policy maker*) menjadi bagian yang sulit untuk dipisahkan. Pengambil kebijakan senantiasa adalah pemegang kuasa politik itu sendiri, yang berdekatan dengan kepentingan politik. Dalam hal itulah, ada kaidah kepentingan politik yang biasanya sulit untuk membawa dalam posisi yang sesuai dan sama dengan tujuan yang dicita-citakan di dalam konstitusi maupun dituju oleh pendiri negara.

Dalam kaitan itulah, politik hukum sangat erat kaitannya

¹² M.Nur Sholikin, *Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pasar Modal*. Vol. VIII. Ed. 15/2018

dengan pembentukan lembaga-lembaga negara independen. Pembentukan kelembagaan yang bisa jadi lahir dari proses cita atau ide pembentukan hukum yang diharapkan, lalu diimbui dengan berbagai kepentingan politik yang melatari pembentukannya serta hasil yang bisa terlaksana atau tidak terlaksana sebagai bagian dari pelaksanaan peraturan. Sebagai bentuk legal *policy* yang dikeluarkan oleh pembentuk kebijakan dengan pilihan untuk membuat lembaga negara independen di Indonesia.¹³

c. Melakukan Revisi Terhadap UU No 12 Tahun 2011

UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan didasarkan pada pemikiran bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Revisi UU No 12 tahun 2011 ini bertujuan menyempurnakan kelembagaan pembentukan perundang-undangan. Saat ini, fungsi pembentukan regulasi tersebar di berbagai kementerian dan lembaga. Revisi UU No 12 tahun 2011 mengusulkan penyatuan semua fungsi terkait pembentukan regulasi ke dalam satu kementerian atau lembaga. Ketentuan itu dapat menjadi jawaban atas kerumitan manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan selama ini.

Revisi terhadap UU No 12 tahun 2011 baru-baru ini

¹³ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm.57

telah dilakukan oleh DPR bersama pemerintah. Beberapa pengaturan dalam Revisi Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baru disahkan DPR melalui rapat paripurna Selasa (24/9/2019) antara lain yaitu:¹⁴

1. Pengaturan sistem *carry over*, dimana keberlanjutan pembahasan RUU yang tidak rampung/selesai di DPR periode sebelumnya didasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak (DPR dan pemerintah, dan atau DPD).
2. Ketentuan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap UU. Pengaturan tentang pengaturan dan peninjauan terhadap berlakunya UU di tengah masyarakat diatur dalam Pasal 95A dan 95B. Pemantauan dan peninjauan terhadap UU dilakukan oleh DPR, pemerintah, dan DPD terkait dengan prioritas jangka menengah dan tahunan.
3. Pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan di internal pemerintah (Badan/Lembaga Legislasi Nasional). "Tugas itu dikoordinasikan oleh menteri yang bertugas di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (Menkumham). Hal itu diatur Pasal 99

Penutup

Pemerintah telah menerbitkan sangat banyak regulasi sehingga menyebabkan tidak lagi terkendali (*overregulated*). Padahal sejak Tahun 2015 Presiden Jokowi sudah menginstruksikan jajarannya untuk melakukan reformasi regulasi dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas peraturan serta mendukung terselenggaranya dinamika sosial secara tertib dan terlaksananya program-program negara tanpa berbelit-belit. Dari semua regulasi

¹⁴ <https://www.hukumonline.com>, Diakses Tanggal 27 September 2019.



tersebut, jumlah yang paling banyak adalah peraturan menteri. Penyebabnya mulai dari pemahaman soal peraturan kebijakan hingga ego sektoral setiap kementerian. Untuk mengatasinya perlu dilakukan memaksimalkan fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), membentuk lembaga independen di bawah presiden dan melakukan revisi terhadap UU No 12 Tahun 2011.

Daftar Pustaka

- Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- C.S.T. Kansil dan Christina S.T. Kansil, 2005, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober, 2000.
- M.Nur Sholikin, *Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia*, *Jurnal Hukum & Pasar Modal*. Vol. VIII. Ed. 15/2018 .
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012, *Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012*, Jakarta.
- Victor Imanuel W. Nalle, 2017, *Ilmu Perundang-undangan*, Suluh Media, Yogyakarta.
- Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional dalam menjalankan fungsi legislasi hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta.
- Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 2 No. 1. Dirjend Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Program Legislasi Nasional*, 2005, Jakarta.

<https://www.hukumonline.com>

<https://www.peraturan.go.id>

Politik Hukum Perundang-Undangan Pada Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Mewujudkan Undang-Undang yang Responsif

Henny Andriani

Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas
Fakultas Hukum Universitas Andalas Kampus Limau Manis Padang
Email: hennyandriani94@gmail.com

A. Latar Belakang Permasalahan

Istilah politik hukum atau politik perundang-undangan didasarkan pada prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari suatu produk politik¹⁵ karena peraturan perundang-undangan pada dasarnya

¹⁵ Menurut Moh. Mahfud MD, hukum adalah produk politik adalah benar jika didasarkan pada *das Sein* dengan mengonsepkkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya jika hukum dikonsepkkan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar. Lihat Moh. Mahfud MD, 2010. *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 5.

merupakan rancangan atau hasil desain lembaga politik (*politic body*). Sedangkan pemahaman atau definisi dari politik hukum¹⁶ secara sederhana dapat diartikan sebagai arah kebijakan hukum yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah. Oleh karena itu, membahas mengenai politik perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari membahas mengenai politik hukum.¹⁷

Politik peraturan perundang-undangan merupakan bagian atau subsistem dari politik hukum, dengan demikian dapat dikatakan bahwa mempelajari atau memahami politik hukum pada dasarnya sama dengan memahami atau mempelajari politik perundang-undangan demikian pula sebaliknya. Hal ini dikarenakan, pemahaman politik hukum termasuk di dalamnya mencakup proses pembentukan dan pelaksanaan/penerapan hukum (salah satunya peraturan perundang-undangan) yang dapat menunjukkan sifat ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum yang demokrasi tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan parlemen, namun juga sudah menjadi bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Sebagai dampak keberlakuan peraturan perundang-undangan, masyarakat ikut menentukan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.¹⁸ Hal ini dikarenakan sebagai salah satu syarat penting untuk menghasilkan hukum yang responsif adalah

¹⁶ Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa politik hukum meliputi: pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, serta pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. *Ibid*, hlm. 17.

¹⁷ Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan tersedia pada www.ditjenpp.kemenkumham.go.id, diakses tanggal 26 Juli 2019, pkl. 21.20 wib.

¹⁸ Yuliandri Tim Pengkajian Hukum, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penentuan Arah dan Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, 2014, tersedia pada <https://www.bphn.go.id>, diakses tanggal 26 Juli 2019, pkl. 21.38 wib.

partisipasi masyarakat.¹⁹

Dengan demikian partisipasi masyarakat menggambarkan adanya relasi atau hubungan antara masyarakat dengan pihak legislatif dan Pemerintah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tentunya hubungan tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penciptaan peraturan perundang-undangan yang responsif. Partisipasi masyarakat harus ada pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan hanya berupa hak yang diformalkan dalam bentuk aturan, namun penyampaian aspirasi masyarakat tersebut nyata harus dapat dilaksanakan dan direspon oleh pembentuk undang-undang. Terciptanya suatu peraturan perundang-undangan yang responsif yang bersumber dari aspirasi masyarakat serta mempunyai daya laku yang lama dan daya guna yang efektif untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat adalah muara dari pelaksanaan partisipasi masyarakat.²⁰

Mengenai daya laku dan daya guna terhadap beberapa undang-undang yang dihasilkan walaupun populis di masyarakat tetapi ternyata pada pelaksanaannya tidak maksimal dalam penegakannya, seperti Undang-Undang tentang Pornografi yang dahulunya adalah Rancangan Undang-Undang tentang anti pornografi dan porno aksi.²¹ Mempertimbangkan realitas sosial harusnya menjadi pertimbangan penting dalam pembentukan undang-undang. Sehingga permasalahan materil yang terjadi dalam

¹⁹ Menurut Nonet dan Selznick, pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum harus terlihat pada proses pembentukannya yang partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu ataupun kelompok masyarakat, selain itu juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Lihat Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, dalam A. Ahsin Thohari, "Reorientasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 4 Desember 2011, tersedia pada <https://library.unej.ac.id>, diakses tanggal 26 Juli, pkl. 22.00 wib.

²⁰ Tim Pengkajian Hukum, *Loc. Cit.*

²¹ RUU tersebut kemudian disahkan pada tanggal 30 Oktober 2008 menjadi Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.

pembentukan undang-undang dapat diminimalisir.²² Lebih lanjut Wicipto Setiadi juga mengemukakan beberapa permasalahan yang terjadi dalam pembentukan undang-undang dari permasalahan formal, diantaranya persoalan partisipasi masyarakat. Menurutnya partisipasi masyarakat belum mendapatkan jaminan hukum yang lebih baik, khususnya mekanisme dalam menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan hasil dari tindaklanjut aspirasi tersebut, serta pembangunan mekanisme komunikasi atau aspirasi seharusnya berjalan dua arah.²³

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK) sebagai lembaga negara yang berwenang menguji undang-undang juga pernah membatalkan keberadaan undang-undang, seperti UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan (selanjutnya disingkat BHP) melalui Putusan MK Nomor 021/PUU-IV/2006. MK secara bulat menyatakan UU BHP inkonstitusional. Seluruh materi Undang-Undang tersebut otomatis batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. MK juga pernah membatalkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (selanjutnya disingkat SDA) yang pernah diputus oleh MK berdasarkan Putusan MK Nomor 85/PUU-XI/2013. Karena UU SDA dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka untuk mencegah kekosongan pengaturan SDA dan sambil menunggu pembentukan UU baru, maka UU Nomor 11 Tahun 1974 tentang Pengairan diberlakukan kembali.²⁴

Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat. Adanya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan

22 M. Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 2 No. 3 Desember 2013, tersedia pada <https://rechtsvinding.bphn.go.id>, diakses tanggal 26 Juli 2019, pkl. 22.36 wib.

23 *Ibid.*

24 Tersedia di www.m.hukumonline.com, diakses tanggal 6 September 2019, pkl. 10.20 wib.

undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya undang-undang yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas. Gagasan untuk mewujudkan undang-undang yang mengutamakan kepentingan umum ini, menuntut adanya lembaga legislatif yang otonom²⁵ dan independen.²⁶

Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Ketika suatu kebijakan tidak aspiratif, maka dapat muncul kecurigaan mengenai kriteria dalam menentukan siapa mendapat apa. Sebaliknya, proses pengambilan kebijakan yang dilakukan dengan cara terbuka dan didukung dengan informasi yang memadai, akan memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah.²⁷

Partisipasi masyarakat²⁸ sebagai wujud dari asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang juga akan menentukan formulasi materi muatan undang-undang yang akan dibentuk, masukan dari berbagai lapisan masyarakat terhadap substansi rancangan undang-undang akan menambah referensi dalam merumuskan materi muatan rancangan undang-undang untuk mencapai tujuan dibentuknya undang-undang tersebut. Secara formal, Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

²⁵ Sifat otonom memungkinkan lembaga legislatif bekerja tanpa tekanan dan pengaruh dari lembaga lainnya. Hal ini diperlukan mengingat dalam suatu negara demokrasi pada dasarnya rakyat mengatur dirinya sendiri. Sedangkan sifat independen diperlukan agar lembaga legislatif mampu melakukan tugas dan fungsinya dalam mengatur masyarakat sebaik-baiknya.

²⁶ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", tersedia www.jurnal.dpr.go.id, diakses tanggal 26 Juli 2019, pkl. 23.06 wib.

²⁷ *Ibid*.

²⁸ Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan. Dalam istilah Bahasa Indonesia arti kata partisipasi yaitu: perihal turut berperan dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta. Lihat Anonim, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Pertama Edisi III, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 831.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan jaminan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif. Namun demikian, *political will* Dewan Perwakilan Rakyat merupakan kunci penting terwujudnya partisipasi dalam proses penyusunan perundang-undangan. Selanjutnya partisipasi masyarakat tersebut dapat berupa masukan secara lisan dan/atau tertulis yang dilakukan melalui; Rapat dengar pendapat umum, Kunjungan kerja, Sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Sebagai sebuah negara hukum, Indonesia juga merupakan negara²⁹ yang menggunakan paham kedaulatan rakyat³⁰ untuk menyelenggarakan kekuasaan di dalam negaranya. Sejak awal berdirinya Negara Republik Indonesia sampai saat ini kedaulatan rakyat³¹ menjadi satu-satunya cara untuk menyelenggarakan kekuasaan.³² Pokok pikiran mengenai kedaulatan rakyat³³ kemudian disepakati untuk dimuat dalam Undang-Undang Dasar (selanjutnya disingkat UUD) dengan pernyataan bahwa Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat RI) adalah negara yang berkedaulatan rakyat. Bahkan gagasan tersebut diuraikan lebih

²⁹ Dalam sejarahnya, istilah negara sudah terjadi beberapa abad sebelum masehi. Socrates, Plato, Aristoteles telah mengajarkan beberapa teori tentang kenegaraan. Pikiran-pikiran mereka hingga sekarang masih besar sekali pengaruhnya, walaupun waktu itu pengertian negara baru meliputi lingkungan kota atau negara kota yang disebut "Polis".

³⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie kedaulatan rakyat itu, pada hakikatnya kekuasaan yang berasal dari rakyat, dikelola rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan 1, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 45.

³¹ Gagasan kedaulatan rakyat sudah ada sejak dirumuskan oleh Pendiri Negara (*the founding fathers*) dalam Piagam Jakarta tanggal 22 Juni 1945 yang kemudian menjadi rumusan Pembukaan UUD 1945, yang menyatakan: "...Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat"... .

³² Soerjono Soekanto berpendapat bahwa kekuasaan mempunyai peranan yang sangat penting oleh karena dapat menentukan nasib berjuta-juta manusia, baik buruknya kekuasaan tadi senantiasa harus diukur dengan kegunaannya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan atau disadari oleh masyarakat terlebih dahulu. Lihat Soerjono Soekanto, 2001. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. RajaGrafindo, Jakarta, hlm. 79.

³³ Rakyat merupakan salah satu unsur konstitutif dalam membentuk sebuah negara.

lanjut dalam Penjelasan UUD³⁴ sebagai pokok pikiran ketiga dari Pembukaan UUD 1945.³⁵ Kemudian pada batang tubuhnya³⁶ dicantumkan pula rumusan kedaulatan rakyat³⁷ itu dalam Pasal 1 ayat (2).³⁸

Kedaulatan³⁹ adalah kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan sesuatunya yang menuju kepada kepentingan jasmani dan rohani dari anggota Negara. Kekuasaan di tangan rakyat sebagai keseluruhan, kekuasaan tertinggi di tangan rakyat, kedaulatan yang terletak di tangan rakyat seluruhnya, yang tak dapat diasingkan atau dipindahkan. Kedaulatan⁴⁰ itu menjelma dalam undang-undang⁴¹, yang harus dilaksanakan oleh para pegawai⁴². Seperti yang diketahui, terdapat macam-macam bentuk kedaulatan⁴³, yakni kedaulatan tuhan, kedaulatan negara, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat.

³⁴ Sebelum amandemen UUD 1945 terdiri atas: Pembukaan, Pasal-pasal, dan Penjelasan. Setelah amandemen UUD 1945 hanya terdiri atas: Pembukaan dan pasal-pasal. Lihat Pasal II Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945..

³⁵ Jimly Asshiddiqie, 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 27.

³⁶ Batang Tubuh UUD 1945 setelah amandemen berjumlah 73 pasal, sedangkan sebelum amandemen Batang Tubuh UUD 1945 hanya berjumlah 37 pasal.

³⁷

³⁸ Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens Staatsvolker*). Lihat Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara.

³⁹ Kedaulatan dalam Bahasa Inggris adalah *Sovereign: A person, body, or state in which independent and supreme authority is vested; a chief ruler with supreme power; a king or other ruler in a monarchy*. Lihat dalam Henry Campbell Black, 1991. *Black's Law Dictionary*, Abridged 6th Edition, West Publishing Co, United States of America, hlm. 970.

⁴⁰ Orang pertama yang dianggap membahas persoalan kedaulatan adalah Jean Bodin (1530-1595), ia seorang ahli negara Perancis. Dalam bukunya "*Six Livres de la Republique*" ia telah memasukan kedaulatan kedalam ajaran politik.

⁴¹ Undang-Undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Lihat Pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

⁴² Soetomo, 1993. *Ilmu Negara*, Usaha Nasional, Surabaya, hlm. 84.

⁴³ Kedaulatan terdapat dalam berbagai istilah bahasa asing, seperti: *souvereiniteit* (Bahasa Belanda), *sovereignty* (Bahasa Inggris), *souverainite* (Bahasa Perancis), *sovrano* (Bahasa Italia), *superanus* (Bahasa Latin) yang berarti supremasi di atas segalanya. Jadi kedaulatan dapat juga berarti kekuasaan tertinggi.

Yang dimaksud dengan kedaulatan rakyat, kedaulatan berada di tangan rakyat, rakyat yang memegang kekuasaan yang tertinggi dalam Negara⁴⁴, dalam hubungan dengan eksistensi hukum.⁴⁵ Terkait dengan kedaulatan rakyat, ajaran Marsilius⁴⁶ terbentuknya negara tidaklah semata-mata karena kehendak Tuhan⁴⁷, melainkan negara terjadi karena perjanjian daripada orang-orang, yang hidup bersama untuk menyelenggarakan perdamaian. Terdapat dua macam penundukan diri (*factum subjectiones*)⁴⁸, yaitu: *factum subjectiones* yang sifatnya *consessio* dan *translatio*.⁴⁹

Negara yang menganut teori kedaulatan rakyat⁵⁰, kekuasaan membentuk hukum⁵¹ berada di tangan rakyat. Teori kedaulatan rakyat lahir sebagai reaksi terhadap teori kedaulatan Raja dimana kekuasaan membentuk hukum berada di tangan Raja, yang mengakibatkan kekuasaan Raja yang bersifat absolut⁵².

⁴⁴ Sebagai organisasi kekuasaan, Negara menyelenggarakan kemakmuran warganya. Negara sebagai alat agar warganya bertingkah laku dan mengikuti tata tertib yang baik dalam masyarakat.

⁴⁵ Theo Huijbers membedakan hukum menjadi dua yaitu hukum yang sungguh-sungguh (*properly so called*) dan hukum yang sebenarnya bukan hukum (*improperly so called*). Lihat Theo Huijbers, 1995. *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 41.

⁴⁶ Marsilius adalah sarjana Zaman Abad Pertengahan, ajaran kenegaraannya berbeda dari ajaran sarjana-sarjana Zaman Abad Pertengahan lainnya. Bukunya yang sangat terkenal adalah "*Defensor Pacis*", artinya Pembela Perdamaian. Buku ini merupakan buku yang sangat menakjubkan pada Zaman Abad Pertengahan karena keberanian dan pikiran-pikiran modernnya.

⁴⁷ Tuhan disini diartikan sebagai *causa prima*, artinya sebab yang pertama. Dia adalah pencipta makhluk dan alam semesta beserta isinya.

⁴⁸ Ajaran ini merupakan lanjutan dari ajaran Epicurus mengenai terjadinya negara melalui perjanjian masyarakat.

⁴⁹ *Factum subjectiones* yang sifatnya *consessio* adalah penundukan yang terbatas pada apa yang dikehendaki oleh rakyat, kekuasaan penguasa atau raja hanya untuk menyelenggarakan atau menjalankan kekuasaan dari rakyat, jadi sifatnya hanya eksekutif. Sedangkan *Factum subjectiones* yang sifatnya *translatio* adalah penundukan secara mutlak kepada penguasa atau raja yang mereka pilih, dan hak untuk membuat peraturan atau undang-undang ada pada tangan raja, jadi kekuasaan yang mereka serahkan tidak hanya bersifat eksekutif melainkan juga bersifat konstitutif. Lihat Soehino, 2004. *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 65.

⁵⁰ Tokoh Teori Kedaulatan Rakyat antara lain: Johannes Althusius, Montesquie, John Locke, dan J.J. Rousseau.

⁵¹ Hukum disini mengacu pada tataran arti undang-undang. Hal ini sesuai dengan aliran hukum positif yang menyatakan satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang. Selain itu juga dikatakan bahwa hukum positif merupakan kebalikan dari hukum alam. Lihat Zainuddin Ali, 2006. *Filsafat Hukum*, Cetakan 1, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 54.

⁵² M.C. Burkens sebagaimana dikutip Ernawati Munir, "Eksistensi Undang-Undang Dasar Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan dan dalam Mekanisme Ketatanegaraan Indonesia 1960-2000", *Disertasi*, Universitas Indonesia, 2000, hlm. 11.

Teori Kedaulatan rakyat melahirkan sistem demokrasi⁵³, yaitu pemerintahan dari rakyat untuk rakyat dan dibatasi oleh rakyat. Pembatasan kekuasaan oleh rakyat ditetapkan dalam aturan hukum yang disebut dengan konstitusi (baca: UUD). Suatu negara dikatakan demokratis⁵⁴ apabila pemerintah mendapatkan legitimasi⁵⁵ (*legitimate*) dari rakyat⁵⁶. Indonesia menganut demokrasi perwakilan⁵⁷, dalam hal pembentukan undang-undang⁵⁸, dimana Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) sebagai lembaga perwakilan rakyat diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam proses pembentukan undang-undang, tingkat partisipasi masyarakat⁵⁹ sebagai konsekuensi keberadaan asas keterbukaan juga akan menentukan kualitas demokratisasi⁶⁰ dalam pembentukan undang-undang.

⁵³ Menurut Jean Jaques Rousseau dalam bukunya *Du Contract Social* menyatakan bahwa inti teori demokrasi yang dikembangkan, yaitu dilihat aspek proses yang harus dilalui oleh sebuah negara. Tujuan proses itu, yaitu mendapatkan kesejahteraan. Kesejahteraan, yaitu keadaan: aman, selamat, tentram, kebahagiaan, dan kemakmuran. Lihat Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2015, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*, Cetakan 2, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 178.

⁵⁴ Arti kata demokratis menunjukkan kata sifat atau adjektiva dalam bahasa Indonesia yang berarti: bersifat demokrasi; berciri demokrasi. Lihat Anonim, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 249.

⁵⁵ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata legitimasi diberi tanda sebagai istilah bidang hukum, yang mengandung makna: keterangan yang mengesahkan atau membenarkan bahwa pemegang keterangan adalah betul-betul orang yang dimaksud; kesahan; pernyataan yang sah (menurut undang-undang atau sesuai dengan undang-undang; pengesahan). Lihat *Ibid.*, hlm. 651.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Demokrasi Perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) dijalankan dalam negara modern demokrasi. Lihat Miriam Budiardjo, 2017, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan 6, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 109.

⁵⁸ Dalam arti materil, yang dinamakan undang-undang merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum. Sedangkan undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya disebut undang-undang. Lihat Soedikno Mertokusumo, 2016, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Cetakan 5, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 113.

⁵⁹ Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan. Dalam istilah Bahasa Indonesia arti kata partisipasi yaitu: perihal turut berperan dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta. Lihat Anonim, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 831.

⁶⁰ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata demokratisasi bermakna pendemokrasian. *Loc. Cit.*

Gagasan pembentukan badan perwakilan rakyat diawali dengan adanya demokrasi perwakilan (demokrasi tidak langsung atau *indirect democracy*). Konsep demokrasi tidak langsung⁶¹ tersebut akan dilaksanakan oleh lembaga yang membentuk undang-undang (*the law making body*) yakni DPR. Hal ini menurut Arbi Sanit karena penguasa suatu negara secara keseluruhan membuat hukum atas nama rakyatnya dan memberlakukannya untuk menyelenggarakan kehidupan bersama. Disini walaupun penguasa negara sudah dibagi berdasarkan penugasan-penugasan tertentu, namun dalam hal pembuatan hukum semua melibatkan diri.⁶²

Pengaturan mengenai lembaga negara DPR telah dilakukan perubahan dalam amandemen kedua UUD 1945. Menurut Abdy Yuhana, gagasan awal yang menyertai perubahan UUD 1945 bertolak dari keinginan untuk mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (*bicameral system*). Gagasan tersebut sejalan dengan keinginan untuk melembagakan Utusan Daerah (dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat) kedalam sebuah lembaga yang disebut Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD),⁶³ di samping DPR yang secara keanggotaan juga merupakan bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR). Dengan demikian, baik DPD maupun DPR di-*setting* serupa dengan sistem perwakilan yang dianut Amerika Serikat sebagaimana disebutkan diatas.⁶⁴ Perubahan mengenai kedudukan DPR dan DPD tersebut seyogyanya semakin menguatkan negara Indonesia

⁶¹ Demokrasi tidak langsung mengandung arti; corak pemerintahan demokrasi yang dilakukan oleh badan perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat (warga negara diberi hak turut serta menentukan keputusan politik melalui badan perwakilan rakyat). *Ibid*.

⁶² Arbi Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 42.

⁶³ Kewenangan DPD dalam pembentukan UU amat terbatas sehingga tidak cukup memadai. DPD sebagai kamar kedua tidak mempunyai kewenangan yang cukup memadai untuk bisa mengontrol proses legislasi di DPR, tetapi sebaliknya DPR mempunyai kewenangan mengontrol secara penuh usulan RUU dan pertimbangan DPD terhadap RUU tertentu yang menjadi kewenangannya. dengan demikian, sistem parlemen setelah perubahan UUD 1945 belum dapat dikatakan sebagai bikameral. Lihat Salim dan Erlies Nurbani, 2017. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan 5, PT. RajaGrafindo Press, Jakarta, hlm. 18.

⁶⁴ Abdy Yuhana, 2013. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Fokus Media, Bandung, hlm. 3.

sebagai sebuah negara hukum.⁶⁵

Dalam teori terdapat dua tipe negara hukum, yaitu negara hukum formal dan negara hukum materil. Dalam negara hukum formal yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang atau harus berlaku asas legalitas⁶⁶. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum⁶⁷. Sedangkan negara hukum materil tindakan dari penguasa dalam hal mendesak demi kepentingan warga negaranya dibenarkan bertindak menyimpang dari undang-undang atau berlaku asas oportunitas.⁶⁸ Tipe negara hukum ini sering disebut negara hukum dalam arti yang luas atau disebut pula Negara Hukum Modern.⁶⁹

Menurut ahli hukum terkenal Lon Fuller dalam bukunya “The Morality of Law” menyatakan tentang bagaimana seharusnya wajah sistem hukum dalam negara hukum itu harus memiliki delapan elemen yaitu:

1) Hukum harus dituruti oleh semua orang, termasuk oleh

⁶⁵ Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

⁶⁶ Asas legalitas adalah suatu jaminan dasar bagi kebebasan individu dengan memberi batas aktivitas apa yang dilarang secara tepat dan jelas. Asas legalitas berlaku dalam ranah hukum pidana dan terkenal dengan adagium legendaris Von Feuerbach yang berbunyi *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* yang dapat diartikan menjadi: tidak ada tindak pidana (delik), tidak ada hukuman tanpa (didasari) peraturan yang mendahuluinya. Lihat <https://id.m.wikipedia.org..> diakses tanggal 11 Oktober 2018, pkl. 21.00 wib.

⁶⁷ Menurut Julius Stahl, pokok-pokok utama negara hukum yang mendasari konsep negara hukum yang demokratis ialah: berdasarkan hak asasi sesuai pandangan individualistik, untuk melindungi hak asasi perlu *trias politica* Montesquieu dengan segala variasi perkembangannya, pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dan apabila menjalankan pemerintahan masih dirasa melanggar hak asasi maka harus diadili dengan suatu pengadilan administrasi. Dikutip dalam Syahmardan, “Partisipasi Masyarakat: Wujud Transparansi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Demokratis”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 1, April 2012, hlm. 137.

⁶⁸ Dalam istilah hukum Bahasa Belanda, asas oportunitas (*opportuneitsbeginsel*) terutama dalam penuntutan perkara pidana, Menurut asas oportunitas, penuntut umum berhak untuk tidak melakukan penuntutan terhadap satu perkara pidana, apabila diperlukan berdasarkan kepentingan umum. Kebalikan dari asas oportunitas adalah asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*), menurut asas legalitas penuntut umum berkewajiban untuk menuntut tiap-tiap perkara pidana yang sampai ke tangannya. Lihat Martias, 1982. *Pembahasan Hukum Penjelasan Istilah-Istilah Hukum Belanda-Indonesia*, Cetakan 1, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 161.

⁶⁹ Nirmatul Huda, 2005. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 6-7.

penguasa negara.

- 2) Hukum harus dipublikasikan.
- 3) Hukum harus berlaku ke depan, bukan untuk berlaku surut.
- 4) Kaidah hukum harus ditulis secara jelas, sehingga dapat diketahui dan diterapkan secara benar.
- 5) Hukum harus menghindari diri dari kontradiksi-kontradiksi.
- 6) Hukum jangan mewajibkan sesuatu yang tidak mungkin dipenuhi.
- 7) Hukum harus bersifat konstan sehingga ada kepastian hukum. Tetapi hukum harus juga diubah jika situasi politik dan sosial berubah.
- 8) Tindakan para aparat pemerintah dan penegak hukum haruslah konsisten dengan hukum yang berlaku.⁷⁰

Undang-undang⁷¹ adalah salah satu jenis peraturan tertulis dalam hierarki⁷² peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.⁷³ Dilihat dari materi muatannya,⁷⁴ kedudukan undang-undang merupakan peraturan operasional dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan strategis sebagai aturan yang bersifat operasional, Undang-Undang Dasar

⁷⁰ Lon Fuller sebagaimana dikutip Munir Fuady, 2011. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Cetakan kedua, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 9.

⁷¹ Dalam arti materil, yang dinamakan undang-undang merupakan keputusan atau ketetapan penguasa, yang dilihat dari isinya disebut undang-undang dan mengikat setiap orang secara umum. Sedangkan undang-undang dalam arti formil ialah keputusan penguasa yang dilihat dari bentuk dan cara terjadinya disebut undang-undang. Jadi, undang-undang dalam arti formil tidak lain merupakan ketetapan penguasa yang memperoleh sebutan "undang-undang" karena cara pembentukannya. Lihat Soedikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 113.

⁷² Istilah hierarki diambil dari kata *hierarchie* dalam istilah hukum bahasa Belanda yang berarti susunan dari sistem pemerintahan dari yang tinggi sampai pada yang rendah, dimana instansi-insatansi yang lebih rendah tunduk sepenuhnya pada yang lebih tinggi dan semua pedoman-pedoman datang dari atas. Lihat Martias, *Op. Cit.*, hlm. 103. Sedangkan dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan kata hierarki bermakna perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

⁷³ Lihat Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁷⁴ Lihat Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memuat aturan pokok terkait pembentukan undang-undang pada Pasal 20:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.⁷⁵

Sebelum Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diamandemen, dinyatakan tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya jika sesuatu rancangan undang-undang (selanjutnya disingkat RUU) tidak mendapat persetujuan DPR, maka RUU tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR⁷⁶ masa itu. Dengan kata lain pembentukan undang-undang saat itu bukan merupakan fungsi

⁷⁵ Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tanggal 9 November 2001.

⁷⁶ Dalam satu tahun sidang, waktu kerja DPR dibagi menjadi empat atau lima masa persidangan. Dimana setiap masa persidangan terdiri dari masa sidang dan masa reses. Yang dimaksud dengan masa sidang adalah masa dimana DPR bekerja di dalam gedung DPR (kompleks gedung Senayan) dengan kegiatan rapat-rapat dengan Pemerintah, sampai dengan kegiatan menerima dan memperjuangkan aspirasi rakyat, baik yang datang ke DPR secara individu maupun berkelompok (termasuk demonstran). Sedangkan masa reses adalah masa dimana para Anggota Dewan bekerja di luar gedung DPR, menjumpai konstituen di daerah pemilihannya (selanjutnya disebut dengan dapil) masing-masing dalam rangka menjangkau aspirasi konstituen serta melaksanakan fungsi pengawasan yang dikenal dengan kunjungan kerja yang dapat dilakukan secara perseorangan maupun berkelompok. Lihat www.dpr.go.id, diakses tanggal 11 Oktober 2018, pkl. 21.20 wib.

legislasi dari DPR, karena DPR hanya membahas dan memberikan persetujuan semata pada rancangan undang-undang.⁷⁷

Jan Michiel Otto dan kawan-kawan sebagaimana dikutip Yuliandri, mengarahkan teori pembentukan undang-undang kepada “*the socio-legal concept of real legal certainty*”. Mencakup lima elemen pencapaian kepastian hukum yang nyata, yaitu;

1. *a lawmaker has laid down clear, accessible and realistic rules* (pembuat undang-undang melaksanakan aturan yang jelas, dapat diakses dan realistis);
2. *the administration follows these rules and induces citizen to do the same* (administrasi negara mengikuti aturan-aturan dan juga oleh warga negaranya.);
3. *the majority of people accept these rules, in principle, as just* (mayoritas masyarakat menerima aturan-aturan dalam prinsip keadilan);
4. *serious conflicts are regularly brought before independent and impartial judges who decide cases in accordance with those rules* (konflik serius diputuskan sebelumnya oleh hakim yang bebas dan tak berpihak menurut aturan-aturannya);
5. *these decisions are actually complied with defining objectives of law and development projects in these terms could help improving their effectiveness* (putusan akan dipenuhi dengan objektifitas hukum dan pengembangannya yang dapat membantu meningkatkan efektifitasnya).⁷⁸

Teori dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terlepas dari teori klasik tentang penjenjangan

⁷⁷ Lihat Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUD 1945 sebelum perubahan.

⁷⁸ Jan Michiel Otto dkk dalam Yuliandri, 2010. *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta. hlm. 27.

norma (*Stufentheorie*)⁷⁹ Hans Kelsen, dimana Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm* atau *Ursprung Norm* atau *Basic Norm*).⁸⁰

Tulisan ini terkorelasi dengan persoalan tentang politik hukum perundang-undangan di Indonesia. Akan terlihat nantinya hubungan permasalahan hukum (*legal problem*) antara bentuk partisipasi masyarakat dalam mewujudkan asas keterbukaan dengan proses pembentukan undang-undang yang responsif. Apakah akan menciptakan produk hukum yang responsif/populistik⁸¹ atau justru menjadi produk hukum yang ortodoks/konservatif/elitis.⁸² Selanjutnya akan dikaji pula konfigurasi politiknya dalam proses pembentukan undang-undang tersebut. Hal ini dikarenakan dalam sistem hukum⁸³ Eropa Kontinental, undang-undang itu merupakan

⁷⁹ Dalam bukunya *The General Theory of Law and State* Hans Kelsen mengemukakan dua teori yaitu teori hukum murni dan teori *Stufenbau des Recht* yang mana teori kedua ini berasal dari muridnya Adolf Merkl sebagaimana dikutip Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2011. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 60.

⁸⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Cetakan 5, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 25.

⁸¹ Hukum yang *responsif/populistik* merupakan produk hukum di dalam negara yang konfigurasi politiknya demokratis. Lihat Moh. Mahfud MD, 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 22.

⁸² Hukum yang *ortodoks/konservatif/elitis* merupakan produk hukum di dalam negara yang konfigurasi politiknya otoriter. *Ibid*.

⁸³ Ketika menyebut unsur-unsur sistem hukum, banyak orang yang mengacu pada Friedman yang menyebutkan adanya tiga unsur, yakni *substance* (materi/substansi), *structure* (struktur), dan *culture* (budaya). Namun, banyak juga yang kemudian mengembangkannya ke dalam unsur-unsur yang lebih spesifik sehingga komponennya bukan hanya tiga tetapi lebih dari itu. GBHN-GBHN menjelang masa akhir Orde Baru dalam politikpembangunan hukumnya misalnya menyebut empat unsur, yakni isi, aparat, budaya, dan sarana-prasarana. Lihat Moh. Mahfud MD., 2011. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan 2, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 21.

sumber hukum tertulisnya atau dengan nama lainnya *Civil Law*.⁸⁴

Berdasarkan paparan di atas maka permasalahan dalam penulisan ini adalah: Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat sebagai asas keterbukaan dalam mewujudkan pembentukan undang-undang yang responsif dilihat dari perspektif politik hukum?

B. Metode Analisa

Makalah ini menggunakan metode analisa seperti pada suatu penelitian hukum⁸⁵ dengan pendekatan yuridis sosiologis atau empiris. Dalam penelitian hukum sosiologis atau empiris, penelitian akan dilakukan terhadap identifikasi hukum, efektivitas hukum, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Sedangkan penelitian hukum normatif⁸⁶ atau penelitian kepustakaan itu mencakup: penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi vertikal dan horisontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.⁸⁷

Menurut Sunaryati Hartono, kalangan ilmuwan hukum tidak perlu kembali ke penelitian hukum normatif. Yang perlu adalah suatu kesadaran, bahwa penelitian hukum normatif dan

⁸⁴ Tatanan-tatanan hukum Eropa Kontinental seringkali disebut "romanistis-germanistis", oleh karena tatanan hukumnya merupakan campuran unsur-unsur hukum Romawi dan unsur-unsur yang berasal dari hukum Jerman. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental dikenal istilah *Civil Law* sedangkan sistem hukum Anglo Saxon atau Anglo Amerika dikenal istilah *Common Law*. Lihat John Gilissen dan Frits Gorle, 2005, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm. 137. Istilah lain sistem hukum Eropa Kontinental disebut juga sistem hukum kodifikasi (*codified law*). Pemikiran kodifikasi dipengaruhi oleh konsepsi negara hukum abad ke-18-19. Untuk melindungi masyarakat dari kemungkinan tindak sewenang-wenang dan demi kepastian hukum, kaidah-kaidah hukum harus tertulis dalam bentuk undang-undang. Lihat Bagir Manan, 1992. *Op. Cit.*, hlm. 6.

⁸⁵ Menurut Peter Mahmud Marzuki, Penelitian hukum dalam Bahasa Inggris disebut *legal research* atau dalam Bahasa Belanda *rechtsonderzoek*, sebagaimana dikutip Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 1.

⁸⁶ Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, pada penelitian ini acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas. Lihat Amiruddin dan Zainal Asikin, 2008. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo, Jakarta, hlm. 118.

⁸⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 14.

penelitian hukum empiris/sosiologis saling melengkapi, oleh karena merupakan segi-segi dari suatu masalah hukum juga. Asalkan saja penelitian empiris/sosiologis tersebut tidak terlanjur menjadi penelitian sosiologis belaka yang hanya menghasilkan data penunjang bagi bidang hukum.⁸⁸

Sedangkan menurut Zainuddin Ali, bahwa untuk membedakan pendekatan sosiologi hukum atau pendekatan yuridis empiris (pendekatan kenyataan hukum dalam masyarakat) dengan pendekatan yuridis normatif, perlu diuraikan lebih dulu beberapa hal, yaitu: sosiologi hukum, antropologi hukum, psikologi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.⁸⁹

Melalui pendekatan yuridis sosiologis atau empiris (*socio-legal research*), makalah ini akan mengkaji tentang politik hukum perundang-undangan pada bentuk partisipasi masyarakat yang ideal⁹⁰ sebagai wujud asas keterbukaan untuk mewujudkan undang-undang yang responsif.

C. Analisa

1. Politik Hukum

Definisi atau pengertian politik hukum itu bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antarberbagai pengertian yang ada, Moh. Mahfud MD mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah Indonesia. Politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun

⁸⁸ Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Edisi Pertama, Cetakan 1, Alumni, Jakarta, hlm. 78.

⁸⁹ Zainuddin Ali, 2015. *Sosiologi Hukum*, Cetakan 9, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15-16.

⁹⁰ Menurut Saifudin, ada 4 macam model partisipasi publik, yaitu: *Pure Representative Democracy*, *A Basic Model of Public Participation*, *A Realism Model of Public Participation* dan *The Possible Ideal for South Africa* sebagaimana dikutip Syahmardan, *Op.Cit.*, hlm. 140-141.

dan ditegaskan. Politik hukum baru berisi upaya pembaruan hukum menjadi keharusan ketika pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia diproklamasikan sebagai negara merdeka dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasarnya.⁹¹

Menurut F. Sugeng Istanto, bahwa dari berbagai pengertian politik hukum yang berkembang itu, tampak pengertian politik hukum dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok pengertian, yakni: *Pertama*, politik hukum sebagai terjemahan dari *rechtspolitiek*; *Kedua*, politik hukum bukan terjemahan dari *rechtspolitiek*; *Ketiga* pengertian politik hukum membahas *public policy*.⁹²

Dalam pandangan Bellefroid memberikan kesan politik hukum itu pada dasarnya adalah menyangkut dan termasuk serta harus dilihat sebagai bagian dari ilmu hukum. Menurutnya ilmu hukum dapat dibagi dalam lima ilmu khusus dengan masing-masing objeknya, yaitu dogmatik hukum, sejarah hukum, perbandingan hukum, ajaran hukum, dan politik hukum. Sedangkan filsafat hukum dan sosiologi hukum adalah filsafat dan sosiologi dalam bidang hukum. Keduanya adalah bukan ilmu hukum, tetapi adalah ilmu-ilmu pembantu dalam mempelajari hukum.⁹³

Berbeda dengan Gijssels, Bellefroid berpendapat bahwa politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum, walaupun ilmu hukum dalam pengertian Bellefroid adalah juga ilmu hukum positif. Hal itu disebabkan karena dalam melihat politik hukum menurutnya adalah perubahan *ius constitutum* (hukum positif) menjadi *ius constituendum* (hukum yang seharusnya, yang belum ada). Berbeda dengan pendapat Bellefroid, Gijssels berpendapat bahwa politik hukum merupakan penetapan *ius constituendum* (hukum yang belum ada, bukan hukum positif).⁹⁴

⁹¹ Moh. Mahfud MD. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*, Loc. Cit.

⁹² *Ibid.*, hlm. 6.

⁹³ Dikutip dalam Abdul Latief dan Hasbi Ali, 2011. *Politik Hukum*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4.

⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 14.

Sedangkan Lemaire menyatakan bahwa politik hukum merupakan bagian dari kebijakan legislatif (*wetgeving*). Politik hukum merupakan politik perundang-undangan, politik hukum merupakan bagian dari ilmu politik. Menurutnya, ilmu politik adalah ilmu pengetahuan yang mengkaji negara dan masyarakat. Jadi politik hukum itu berarti pengorganisasian hukum yang baik bagi masyarakat dan negara. Politik hukum mengkaji pembaruan hukum (*rechtsvervorming*).

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal (berlaku seluruh dunia). Namun, ini bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Menurut Sunaryati Hartono, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan politik hukum suatu negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.⁹⁵

Ada tiga hal utama dalam penyelenggaraan sistem dan politik hukum, yakni: *Pertama*, substansi hukum (*legal substance*); *Kedua*, struktur hukum (*Legal Structure*), *Ketiga*, budaya hukum (*legal culture*). Untuk mendukung pembenahan sistem dan politik hukum, telah ditetapkan sasaran politik hukum nasional yaitu terciptanya suatu sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif

⁹⁵ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2010, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Cetakan Keenam, PT. RajaGrafindo, Jakarta, hlm. 33.

(termasuk bias gender); terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.⁹⁶

2. Politik Hukum Perundang-undangan

Perkembangan politik perundang-undangan yang berlaku pada masa tertentu secara substansial dan sederhana dapat dilihat dari:⁹⁷

1. Produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk pada masa itu yang secara mudah dan spesifik biasanya tergambar pada konsiderans menimbang dan penjelasan umum (bila ada) dari suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk; dan
2. Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah/negara pada saat itu yang merupakan garis pokok arah pembentukan hukum seperti Garis Besar Haluan Negara pada masa orde baru atau Prolegnas dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional pada saat ini.

Dalam negara-negara modern (*modern states*), interaksi mendasar antar lembaga negara termasuk dalam fungsi legislasi diatur dalam konstitusi. Pola pengaturan fungsi legislasi ditentukan oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif dan hubungan itu sangat ditentukan oleh corak sistem pemerintahan.⁹⁸ Sistem pemerintahan tersebut mempunyai karakter yang menyangkut soal pola dalam proses pembentukan undang-undang (fungsi legislasi).⁹⁹

⁹⁶ Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan tersedia pada www.ditjenpp.kemenkumham.go.id, Loc. Cit.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif. Lihat Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 311.

⁹⁹ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan 1, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 2.



Setelah perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 20¹⁰⁰ ayat (1) DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam literatur Hukum Tata Negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang dijelmakan dalam lembaga legislatif. Selanjutnya perubahan Pasal 20 tersebut juga memperlihatkan adanya ajaran mengenai teori pemisahan kekuasaan *Trias Politica*¹⁰¹. Pasal 20 ayat (2) misalnya mengatur tentang pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Sedangkan ayat (3) mengatur tentang pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang oleh Presiden.

Perubahan Pasal 20 UUD 1945 dimaksudkan untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan pasal ini merubah peranan Dewan Perwakilan Rakyat yang sebelumnya hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh Presiden, sekarang anggota-anggotanya berhak mengajukan rancangan undang-undang. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga Negara, sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang

¹⁰⁰ Setelah perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 20 terdiri dari 5 ayat dan mengalami dua kali perubahan (empat ayat pada perubahan pertama dan satu ayat pada perubahan kedua).

¹⁰¹ Menurut Charles de secondat Montesquieu seorang sarjana filsafat dan kenegaraan kelahiran Perancis dalam bukunya *L'esprit des Lois*, bahwa kekuasaan negara harus dibagi-bagi dalam tiga kekuasaan yang terpisah-pisah (*la separation des pouvoirs* = pemisahan kekuasaan-kekuasaan), yaitu: kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan menjalankan undang-undang (eksekutif) dan kekuasaan mengadili pelanggaran terhadap undang-undang (judikatif). Yang dimaksud dengan pembagian kekuasaan ini menurut M. Solly Lubis ialah pembagian kekuasaan pemerintahan. Lihat M. Solly Lubis, 1972, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, tanpa penerbit, hlm. 28-29.

(kekuasaan eksekutif).¹⁰²

Menurut Bagir Manan terkait adanya lembaga legislatif dan eksekutif dalam pembentukan undang-undang sadar atau tidak sadar mencerminkan pendekatan ‘pemisahan kekuasaan’ yang sudah lama ditinggalkan. Dan dalam berbagai tulisan, semua sependapat, bahwa UUD 1945 tidak mengikuti pemikiran pemisahan kekuasaan.¹⁰³ Kecenderungan praktik ketatanegaraan terkini di Indonesia justru oleh banyak ahli hukum tata negara dan ahli politik dikatakan menuju sistem pemisahan kekuasaan antara ketiga pelaksana fungsi negara.¹⁰⁴

Pembentukan undang-undang adalah suatu tata cara pembentukan undang-undang yang pada dasarnya diawali dan dimulai dari perencanaan atau persiapan Rancangan Undang-Undang baik yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat maupun Presiden, selanjutnya teknis penyusunan RUU, pembahasan RUU di DPR oleh DPR dan Presiden, dan pengesahan RUU yang telah disetujui bersama DPR dengan Presiden menjadi undang-undang oleh Presiden dan diakhiri dengan pengundangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia oleh Sekretaris Negara (menurut Pasal 85 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, dalam hal ini oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia).¹⁰⁵ Instrumen perencanaan pembentukan undang-undang tersebut nantinya akan disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam

¹⁰² Arsyad Mawardi, 2013, *Pengawasan dan Keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan RI Kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif*, RaSAIL Media Group, Semarang, hlm. 193.

¹⁰³ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, hlm. 36.

¹⁰⁴ Firmansyah Arifin, dkk, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan 1, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, hlm. 31.

¹⁰⁵ Soehino, 2006. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Cetakan 1, BPF, Yogyakarta, hlm. 21.

Program Legislasi Nasional (selanjutnya disingkat Prolegnas).¹⁰⁶

Prolegnas dapat disebut sebagai penjabaran politik hukum untuk mencapai tujuan negara dalam periode tertentu. Di dalam Prolegnas dimuat semua rencana undang-undang (selanjutnya disingkat UU) yang akan dibuat dalam lima tahun yang dapat dipenggal-penggal lagi berdasarkan prioritas tahunan. Dari Prolegnas dapat diketahui politik hukum¹⁰⁷ selama lima tahun dan prioritasnya setiap tahun. Prolegnas dibuat berdasarkan kesepakatan antara DPR dan pemerintah yang produknya dituangkan ke dalam Keputusan DPR. Dengan demikian, Prolegnas adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional untuk pencapaian tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum¹⁰⁸ baru maupun dalam mencabut atau mengganti hukum lama.¹⁰⁹

Menurut Patiniari Siahaan, manfaat prolegnas bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPR ada dua yaitu: pertama, agar DPR terlibat dalam penyusunan hukum yang diperlukan bagi pembangunan hukum¹¹⁰ di Indonesia, kedua, agar pembangunan hukum dilaksanakan secara

¹⁰⁶ BAB I Ketentuan Umum Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

¹⁰⁷ Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun. Lihat Moh. Mahfud MD, 2001, *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan 2, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, hlm. 9.

¹⁰⁸ Pendapat Bentham bahwasanya hukum hanya dapat diidentifikasi dan digambarkan berkaitan dengan fakta-fakta hukum yang relevan, yang mengikutsertakan hal-hal yang berkenaan dengan proses penciptaan hukum dan pelaksanaannya oleh orang-orang yang dalam posisi memiliki kekuasaan dan kontrol dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat memenuhi prinsip memaksimalkan kebahagiaan dan meminimalkan rasa sakit dalam masyarakat. Teori bentham merupakan teori hukum yang bersifat imperatif, yang di dalamnya terdapat konsep-konsep kunci, yaitu: *Sovereignty, Power, dan Sanction* dalam sebuah masyarakat politik. Lihat Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, 2007. *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Cetakan 1, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 63.

¹⁰⁹ Moh. Mahfud MD, 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan 2, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 61.

¹¹⁰ Berpijak pada konsep Philippe Nonet dan Philip Selznick, model pembangunan hukum yang bagaimanapun, partisipasi masyarakat tetap menjadi subsistem yang tidak bisa dikesampingkan. Hanya saja, tidak semua model pembangunan hukum memandang penting partisipasi masyarakat. Pada model hukum represif, masyarakat hanya menjadi objek pengaturan, sedangkan pada model hukum otonom, partisipasi masyarakat dihargai, hanya saja dibatasi oleh prosedur-prosedur yang mapan. Berbeda pada model hukum yang responsif, kesempatan untuk berpartisipasi dibuka secara luas. Dikutip dalam Syahmardan, *Op. Cit.*, hlm. 143.

terarah, menyeluruh, dan terpadu. Oleh karena itu, penyusunan prolegnas harus sesuai dengan visi dan misi pembangunan hukum nasional, dan yang menjadi cita-cita masyarakat yang dituangkan dalam UUD 1945. Artinya prolegnas tidak dilihat sebagai bentuk daftar keinginan semata, tetapi dilandasi jiwa dan kehendak untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan apa yang menjadi visi dan misi pembangunan hukum nasional serta cita-cita bangsa ini.¹¹¹

Pembuatan hukum¹¹² baru dapat diartikan penciptaan undang-undang, baik itu nanti dalam bentuk undang-undang yang baru, undang-undang pengganti, ataupun undang-undang pencabutan. Menurut Satjipto Rahardjo, kehadiran hukum dalam masyarakat di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kepentingan-kepentingan yang bisa bertubrukan satu sama lain itu oleh hukum diintegrasikan sedemikian rupa sehingga tubrukan-tubrukan itu bisa ditekan sekecil-kecilnya. Pengorganisasian kepentingan-kepentingan itu dilakukan dengan membatasi dan melindungi kepentingan-kepentingan tersebut.¹¹³

Penciptaan atau pembentukan undang-undang tersebut di atas nantinya akan melewati tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tahapan pembentukan undang-undang itu merupakan penjabaran lebih lanjut dari norma¹¹⁴ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan, yang mendefinisikan pembentukan peraturan perundang-undangan

¹¹¹ Dikutip dalam Ria Casmi Arsa, *Konstruksi Yuridis Politik Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, Jurnal Konstitusi, Vol. 12 No. 4 Desember 2015, tersedia di www.media.neliti.com, diakses tanggal 2 Oktober, pkl. 09.30 wib.

¹¹² Hukum disini mengacu pada tataran arti undang-undang. Hal ini sesuai dengan aliran hukum positif yang menyatakan satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang. Selain itu juga dikatakan bahwa hukum positif merupakan kebalikan dari hukum alam. Lihat Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm. 54.

¹¹³ Satjipto Rahardjo, 2014. *Ilmu Hukum*, Cetakan 8, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 53.

¹¹⁴ Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dalam lingkungannya. Istilah norma berasal dari Bahasa Latin, atau kaidah dalam Bahasa Arab. Lihat Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.*, hlm. 6.

sebagai berikut:

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakupi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Soerjono Soekanto berpendapat, bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dikatakan baik belum cukup apabila hanya memenuhi persyaratan-persyaratan filosofis/ideologis dan yuridis saja; secara sosiologis peraturan juga harus berlaku. Hal ini bukanlah berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus segera diganti apabila ada gejala-gejala bahwa peraturan tadi tidak hidup. Peraturan perundang-undangan tersebut harus diberi waktu agar meresap dalam diri warga-warga masyarakat. Apabila sering terjadi pelanggaran-pelanggaran (tertentu) terhadap suatu peraturan perundang-undangan, maka hal itu belum tentu berarti bahwa peraturan tersebut secara sosiologis tidak berlaku di dalam masyarakat.¹¹⁵

Soerjono Soekanto berpendapat, bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dikatakan baik belum cukup apabila hanya memenuhi persyaratan-persyaratan filosofis/ideologis dan yuridis saja; secara sosiologis peraturan juga harus berlaku. Hal ini bukanlah berarti bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus segera diganti apabila ada gejala-gejala bahwa peraturan tadi tidak hidup. Peraturan perundang-undangan tersebut harus diberi waktu agar meresap dalam diri warga-warga masyarakat. Apabila sering terjadi pelanggaran-pelanggaran (tertentu) terhadap suatu peraturan perundang-undangan, maka hal itu belum tentu berarti bahwa peraturan tersebut secara sosiologis tidak berlaku di dalam masyarakat.¹¹⁶

¹¹⁵ Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 18-19.

¹¹⁶ Soerjono Soekanto, *Loc. Cit.*

D. Gagasan

Prolegnas merupakan acuan dalam proses perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan sekaligus sebagai bagian dari proses persiapan pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan. Prolegnas dapat pula dikatakan sebagai gambaran politik perundang-undangan Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan. Selain sebagai instrumen mekanisme perencanaan hukum yang menggambarkan sasaran politik hukum atau politik perundang-undangan secara mendasar Prolegnas juga memuat RUU yang dibentuk selaras dengan tujuan pembangunan hukum nasional yang terdapat dan dimuat dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹¹⁷

Pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi ketentuan asas-asas yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, baik asas-asas formil ataupun asas-asas materil. Asas keterbukaan merupakan salah satu dari asas-asas pembentukan peraturan perundangan yang baik (formil). Dalam penjelasan Pasal 5 butir g maksud dari asas keterbukaan adalah bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan dan pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.¹¹⁸

Partisipasi merupakan sistem yang berkembang dalam sistem modern. Penyediaan ruang publik atau adanya partisipasi

¹¹⁷ Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan tersedia pada www.ditjenpp.kemenkumham.go.id, Loc. Cit.

¹¹⁸ Penjelasan Pasal 5 butir g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

masyarakat merupakan tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi. Masyarakat sudah semakin sadar hak-hak politiknya. Sehingga pembuatan peraturan perundang-undangan tidak dapat lagi menjadi wilayah dominasi birokrat dan parlemen. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat, tetapi setidaknya langkah partisipatif yang ditempuh oleh lembaga legislatif dalam setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat untuk menerima hadirnya suatu undang-undang.¹¹⁹

Keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan melalui undang-undang. Dengan demikian, produk hukum yang dihasilkan dalam undang-undang tersebut menjadi responsif jika diberlakukan di dalam masyarakat. Hal ini dapat menjadi solusi dalam mengurangi jumlah permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi, dikarenakan masyarakat atau warga negara sudah puas atas kinerja yang dilakukan parlemen bersama pemerintah dengan melibatkan peranserta masyarakat secara aktif.

Selain adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang telah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, perlu juga dimuat dalam RUU Perubahan tersebut pengaturan tentang bentuk kegiatan setelah dilakukan partisipasi masyarakat seperti uji publik hasil dari setiap RUU yang akan dibahas oleh parlemen dan pemerintah nantinya, hal ini akan menjadi suatu kepastian dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif.

¹¹⁹ Yuliandri Tim Pengkajian Hukum, 2014, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penentuan Arah dan Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, tersedia pada <https://www.bphn.go.id>, Loc. Cit.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Latief dan Hasbi Ali, 2011. *Politik Hukum*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta.
- Abdy Yuhana, 2013. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Fokus Media, Jakarta.
- Achmad Ali, 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2008. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo, Jakarta.
- Anonim, 2001. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi III, Cetakan 1, Balai Pustaka, Jakarta.
- Antonius Cahyadi dan E. Fernando M. Manullang, 2007. *Pengantar ke Filsafat Hukum*, Cetakan 1, Prenada Media Group, Jakarta.
- Arbi Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Arsyad Mawardi, 2013. *Pengawasan dan Keseimbangan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia kajian Yuridis Normatif, Empiris, Historis, dan Komprehensif*, RaSAIL Media Group, Semarang.
- Bagir Manan, 1992. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta.
- Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendi, 2014. *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Firmansyah Arifin dkk., 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Cetakan 1, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta.

-
- Hans Kelsen, 1995. *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Empirik-Deskriptif (General Theory Of Law And State)* Cetakan 1, Alih Bahasa: Drs. Somardi, Rimdi Press.
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2010. *Dasar-Dasar Politik Hukum*, Cetakan Keenam, PT. RajaGrafindo, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ikhtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.
- , 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan 1, Konstitusi Press, Jakarta.
- , 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- John Gilissen dan Frits Gorle, 2005. *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Lexy J. Moleong, 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi Revisi, Cetakan 31, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, 2011. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- Martias, 1982. *Pembahasan Hukum Penjelasan Istilah-Istilah Hukum Belanda-Indonesia*, Cetakan 1, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 2017. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan 6, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- M. Solly Lubis, 1972. *Asas-asas Hukum Tata Negara*, tanpa penerbit.
- Moh. Mahfud MD, 2001. *Politik Hukum di Indonesia*, Cetakan 2, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.

- , 2009. *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan 1, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- , 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 2011. *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Cetakan 2, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Munir Fuady, 2011. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtsstaat)*, Cetakan 2, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Ni'matul Huda, 2005. *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, UII-Press, Yogyakarta.
- Saldi Isra, 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Cetakan 1, Rajawali Pers, Jakarta.
- Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2015. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*, RajaGrafindo, Jakarta.
- , 2017. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Cetakan 5, PT. RajaGrafindo Press, Jakarta.
- SatjiptoRahardjo, 2014. *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Soedikno Mertokusumo, 2016. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Revisi, Cetakan 5, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Soehino, 2004. *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- , 2006. *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama dan Kedua Undang-Undang Dasar 1945)*, Cetakan 1, BPFE, Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, 2001. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Cetakan 10, PT.RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan 5, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Soetomo, 1993. *Ilmu Negara*, Usaha Nasional, Surabaya.

Sunaryati Hartono, 1994. *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Edisi Pertama, Cetakan 1, Alumni, Jakarta.

Theo Huijbers, 1995. *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta.

Yuliandri, 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Zainuddin Ali, 2006. *Filsafat Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

-----, 2015. *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan 6, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

C. Disertasi, Jurnal, dan Internet

Ernawati Munir, "Eksistensi Undang-Undang Dasar Dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-undangan dan dalam Mekanisme Ketatanegaraan Indonesia 1960-2000", *Disertasi*, Universitas Indonesia, 2000.

Syahmardan, "Partisipasi Masyarakat: Wujud Transparansi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Demokratis", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9 No. 1, April 2012.

A. Ahsin Thohari, "Reorientasi Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan:

Upaya Menuju Undang-Undang Responsif", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 8 No. 4 Desember 2011, tersedia pada <https://library.unej.ac.id,>

Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan tersedia pada www.ditjenpp.kemenkumham.go.id,,

Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", tersedia www.jurnal.dpr.go.id,

M.Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi yang Progresif", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 2 No. 3 Desember 2013, tersedia pada <https://rechtsvinding.bphn.go.id,>

Ria Casmi Arsa, *Konstruksi Yuridis Politik Legislasi DPD Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 12 No. 4 Desember 2015, tersedia di www.media.neliti.com,

Yuliandri Tim Pengkajian Hukum, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penentuan Arah dan Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, 2014, tersedia pada <https://www.bphn.go.id,>

<https://id.m.wikipedia.org>.

www.ditjenpp.kemenkumham.go.id

www.dpr.go.id,

www.m.hukumonline.com.

Arah Reformasi Pembentukan Perundang-Undangan di Indonesia

Yuslim

Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas

I. Latar Belakang

Pada setiap negara hukum undang-undang memegang peranan yang strategis, karena ia menjadi dasar legalitas segala tindakan dalam negara. Undang-undang dari segi ide dan maknanya adalah nyata bahwa masyarakat tidak boleh mengingkarinya, inilah yang dinamakan asas legalitas dalam negara hukum¹²⁰. Dengan undang-undang diatur masyarakat, dicegah kezaliman-kezaliman, dan dijamin hak-hak manusia, didistribusikan keadilan dan dipimpin rakyat kearah kebaikan dan kesempurnaan¹²¹. Karena itu, undang-undang mutlak menjadi pedoman bertindak bagi setiap penyelenggara negara (*wet matigheid van bestuur*), dan sebagai

¹²⁰ Demar Seno Adji, Seminar ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945, Sruhin Masa. Jakarta, hlm 24.

¹²¹ As-Shahid Abdul Kadir Audah, Islam dan Perundang-undangan, Ernst Klett Printers Stuttgart, 1978, hlm 31.

pedoman bertingkah laku bagi setiap orang dan subjek hukum lainnya.

Eksistensi Indonesia sebagai negara hukum dinyatakan secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Gagasan maupun cita tentang negara hukum sudah lama sekali munculnya dalam peradaban manusia, yakni sejak zaman ahli fikir Socrates, Plato dan Aristoteles yang hidup sebelum masehi. Plato yang merupakan murid Socrates dalam bukunya yang berjudul *nomoi* (undang-undang) telah mengemukakan gagasan tentang negara hukum. Pemikiran Negara hukum tersebut semakin berkembang melalui ajaran seperti John Locke, dalam bukunya "*two treatises on civil government*", Montesquie dalam bukunya *L' esprit des lois*, demikian juga Imanuel Kant dalam bukunya *Uber den Gemeinspruch*¹²². Melalui pemikiran ahli-ahli seperti A.V.Dicey dari Inggris maupun F.J Stahl pemikiran negara hukum lebih berkembang dan progresif lagi.¹²³

Pemikiran Negara hukum Indonesia semakin berkembang dengan perubahan UUD 1945 dari Negara yang menganut *type rechtsstaat* dengan bertumpu pada kepastian hukum menuju Negara hukum dengan *type the rule of law* yang mencitakan keadilan sekaligus. Artinya Indonesia mencoba memadukan unsur yang baik yang terdapat pada masing-masing *type* Negara hukum tersebut. Terkait dengan *type* Negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila yang mengandung unsure-unsur baik dari konsep yang bertentangan dari 2 (dua) *type* negara hukum yang ada Mahfud M.D meminjam istilah Fred W Riggs yang disebut dengan konsep *prismatic*.¹²⁴ Negara Hukum Indonesia oleh pendiri Negara diberi identitas dengan Negara Hukum kesejahteraan (*sociale rechts staat*) dimana pembentukan perundangan harus dilakukan secara

¹²² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan Jakarta, hlm 57

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca amandemen konstitusi*, LP3ES, Jakarta.

demokratis (*democratische recht staat*).

Namun dewasa ini, arah pembangunan regulasi (perundang-undangan di Indonesia) semakin tidak menentu dan tidak mencirikan (*democratische rechts staat*). Faktanya pembentukan UU tidak transparans, tidak partisipatif, main umpet-umpetan bahkan terjadi perselingkuhan politik yang intinya semua pengabaikan amanat rakyat.¹²⁵ Undang-undang yang menjadi sumber utama hukum Indonesia dibentuk secara sektoral lemah koordinasi dan sinkronisasi. Akibatnya saat ini Indonesia memiliki lebih 62.000 peraturan perundang-undangan. Telah terjadi *over regulated*, disharmoni dan kualitasnya rendah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,¹²⁶ hal itu ditandai dengan berbagai fenomena UU yang baru ditetapkan di demo besar-besaran, diuji beberapa kali ke Mahkamah Konstitusi. Akibat itu semua pembangunan di Negara kita yang harus berdasarkan hukum dapat terhambat sehingga usaha mencapai cita-cita nasional semakin jauh jalannya. Semestinya dalam pemetukan UU kita tidak hanya menciptakan *good regulation* tetapi sudah harus mewujudkan *understanding regulation*.

Terkait dengan topik pembahasan reformasi regulasi sebagaimana dipaparkan di atas, suatu pertanyaan yang perlu diajukan untuk menjawab kondisi regulasi yang obesitas regulasi, disharmoni dan kualitas yang rendah yang terjadi saat ini serta menghambat pembangunan yang dilakukan saat ini : “bagaimanakah semestinya arah kebijakan reformasi regulasi dilakukan di Indonesia sehingga terwujud tujuan pembangunan nasional masyarakat adil dan makmur.

Dalam menjelaskan dan menganalisis persoalan yang merupakan

¹²⁵ Perhatikan bagaimana UU KPK dirubah, RUUKUHP dibahas dan mau disahkan, UU Pertanahan dibentuk ini semua dilakukan menunukan cirri *bad legislation*.

¹²⁶ Focus Group Discussion(FDG) ‘Penyusunan Program dan Strategi Reformasi Regulasi dalam Rangka Memperkuat Substansi dan Operasionalisasi UU Nomor 12 Tahun 2011’ yang digelar di Hotel Rancamaya, Bogor, Rabu-Jumat (26-28/10/2016). Angka 62.000 itu sekarang juga sudah mengalami perubahan karena tiap bulan atau tiap tahun peraturan perundang-undangan dibentuk.

pertanyaan yang diajukan dalam diskurni ini, digunakan metoda deskriptif analistis yakni dengan memaparkan/mendeskrripsikan persoalan yang terjadi kemudian dilakukan analisis terhadap persolan tersebut dari perspektif kebijakan regulasi yang ideal untuk terwujudnya understanding regulation.

II. Deskripsi Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia

1. Hakekat Reformasi Regulasi

Dalam kajian ilmu pengetahuan pembahasan terhadap sesuatu objek sering dimulai dengan membicarakan hakekat kenyataan yang dikaji/dibahas, atau melihat objek kenyataan tersebut yang dikenal dengan aspek ontologinya.¹²⁷ Kajian otologi tentang reformasi regulasi, dalam hal ini harus dijelaskan hakekat dari reformasi regulasi tersebut. Dalam Kamus Bahasa Inggris ditemukan kata "*reformation*" yang berarti penyatuan/penyusunan kembali.¹²⁸ Juga dalam kamus tersebut terdapat kata "*formation*", yang berarti pembentukan,¹²⁹ jika kata tersebut ditambah awalan "*re*" yang berarti kembali¹³⁰, maka *reformation* dapat berarti pembentukan kembali. Dalam ketatanegara, jika suatu rezim yang berkuasa menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang selalu muncul tuntutan reformasi yang bermakna mengganti kekuasaan atau sistem yang berjalan. Pengertian Reformasi perubahan secara drastis untuk perbaikan (bidang sosial, politik, atau agama) dalam suatu masyarakat atau negara;¹³⁰

Dalam hukum Pajak pada tahun 1983 dilakuka reformasi perpajakan, dimana Tatanan Hukum Pajak warisan kolonial Belanda tidak sesuai

¹²⁷ Jujun S Suriasumantri, Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer, Sinar Harapan Jakarta, 2005, hlm 61-63.

¹²⁸ John M. Echols dan Hassan Shadely, Kamus Inggris Indonesia, Penerbit PT Gramedia Jakarta, hlm 473.

¹²⁹ *Ibid.* hlm 254.

¹³⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

dengan kondisi Indonesia merdeka diganti dengan ketentuan perpajakan yang sesuai dengan kondisi Indonesia merdeka. Ketika itu Rochmat Soemitro menyebut dengan reformasi perpajakan. Reformasi Perpajakan ketika itu dimakna oleh Rochmat Soemitro dengan perombakan perpajakan sampai ke akar-akarnya, baik mengenai dasar filosofisnya, asas-asas, prinsip-prinsip, cara pemungutan maupun tariff pajak.¹³¹ Jika pandangan Rochmat Soemitro ini dijadikan pegangan maka makna reformasi tersebut sangat luas, mendasar, prinsipil dan holistik. Namun dalam diskursus pada makalah ini penulis memaknai reformasi dengan menata kembali/menyusun kembali.

Terkait dengan regulasi, menurut KBBI istilah regulasi dimaknai dengan pengaturan. Dalam bahasa Belanda dikenal istilah *regeling* berarti pengaturan. Dalam kamus Bahasa Inggris dikenal istilah *regulation* yang diartikan dengan peraturan. Secara umum regulasi dimakni dengan suatu peraturan yang dibuat untuk membantu mengendalikan suatu kelompok, lembaga/organisasi, dan masyarakat demi mencapai tujuan tertentu dalam kehidupan bersama, bermasyarakat, dan bersosialisasi. Dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak ditemukan istilah regulasi, istilah yang ditemui hanyalah peraturan perundang-undangan adalah bentuk hukum (*vorm*) dari pengaturan. 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. Menurut Jimly Asshiddiqie istilah peraturan digunakan untuk menyebut hasil kegiatan pengaturan yang menghasilkan peraturan (*regels*).¹³²

¹³¹ Rochmat Soemitro, *Asas-asas dan Dasar-dasar Perpajakan*, Eresco, Bandung 1992.

¹³² Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Rajawali Pers, hlm 8.

2. Kebijakan Pembentukan Regulasi

Kebijakan pembentukan Perundang-undangan di Indonesia (regulasi) bukan hanya terjadi di era reformasi, tetapi pada masa penjajahan Belanda sudah terdapat arah kebijakan pembentukan regulasi sebagaimana ditetapkan dalam AB (*Algemeen Bepalingen van Wetgeving voor Indonesia*) yakni Ketentuan Umum tentang Peraturan Perundang-undangan untuk Indonesia yang dikeluarkan pada 30 April 1847, termuat dalam Staatsblad (Stb.) 1847 No. 23, mulai berlaku 1 Mei 1848. Namun ketika itu, arah kebijakan regulasi ketika ditujukan untuk kepentingan kolonial dengan politik *divide et impera*. Setelah kemerdekaan, kebijakan regulasi dilandasi Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan "Segala Peraturan dan Badan Yang ada Masih tetap Berlaku sepanjang belum diadakan yang baru menurut UUD ini. Memperhatikan substansi pasal tersebut dapat dipahami arah kebijakan pembangunan regulasi mencakup 2 (dua) hal yaitu (1) Perundang-undang (*legal substance*), dan (2) lembaga (Badan) atau *legal structure*.

Selanjutnya perkembangan pembentukan regulasi di alam kemerdekaan dimana ketika pembangunan dilakukan secara terencana yang dimulai pada masa Orde Lama dimana Manifesto Politik sebagai GBHN, arah kebijakan pembangunan regulasi sejalan dengan konfigurasi politik yang otoriter saat itu, kebijakan regulasi ditujukan untuk kepentingan rezim yang berkuasa. Salah satu contoh yang dikemukakan di sini adalah "Presiden demi kepentingan revolusi dapat intervensi dalam kekuasaan kehakiman". Ketika Orde Lama diganti dengan Orde Baru dimana pola pembangunan dilakukan melalui Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) arah kebijakan pembangunan dituangkan dalam Ketetapan MPR yakni GBHN. Dalam GBHN tersebut Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 ditetapkan baik mengenai materi perundang-undangan, kelembagaan dan kesadaran hukum masyarakat. Tetapi mengingat saat itu rezim yang berkuasa bersifat totaliter, produk hukum yang dihasilkan tetap untuk kepentingan rezim yang berkuasa yang ditopang Golkar, PNS-ABRI dan Figur Soehato sendiri. Perundang-

undangan yang dihasilkan lazimnya terkait dengan hubungan kekuasaan (*gezagd verhouding*).

Di era reformasi pada masa peralihan di bawah Presiden B.J.Habibie arah kebijakan perundang-undangan tumbuh sejalan dengan tumbuhnya alam demokrasi, kebijakan regulasi merespon tuntutan reformasi, demokratisasi dan *the rule of law* dan kebutuhan untuk terwujud *Good Governance*. Dibentuknya UU tentang Kebebasan menyatakan pendapat di muka umum, UU 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bebas KKN, UU 28 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Setelah era B.J.Habibie diganti dengan rezim Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarno Putri arah pembangunan regulasi dituangkan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN. Pada masa ini terdapat 10 agenda pembangunan hukum, yakni:

1. Reformasi bidang Peraturan Perundang-undangan (*legislation reform*)
2. Reformasi Peradilan (*judiciary reform*)
3. Reformasi aparaturnya penegak hukum (*enforcement apparatus reform*)
4. Penyelesaian kasus-kasu pelanggaran HAM dan KKN (*Urgent and strategic enforcement action*)
5. Menumbuhkan budaya taat hukum (*legal culture reform*).¹³³

Lebih lanjut arah pembangunan pada masa rezim ini dituangkan dalam UU No. 25 tahun 2000 tentang Proopenas. Dalam Proopenas terdapat agenda reformasi hukum, agenda itu untuk mengatasi mandeknya pembangunan. Terdapat 120 matrik RUU dalam kurun waktu 2001-2004. Untuk mengamankan agenda reformasi hukum ditugaskan kepada Wakil Presiden (Megawati) bersama wakil Ketua DPR yang ditunjuk ketua DPR untuk memantau efektifitas pelaksanaan program tersebut.

¹³³ Mas Ahmad Sentosa, *Good Governance Hukum Lingkungan*, Icel, Jakarta, 2001.

Setelah amandeman UUD 1945 dan dianutnya demokrasi langsung dalam pemilihan, presiden terpilih Susilo Bambang Yudoyono melaksanakan program Pembangunan dengan konsep RPJP dan RPJM. Agar pembangunan dilakukan terarah dan terencana ditetapkan UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Sedangkan dalam pembangunan Perundang-undangan ditetapkan UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kemudian UU tersebut diganti dengan UU 12 tahun 2011. Dalam Pasal 16 UU No. 12 tahun 2011 ditegaskan " Perencanaan penyusunan Undang-undang dilaksanakan dalam Prolegnas. Prolegnas tersebut merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Prolegnas disusun untuk jangka menengah dan tahunan.

Dalam Prolegnas 2010-2014 merencanakan 247 UU diluar RUU kumulatif terbuka. Namun produktivitas pembentukan UU saat itu hanya 10 UU setahun. Rendahnya produktivitas DPR dalam membentuk UU berakibat ada tugas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diwariskan DPR 2009-2014 ke DPR periode 2014-2019. Prolegnas 2015-2019 disusun oleh DPR Periode 2014-2019 dan Pemerintah. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. Pada awalnya total RUU yang masuk dalam Prolegnas periode 2015-2019 berjumlah 159 RUU. Namun jumlah itu direvisi menjadi 160 RUU karena adanya penambahan RUU Kewirausahaan yg diusulkan oleh DPR.

DPR RI masa bakti 2014-2019 menetapkan 189 Rancangan Undang-Undang (RUU) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019 dan 31 RUU prolegnas kumulatif. Setiap tahunnya DPR memasukkan 40-55 RUU menjadi prolegnas prioritas. Dukungan anggaran untuk prolegnas ini jumlahnya cukup besar. Tahun 2014-2015 dari target 40 hanya tercapai 3, sedangkan pada 2016 dari target 51 hanya tercapai 11, pada 2017 dari target 52 hanya tercapai 6, pada 2018 dari target 50 tercapai 6, dan pada 2019

targetnya mencapai 55. Samapai saat ini baru beberapa RUU yang diundangkan tahun 2019, itu pun termasuk UU Perubahan dari UU Tipikor yang kontroversi tersebut yang menimbulkan gelombang protes yang maha luas dan dakhsat.

III. Arah Kebijakan Reformasi Perundang-undangan Masa Depan

Pembentukan UU bukanlah pekerjaan yang mudah, apalagi pembentukan perundang-undangan bukan semata-mata monopoli DPR bersama pemerintah, dilakukan oleh Presiden berupa pelaksanaan UU, dilakukan oleh Menteri dan Lembaga negara, oleh 34 Pemerintahan propinsi dan 514 Kabupaten/Kota. Kondisi ini mengakibatkan regulasi di Indonesia mengalami kegemukan. Kondisi ini tidak dapat dibiarkan karena itu perlu langkah kebijakan yang strategis.

Peraturan perundang-undangan yang dibentuk suatu Negara saat ini tidak hanya sekedar landasan formalitas kekuasaan, tetapi landasan materil yang substansinya harus baik bagi penyelenggara maupun masyarakat yang akan diatur. Untuk itulah para ahli selalu melakukan kajian dan berusaha melahirkan teori-teori terkait dengan perundang-undangan yang baik (*good legislation*). Faktor yang harus diperhatikan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah

1. Perencanaan

Perencanaan Peraturan Perundang harus dilakukan secara holistic /menyeluruh untuk dituangkan dalam Prolegnas. Saat ini perencanaan dilakukan secara parsial oleh 3 sektor sektoral oleh 3 (tiga) lembaga yakni DPR, DPR dan Presiden. Selain itu dimungkinkan perencanaan atas usul masyarakat. Hal inilah yang kemudian dibuat list panjang Prolegnas yang jumlahnya setiap masa bakti DPR ratusan tetapi yang menjadi UU hanya beberapa puluh saja. Hal ini menunjukkan perencanaan yang tidak baik yang didasarkan

hasrat besar tanpa pertimbangan dan diskusi yang matang.

Arah kebijakan ke depan semestinya dari 3 lembaga Negara yang memiliki kewenangan dibentuk suatu forum untuk membahas dan mendiskusikan mana akan masuk ke Prolegnas. RUU yang masuk proglenas semestinya yang sudah siap secara akademik dengan argumentasi kenapa ditingkatkan menjadi RUU proglegnas. Kenyataan yang selama ini kita lihat, DPR, DPD dan Presiden (pemerintah) hanya melist UU yang ada dan sudah cukup lama dan UU itulah yang diusulkan untuk diubah serta masuk Prolegnas, sedangkan RUU yang baru cenderung harapan /keinginan masyarakat.

2. Perancangan Peraturan Perundang-undangan

Perancangan Perundang-undangan pada decade terakhir cenderung diambil alih oleh masing oragan pembentuk UU DPR, DPD dan Presiden/Pemerintah. Masing-masing organ itu mengambil inisiatif merancang proyek tersebut dan menyerahkan kepada rekanan /mitra yang kurang jelas bagaimana pekerjaan itu diserahkan. Selain itu pengerjaan perancangan sering juga dilakukan oleh badan keahlian DPR.

Perancangan Perundang-undangan bukan sekedar membutuhkan orang-orang yang bertitel punya pengetahuan, tetapi yang dibutuhkan adalah keahlian dan seni. Melalui tangan-tangan itulah dapat terwujud perundang-undangan yang berkualitas. Perundang-undangan yang berkualitas akan terwujud jika sudah tercipta atmosfer understanding regulation di Indonsia.

Robert Baldwin dan kawan dalam tulisannya *Understandings Regulation* mengemukakan prinsip-prinsip dalam regulation adalah:

- *Is the action or regime suported by the legislative authority*
- *Is there an appropriate scheme of accountability (Prosedur yang dpt dipertanggung jawabkan)*
- *Are procedures fair, accesible, and open*

-
- *Is the Regulator acting with sufficient expertise (cukup ahli)*
 - *Is the action or regime efficient*¹³⁴

Pada Orde Baru Pembinaan Hukum Nasional dilakukan oleh Badan yang ketika Menteri Kehakiman Muchtar Kusumaatmaja dikenal dengan Badan Pembinaan Hukum Nasional. Badan ini melibatkan seluruh Perguruan tinggi Negeri ketika itu untuk merancang pembentukan peraturan perundang-undangan. Kendatipun sekarang BPHN masih ada, gaung maupun powernya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sudah dikubur di alam baqa.

Menurut hemat saya BPHN diberi kewenangan kembali oleh kekuasaan politik melalui UU tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai centra pembentukan UU-PP, diberi kewenangan yang jelas. Badan inilah yang selain diberi kewenangan perancangan juga kewenangan melakukan koordinasi perancangan dengan organ terkait untuk nanti diserahkan kepada DPR-DPD, Presiden untuk diusulkan dan dibahas oleh kekuasaan legislatif untuk mendapatkan persetujuan dan pengesahan sebagai UU.

Untuk BPHN haruslah tenaga perancang perundang-undangan (legislatif drafter) level Perancang Utama. Sedangkan Untuk Provinsi cukup perancang Utama Madya di Kabupaten /Kota paling kurang Perancang Utama Muda. Saat ini jabatan fungsional perangan perundang-undangan merupakan jabatan fungsional yang kurang menarik, kecuali mereka yang berada di Kemenkum HAM. Kita menunggu kebijakan pemerintah bahwa jabatan fungsional dalam perundang-undangan ini mendapat perhatian sungguh-sungguh oleh pemerintah.

3. Klasterisasi Perundang-undangan

Dalam sistem Himpunan Peraturan Perundang-undangan yang disusun oleh Engelberg, UU dikelompokkan berdasarkan

¹³⁴ Robert Baldwin dan kawan, *Understanding Regulation*,

pembidangan hukum. Baik Hukum Perdata, Pidana, Administrasi. Di alam reformasi kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan klusterisasi pembebidangan hukum. Seperti Hukum Ekonomi, Hukum Sumber Daya Alam, Hukum Birokrasi, Hukum Penal, Hukum Dasar (basic law), Hukum HAM dan Hak Tradisional, Hukum Teknologi dll. Dengan adanya pembidangan hukum yang jelas sesuai kebutuhan pembangunan diharapkan arah kebijakan pembangunan hukum semakin jelas.

4. Pembentukan Produk Hukum Daerah

Otonomi yang dimiliki daerah memberikan kewenangan kepada daerah mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Kewenangan mengatur (*self regulating*) mengakibatkan produk hukum daerah tumbuh secara assimetris, karena daerah memiliki ke khas sendiri yang perlu diatur dan diurus. Tetapi karena otonomi dilaksanakan dalam kerangka Negara kesatuan, semestinya produk hukum daerah mencirikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai kesatuan itu sendiri. Untuk dapat melakukan hal tersebut suatu koridor yang jelas batas kesatuan yang tidak boleh diterobos oleh daerah dalam regulasi yang dibentuknya. Batas HAM biaya ekonomi tinggi selalu menjadi alasan Pusat membatalkan Perda ketika kewenangan pembatalan itu berada pada Menteri Dalam Negeri ataupun Presiden. Perda yang dibuat yang menghabiskan biaya ratusan juta rupiah menjadi mubazir ketika perda dihadapkan dengan pertimbangan biaya ekonomi tinggi.

Karena itu perencanaan produk hukum daerah sebelum masuk tahap program pembentukan Perda dilakukan harmonisasi terlebih dahulu oleh organ khusus di Kementerian Dalam Negeri dengan Kementerian Teknis yang berkenaan dengan substansi materi Perda yang akan diatur. Demikian juga dalam perancangan perda harus ada aturan yang tegas bagaimana jika perda itu dibuat tidak memenuhi prosedur pembentukan perundang-undangan yang baik.

IV. Penutup

Memperhatikan paparan yang dikemukakan diatas terkait dengan kondisi regulasi di Indonesia saat ini yang sampai kondisi over regulater yang menghasilakan obesitas perundang-undangan. Karena itu perlu diet regulasi dengan membenahi faktor-faktor bermasalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. kebijakanregulasi yang menghasil perundang-undangan dengan kualitas perancangan yang rendah, tidak ada sinkronisasi, tidak terbuka, tidak atau minim partisipasi publik maka perlu diantisipasi dengan menata arah kebijakan regulasi yang ada. Hal yang harus mendapat perhatian adalah perencanaan perundang-undangan, organ perancang, sumber daya manusia, klasterisasi perundang-undangan dan pembentukan produk hukum daerah. Semuanya itu harus menyediakan regulasi pembentukan perundang-undang yang lebih mencerminkan understanding regulation.

Daftar Pustaka

- As-Shahid Abdul Kadir Audah, 1978, *Islam dan Perundang-undangan*, Ernst Klett Printers Stuttgart.
- Indroharto, 1990, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara, Pasca amandemen konstitusi*, LP3ES, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, Rajawali Pers
- John M. Echols dan Hassan Shadely, *Kamus Inggris Indonesia*, Penerbit PT Gramedia Jakarta.
- Jujun S Suriasumantri, *Filsafat Ilmu, Sebuah Pengantar Populer*, Sinar Harapan Jakarta, 2005.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia*.
- Mas Ahmad Sentosa, 2001, *Good Governance Hukum Lingkungan*, Icel, Jakarta.
- Oemar Seno Adji, *Seminar ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Srulin Masa. Jakarta.
- Rochmat Soemitro, 1992, *Asas-asas dan Dasar-dasar Perpajakan*, Eresco, Bandung.
- Robert Baldwin dan kawan, *Understandings Regulation*.

Mekanisme Partisipasi Publik dalam Proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Ari Wirya Dinata

Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

PENDAHULUAN

Regulasi merupakan produk politik karena pembentukannya melalui proses politik. Dimensi politik sangatlah mempengaruhi bekerjanya proses perumusan hingga pengesahan suatu produk hukum. Keberlakuannya memerlukan proses mengawal yang tak hanya dapat berbasis pada komitmen dan kedermawanan penguasa, melainkan pula kontrol demokratik rakyat (kewargaan) diperlukan dalam menghidupkan kemanfaatan hukum itu sendiri, dalam beragam bentuknya.¹³⁵

Karena peraturan adalah produk hukum yang dihasilkan

¹³⁵ Herlambang P Wiratraman, 2017, *Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah*, (Jakarta: Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat) hlm 227

melalui lembaga yang diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan maka sejatinya instrument partisipasi publik dibutuhkan untuk menyeimbangkan dan memperjuangkan kepentingan rakyat.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, peraturan sebagai produk politik memiliki watak dan karakteristik dalam pembentukannya. Dimana wajah suatu peraturan mencerminkan materi muatan yang diakomodir didalamnya. Dalam bukunya Politik Hukum, Mahfud MD menjelaskan ada 2 jenis produk hukum. Perbedaan produk hukum tersebut didasari karena konfigurasi politik dalam pembentukannya. Rezim hukum yang otoriter/ortodok/konservatif akan menghasilkan produk hukum yang represif. Sebaliknya rezim hukum yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif atas kebutuhan masyarakat. Oleh karenanya untuk membentuk suatu produk hukum yang bercorak responsif dan menjawab kebutuhan masyarakat maka partisipasi publik merupakan *conditio sine qua non*. Tanpa adanya partisipasi publik maka hukum akan selalu tertinggal dalam perkembangannya.

Seperti yang disebutkan Robert Maltus bahwa "perkembangan penduduk seperti deret ukur sedangkan perkembangan hukum seperti deret hitung". Hal yang sama dinukilkan pula oleh Prof Satjipto Raharjo yang menyebutkan bahwa hukum selalu tertinggal dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan selalu tertatih-tatih dalam mengakomodir kebutuhan publik. Meski tertatih-tatih dalam menjawab kebutuhan masyarakat namun proses pembentukan dari peraturan perundang-undangan haruslah kemudian tetap memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi.

Sebagai negara yang menganut paham demokrasi konstitusional. Maka prinsip-prinsip tersebut diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi " *Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD*). Beriringan dengan konsep kedaulatan hukum tersebut negara juga mengakui supremasi atau kedaulatan hukum

sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

Partisipasi Publik dalam peraturan perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan didefinisikan sebagai pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan¹³⁶. Kelima tahapan dasar tersebut merupakan mekanisme yang harus dilalui untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Yuliandri menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.¹³⁷ Sementara itu, Peraturan perundang-undangan sendiri diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.¹³⁸

Berdasarkan konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia, maka dapat dilihat pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

¹³⁶ Lihat Pasal 1 angka 1 UU No 12 Tahun 2011

¹³⁷ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Press), hlm 25

¹³⁸ Lihat Pasal 1 angka 2 UU No 12 Tahun 2011

Tabel 2.1: Pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia

Konstitusi	Sistem Pemerintahan	Pasal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
UUD 1945 sebelum Perubahan	Presidensial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasal 5 ayat (1) 2. (Pasal 5 ayat (2)) 3. (Pasal 20 ayat (1)) 4. (Pasal 21 ayat (1)) 5. (Pasal 22 ayat (1)) 6. (Pasal 3)
Konstitusi RIS 1949	Parlementer	<ol style="list-style-type: none"> 1. (Pasal 127 huruf a) 2. Pasal 128 ayat (2)) 3. (Pasal 128 ayat (3)) 4. (Pasal 139 ayat (1)) 5. (Pasal 141 ayat (1))
UUDS 1950	Parlementer	<ol style="list-style-type: none"> 1. (Pasal 89) 2. (Pasal 90) 3. (Pasal 96 ayat (1)) 4. (Pasal 98 ayat (2))
UUD 1945 setelah perubahan	Presidensial	<ol style="list-style-type: none"> 1. (Pasal 5 ayat (1))* 2. (Pasal 5 ayat (2)) 3. (Pasal 20 ayat (1))* 4. (Pasal 21)* 5. (Pasal 22 ayat 1)

Jamak diketahui, Proses legislasi di Indonesia dilakukan oleh dua lembaga negara yaitu Presiden dan Parlemen sesuai dengan ketentuan Pasal 20 UUD 1945. Secara konstitusional kewenangan tersebut adalah kewenangan dalam pembentukan UU. Selain kewenangan konstitusional dimaksud, UUD juga memberikan kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan jenis dan hirarki yang berbeda kepada lembaga lain seperti

pembentukan peraturan pemerintah, perppu, dan peraturan daerah. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seyogyanya harus mengacu kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selengkapnya menyebutkan asas-asas sebagai berikut:

1. Kejelasan rumusan

Yang dimaksud dengan “asas kejelasan tujuan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat

Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

3. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan

Yang dimaksud dengan “asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

4. Dapat dilaksanakan

Yang dimaksud dengan “asas dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan

Yang dimaksud dengan “*asas kedayagunaan dan kehasilgunaan*” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

6. Kejelasan rumusan dan

Yang dimaksud dengan “*asas kejelasan rumusan*” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

7. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan “*asas keterbukaan*” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan asas-asas yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Yuliandri mengutip pendapat Van der Vlies, menyebutkan bahwa dua asas, yakni asas-asas formal dan asas-asas materiil. Asas-asas formal tersebut meliputi: *het beginsel van duidelijke doelstelling*, *beginsel van het juiste orgaan*, *het noodzakelijkheids beginsel*, *het beginsel van uitvoerbaarheid*, *het beginsel van consensus*.¹³⁹ Sedangkan asas-asas materiil meliputi:

*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek, het beginsel van de kenbaarheid, het rechtsgelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van de individuele rechtsbedeling.*¹⁴⁰ asas formal dan asas materil ini harus tergambar pula dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan maka dalam menentukan materi muatan peraturan perundang-undangan harus pula menjaringnya melalui partisipasi publik. Sudah menjadi kewajiban bagi penyelenggara negara untuk mengakomodir hak publik untuk terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hak masyarakat untuk memberikan masukannya tersebut diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun tata cara penyampaian partisipasi publik dalam pembentukan UU adalah sebagai berikut:

1. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Masukan secara lisan dan/atau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui
 - a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi dan/atau;
 - d. Seminar, lokakarya dan/atau diskusi.
3. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan;

4. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Setiap rancangan undang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Sementara itu, hak partisipasi publik masyarakat dalam pembentukan Perda dapat ditelusuri dalam Pasal 1 angka 41 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 partisipasi masyarakat didefinisikan bahwa

"Partisipasi Masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingnya dalam pemerintahan daerah."

Lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam UU Pemda diatur dalam Pasal 354 ayat (1), (2), (3),(4), (5), (6), dan (7) yang berbunyi sebagai berikut:

1. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.
2. Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Daerah:
 - a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
 - b. mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
 - c. mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
 - d. kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

-
3. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:
- a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
 - b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
 - c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah;
 - d. penyelenggaraan pelayanan publik.
4. Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:
- a. konsultasi publik;
 - b. musyawarah;
 - c. kemitraan;
 - d. penyampaian aspirasi;
 - e. pengawasan; dan/atau
 - f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.
6. Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur:
- a. tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - b. kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
 - d. dukungan penguatan kapasitas terhadap

kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.


7. Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Partisipasi Publik

Demokrasi, HAM dan partisipasi publik adalah peristilahan yang saling berhubungan satu sama lain karena berbicara demokrasi maka tidak terlepas dari jaminan hak asasi untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat dan keseluruhan itu menuntut untuk adanya ruang partisipasi publik. Partisipasi publik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik. Di dalam masyarakat tradisional, pemerintahan dan politik biasanya hanya merupakan urusan satu golongan elit tanpa melibatkan seluruh elemen. Tapi di era modern maka partisipasi publik menjadi komoditas diskursus bersama seluruh pihak baik itu petani, pedagang, tukang, pelaut dll. Karena semua pembahasan tersebut berhubungan dengan kepentingan bersama.

Seyogyanya salah satu konsep demokrasi yang partisipatif adalah demokrasi deliberatif konsep demokrasi yang mengedepankan pembahasan atau diskusi ini dikenalkan oleh Jurgen Habermas yang kemudian dianggap bahwa sejatinya demokrasi pancasila dalam sila ke-4 mendekati kepada konsep ini. Demokrasi deliberatif dianggap mampu menghasilkan keputusan yang berisi kepentingan bersama (bersifat imparial) daripada demokrasi agregatif karena tiga hal:

- a. Lebih mampu mendorong kemunculan semua pendapat, usul/proposal, dan preferensi dari semua partisipan sehingga tersedia banyak pilihan untuk dibahas;

-
- 
- b. Lebih mampu mendorong semua partisipan untuk menyatakan alasan dan argumentasi terhadap pendapat, usul, dan preferensi yang dikemukakan; dan
- c. Lebih mampu mencapai kesepakatan karena proposal yang ditetapkan sebagai keputusan adalah yang pertimbangan dan argumentasinya diterima oleh semua partisipan.

Mengutip apa yang diungkapkan dalam The Oxford English Dictionary, Rahmena memulai pembahasan mengenai partisipasi sebagai *"the action of fact of partaking, having or forming a part of"*. Dalam pengertian ini. Partisipasi bisa bersifat transitif atau intrasitif, bisa pula bermoral atau tak bermoral. Kandungan tersebut juga bisa bersifat dipaksa atau beba dan bisa pula bersifat manipulatif maupun spontan.¹⁴¹

Partisipasi transitif apabila ia berorientasi pada tujuan tertentu, sebaliknya partisipasi intrasitif apabila subjek tertentu berperan tanpa tujuan yang jelas. Partisipasi memenuhi sisi moral apabila tujuan yang hendak dicapai sesuai dengan etika, jika kegiatan berpartisipasi ditujukan pada tujuan yang tidak sesuai dengan etika maka disebut tak bermoral. Partisipasi juga berkonotasi positif apabila ia dipersepsikan sebagai tindakan bebas yang oleh objeknya (bukan terpaksa) dilakukan atas nama partisipasi. Sementara itu partisipasi yang dimanipulasi mengandung pengertian bahwa partisipan tidak merasa dipaksa untuk melakukan sesuatu, namun sesungguhnya ia diarahkan untuk berperan serta oleh kekuatan diluar kendalinya. Oleh karena itu partisipasi bentuk ini disebut juga *teleguided participation*. Serta partisipasi spontan diartikan sebagai *a voluntary and autonomios action on the part of the people to organize and deal with their problems unaided by government or other external agents*.¹⁴²

¹⁴¹ Khairul Muluk, 2006 *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Jawa Timur: Bayu Media hlm 46

¹⁴² *Ibid*

Konsep negara demokrasi dalam kepustakaan dikenal sebagai sebuah bentuk dan mekanisme bagaimana sistem pemerintahan dalam suatu negara dijalankan atau diselenggarakan sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut.

Pendapat dari Burkens memperjelas konsep demokrasi dengan mengemukakan syarat minimum demokrasi sebagai berikut:¹⁴³

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak kebebasan berpendapat dan berkumpul
- d. Badan perwakilan mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana hak untuk ikut memutuskan (*mede beslissing recht*) dan/atau melalui wewenang pengawas
- e. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka
- f. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas

Dalam pengembangan konsep demokrasi moderen disebutkan minimal ada tiga prinsip dasar yang harus menjadi ukuran dalam menilai sistem politik pemerintahan yang demokratis yaitu:¹⁴⁴

- a. Ditegakkannya etika dan integritas serta moralitas dalam politik pemerintahan sehingga menjadi landasan kerja bagi sistem politik, ekonomi, dan sosial di dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Digunakan prinsip konstitusionalisme dengan tegas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan

¹⁴³ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintah*, Jakarta: Prenada Media hlm 63

¹⁴⁴ Wily D.S Voll, 2016, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: SinarGrafika hlm 87

-
- kepatuhan terhadap supremasi yang berlaku;
- c. Diberlakukannya akuntabilitas publik, dimana orang-orang yang memegang atau menduduki jabatan publik pemerintahan harus dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat.

Demokrasi Indonesia sangatlah plural dikarenakan keberagaman dan keunikan yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Keberagaman tersebut tidak jarang menjadi jurang yang memisahkan kepentingan satu pihak dengan pihak yang lain, sehingga dibutuhkan upaya untuk mengakomodir seluruh kepentingan dalam satu peraturan daerah yang tidak merugikan pihak manapun. Paradigma konstruktivisme memandang hukum bersifat plural dan plastis. Dikatakan plural karena hukum itu diekspresikan ke dalam berbagai simbol, bahasa dan wacana. Sifat plastis hukum diartikan sebagai sifat dan ciri hukum yang dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan manusia.

Dalam teori hukum empiris, hukum dipandang sebagai bagian dari fenomenal sosial. Ada hubungan fungsional antara hukum dan masyarakat. Hasil akhir dan penerapan hukum dalam mempengaruhi masyarakat menjadi perhatian. Oleh karena itu, perlu ada pertimbangan pada aspek sosial lain, baik aspek ekonomi, sosial dan filosofis.

Menurut Satjipto Raharjo salah satu faktor dari keberantakan yang tampak tersebut diakibatkan dari kondisi *hyperregulated* yaitu tumpang tindih (benturan) aturan karena terlalu banyak aturan)¹⁴⁵. Sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Robert Hutchin mengatakan “ *kita telah terlanjur terbiasa untuk memandang hukum sebagai sesuatu yang bersifat represif, dan memandang konstitusi hanya sebagai wadah perjanjian persetujuan belaka; demikian terbiasa sehingga kita mengabaikan kekuatan besar yang sebenarnya terkandung di dalam konstitusi dan didalam setiap*

¹⁴⁵ Otje Salman dan Anthon F Susanto, 2007, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, (Bandung: Refika Aditama) hlm149

sistem hukum manapun, yaitu kekuatan yang mampu memaksakan hukum agar dapat diterima dan lestari hidup".¹⁴⁶

Proses pembuatan undang-undang sebagai wujud pembangunan hukum adalah rentetan kejadian yang bermula dari perencanaan, pengusulan, pembahasan dan pengesahan, semua proses tersebut dilakukan oleh para aktor yang dalam sistem demokrasi modern disebut eksekutif (presiden beserta jajaran kementeriannya) dan legislatif (DPR). Dalam sistem pembentukan hukum yang demokratis, proses pembentukan hukum tersebut memiliki tipe *bottom up*, yakni menghendaki bahwa materiil hukum yang hendak merupakan pencerminan nilai dan kehendak rakyat.¹⁴⁷

Norma-norma hukum yang bersifat mengatur (*regeling*) dengan isi norma yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract norms*) itu dituangkan dalam bentuk tertulis tertentu yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan disebut peraturan (*regels*) karena produk hukum tersebut memang merupakan hasil atau *outcome* dari suatu rangkaian aktifitas pengaturan.¹⁴⁸

Kejelasan dan kepastian prosedur mekanisme/prosedur legislasi dan bahkan lahirnya UU yang khusus mengatur hal tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Meski telah terdapat UU P4 ini namun tidak menjamin tertutupnya ruang kekerasan dan pengabaikan atas partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Padahal pembentukan peraturan perundang-undangan yang tanpa pelibatan partisipasi publik adalah suatu bentuk pengingkaran terhadap prinsip demokrasi. Ada beberapa hal yang menyebabkan timbulnya kekerasan teks hukum dan menumbuhkan semangat perlawanan publik terhadapnya.

¹⁴⁶ *Ibid* hlm 155

¹⁴⁷ Muhammad Reza Maulana, *Upaya Menciptakan Produk Hukum Berkualitas Konstitusi Melalui Model Preventif Review*, Jurnal Mahkamah Konstitusi Volume 15 Nomor 4 Desember 2018 (Jakarta: MK Press) hlm 777

¹⁴⁸ *Ibid* Muhammad Fauzan Maulana hlm 778

Pertama, praktik berpolitik telah menyimpang sedemikian rupa dari ruang-ruang yang patut dihargai dalam praktis bernegara. Ada kepentingan yang ingin dipaksakan secara legal ke dalam UU.¹⁴⁹

Bahkan kadangkala proses pembentukan UU tersebut mengabaikan prinsip konstitusional dan pedoman dalam pembentukan perundang-undangan yang telah diatur didalam UU No 12 Tahun 2011. Prinsip Konstitusionalisme tergusur oleh kalkulasi kepentingan jangka pendek, baik individu-individu anggota parlemen maupun kelompok baik yang bersifat murni politik maupun ekonomi. Dan akhirnya menjelma menjadi teks hukum. dalam pembuatan peraturan perundang-undangan di parlemen sering kali terjadi perselingkuhan politik baik antar anggota dewan sendiri maupun dengan eksekutif. Pembuatan undang-undang memang masuk dalam proses politik dan para penyusun adalah orang-orang politik dengan kepentingan beragam. Untuk mencapai kesepakatan perlu tawar menawar dan negosiasi. Tetapi hal itu tidak berarti aturan yang sudah boleh ditabrak.¹⁵⁰

Kedua, ada keterbatasan dalam menerjemahkan konstitusi ke level peraturan yang lebih rendah terutama undang-undang. Keterbatasan ini bisa dipengaruhi oleh daya jelajah intelektual, pengalaman politik, dominasi pragmatisme atau partisipasi yang hanya sekedar basa-basi dalam praktek legislasi. Apalagi keputusan akhir pengesahan suatu undang-undang ditentukan berdasarkan voting, baik berdasar jumlah fraksi maupun berdasarkan *one man one vote*.

Ketiga, masih tertutupnya pemikiran-pemikiran rasional oleh kegemaran dan kebiasaan DPR yang masih mengedepankan hal-hal yang bersifat simbolik dan melihat ke belakang daripada mengedepankan hal-hal yang bersifat substantif dan melihat ke depan bagi kemashalatan generasi mendatang.

¹⁴⁹ Ibid Muhammad Fauzan Maulanan 786

¹⁵⁰ Ibid Reza Maulana hlm 786

Dengan demikian, nyata bahwa hukum tidak netral dan terlepas dari politik. Bahkan, hukum adalah produk politik yang sarat kepentingan, penuh rekayasa dan manipulasi. Hukum yang melukai konstitusi atau praktek hukum yang tidak adil menimbulkan anggapan bahwa hukum tidak lain daripada kedok kekerasan. Maka, dalam situasi seperti ini, keadilan alamiah dianggap lebih adil daripada keadilan hukum. Di situlah awal delegitimasi hukum, baik struktural maupun substansial.¹⁵¹

Badan legislatif atau perwakilan merupakan lembaga yang *legislate* atau yang membuat undang-undang. Anggota-anggota lembaga tersebut dianggap mewakili rakyat, maka dari itu lembaga tersebut sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat, maka dari itu lembaga tersebut dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan seluruh rakyat atau kemauan umum dengan menentukan kebijakan umum (*public policy*) yang mengikat seluruh rakyat. Dengan demikian undang-undang yang dibuat mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum, dan dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang membuat keputusan menyangkut kepentingan umum.¹⁵²

Dalam banyak sistem negara yang menjadikan rakyat sebagai sumber legitimasinya, sistem perwakilan menjadi sistem yang paling rasional. Rasionalitas tersebut dapat dijelaskan dengan satu pemahaman bahwa pluralitas yang sangat mungkin terjadi dalam komunitas masyarakat itu dapat terakomodasi tanpa mengedepankan peran-peran anarki dan dominasi oleh satu kelompok dengan kelompok lain.

Menurut Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun

¹⁵¹ Ibid Reza Maulana hlm 786

¹⁵² Ahmad Yani, *Analisis Konstruksi Struktural dan Kewenangan DPR dalam Fungsi Legislasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi Volume 15 Nomor 2, Juni 2018 (Jakarta:MK Press) hlm 349

isi hukum yang akan dibentuk.⁷ Bintang R Saragih⁸ politik hukum adalah kebijakan yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan, atau mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggara negara dan pemerintah dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti kesejahteraan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud. Politik hukum menurut Satjipto Rahardjo⁹ adalah aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Politik hukum tidak dapat dilepaskan dari cita Negara kesejahteraan dalam konstitusi. Menurut Yudha Bhakti Ardiwisastra politik hukum mengandung 2 (dua) sisi yang tidak terpisahkan, yaitu *pertama*, sebagai arahan pembuatan hukum atau *legal policy* lembaga-lembaga Negara dalam pembuatan hukum; dan *kedua*, sebagai alat untuk menilai dan mengkritisi apakah sebuah hukum yang dibuat sudah sesuai dengan kerangka pikir *legal policy* untuk mencapai tujuan Negara¹⁵³

Secara garis besar alur pembuatan undang-undang itu sendiri harus dilaksanakan melalui 3 (tiga) tahapan yaitu penelitian (naskah akademik), pembahasan rancangan undang-undang, dan pengesahan undang-undang, naskah akademik sendiri harusnya telah dilakukan dengan 3 (tiga) kajian yaitu filosofis, sosiologis dan yuridis, dimana seharusnya tidak perlu diperdebatkan lagi tentang substansi atau materi dari undang-undang tersebut karena telah melewati proses teoritis dan praktis, namun persoalannya adalah tidak sedikit undang-undang yang dinyatakan batal dan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi sehingga hemat penulis bahwa konsep telaah hukum dalam kajian naskah akademis dipandang hanya sebagai bentuk formalitas semata.

¹⁵³ Anna Triningsih, *Politik Hukum Pendidikan: Analisis Politik Hukum dalam Masa Reformasi*, Jurnal Konstitusi Volume 14 Nomor 2 Juni 2017, (Jakarta:MK Press) hlm 336-337

Mengurai Permasalahan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Guna Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan

Resma Bintani Gustaliza

Peneliti Pusat Kajian Bung Hatta Anti Korupsi (BHAkti)
Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta Padang, Sumatera Barat
Email: resma.bintani@gmail.com

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan 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, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Indonesia sebagai salah satu Negara yang hingga saat ini masih bercirikan sistem hukum

Eropa Kontinental menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama yang mengatur sektor kehidupan manusia baik secara individual, bermasyarakat, berbangsa maupun bernegara. Selain itu, sebagai sebuah negara hukum berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945, dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia tidak berdasarkan kekuasaan belaka, melainkan tunduk pada aturan atau regulasi yang dijadikan dasar dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan.

Pada dasarnya peraturan perundang-undangan memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu :¹⁵⁴

1. Sebagai sarana ketertiban atau pedoman perilaku; peraturan perundang-undangan menjadi pedoman untuk terselenggaranya dinamika sosial, dalam hal ini baik terhadap kegiatan formal maupun informal
2. Sebagai instrument pembangunan; peraturan perundang-undangan menggerakkan sumber daya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan
3. Sebagai faktor integrasi; peraturan perundang-undangan mengintegrasikan wilayah maupun kebijakan-kebijakan dalam rangka penyelenggaraan Negara dan pembangunan ke dalam suatu sistem regulasi nasional yang merupakan agregasi dari semua regulasi yang ada.

Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, merujuk kepada Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri atas:

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- (3) Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,

¹⁵⁴ Diana Sadiawati, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana dan Tertib*, Kementerian PPN/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, hlm 4

- (4) Peraturan Pemerintah,
- (5) Peraturan Presiden,
- (6) Peraturan Daerah Provinsi, dan
- (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, dalam Pasal 8 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa selain peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 terdapat jenis peraturan lainnya, yang juga merupakan peraturan perundang-undangan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Peraturan-peraturan tersebut adalah peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga atau komisi setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Banyaknya jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia berbanding lurus dengan banyaknya jumlah (kuantitas) peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga yang berwenang. Sejumlah peraturan perundang-undangan diterbitkan baik dari tingkat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, hingga peraturan menteri. Terhitung sejak tahun 2000-2015 pemerintah telah menerbitkan 12.471 peraturan perundang-undangan. Dari jumlah tersebut, peraturan perundang-undangan yang paling banyak diterbitkan adalah dalam bentuk peraturan setingkat menteri, yaitu 8.311 peraturan. Jumlah terbanyak selanjutnya adalah peraturan pemerintah sebanyak 2.446 peraturan dan paling sedikit adalah peraturan yang berbentuk peraturan pemerintah pengganti undang-undang sebanyak 49 peraturan.¹⁵⁵

Akan tetapi, banyaknya peraturan perundang-undangan yang

¹⁵⁵ *Ibid*, hlm 5

diterbitkan tidak sebanding dengan kualitas peraturan perundang-undangannya. Turunnya kualitas peraturan perundang-undangan dan tidak terkendalinya kuantitas peraturan perundang-undangan berdampak terhadap efektivitas dan efisiensi peraturan perundang-undangan. Sebagai tolak ukur berkualitas atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari jumlah pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) baik yang dilakukan oleh Mahkamah Agung maupun oleh Mahkamah Konstitusi.

Jumlah pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi misalnya. Sejak berdiri tahun 2003 hingga 2018 terdapat 1.236 (46%) perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dari total 2.657 perkara yang telah diregistrasi.¹⁵⁶ Dari banyaknya jumlah perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi tiap tahunnya membuktikan bahwa kehadiran lembaga pengawal konstitusi ini telah dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat dalam memperjuangkan hak-hak konstitusionalnya yang diabaikan akibat diberlakukannya suatu undang-undang. Adapun gambaran jumlah perkara pengujian undang-undang tiap tahunnya di Mahkamah Konstitusi sebagai berikut.

No	Tahun	Jumlah Perkara
1	2003	24
2	2004	27
3	2005	25
4	2006	27
5	2007	30
6	2008	36
7	2009	78
8	2010	81
9	2011	86

¹⁵⁶ Mahkamah Konstitusi, 2018, *Laporan Tahunan 2018 Mengawal Daulat Rakyat*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm 11

10	2012	118
11	2013	109
12	2014	140
13	2015	140
14	2016	111
15	2017	102
16	2018	102

Sumber : Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi Tahun 2018

Senada dengan Mahkamah Konstitusi, jumlah peraturan perundang-undangan yang diuji di Mahkamah Agung juga terbilang banyak. Dalam 5 (tiga) tahun terakhir yaitu 2014 - 2018 terdapat 348 perkara pengujian peraturan perundang-undangan dengan rincian sebagai berikut.

Tahun	Jumlah Perkara
2014	83
2015	72
2016	49
2017	67
2018	77

Sumber : Laporan Tahunan Mahkamah Agung Tahun 2014-2018

Berdasarkan kedua tabel di atas dapat disimpulkan bahwa kuantitas suatu peraturan perundang-undangan yang diajukan pengujian peraturan perundang-undangan sangat ditentukan oleh kualitas pembuat peraturan perundang-undangan. Semakin baik atau berkualitas pembuat peraturan perundang-undangan, maka jumlah perkara pengujian peraturan perundang-undangan di Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi juga semakin sedikit.

■

Namun, bukan berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang tidak dilakukan pengujian kepada lembaga yudikatif tidak bermasalah. Karena boleh jadi sebelum peraturan perundang-undangan tersebut di *judicial review* oleh Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi, peraturan perundang-undangan itu telah diganti terlebih dahulu dengan peraturan perundang-undangan yang baru oleh lembaga pembuatnya. Hal ini dikarenakan di Indonesia selain menggunakan mekanisme *judicial review* untuk membatalkan suatu peraturan perundang-undangan, juga menggunakan mekanisme yang disebut dengan *legislative review* (pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif) dan *eksekutive review* (pengujian peraturan perundang-undangan oleh lembaga eksekutif)

Tolak ukur berikutnya terkait berkualitas atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan adalah dilihat dari kapasitas sumber daya perancang, pembentuk, pelaksana dan penegak peraturan perundang-undangan. Perancang peraturan perundang-undangan memiliki peran sentral dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Peran sentral tersebut tidak hanya sebatas pada bagaimana kata-kata dirangkai untuk menjadi sebuah norma hukum yang dituangkan dalam pasal dan ayat. Namun, mutu dari pasal dan ayat tersebut harus dianalisis secara tajam. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik menjadi tolak ukur guna memastikan pasal dan ayat tersebut baik atau tidak baik.

Dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun Dewan Perwakilan Daerah diamanatkan untuk melibatkan perancang peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 98 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011, bahwa dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Buruknya kualitas legislasi

dengan dibatalkannya 3.143 peraturan daerah bermasalah oleh Kementerian Dalam Negeri pada tahun 2016 karena dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan memperpanjang jalur birokrasi merupakan salah satu contoh tidak dilibatkannya perancang peraturan perundang-undangan di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM saat pembuatan regulasi lokal tersebut.¹⁵⁷

Pembentuk peraturan perundang-undangan merupakan tolak ukur berikutnya untuk melihat berkualitas atau tidaknya sebuah peraturan perundang-undangan. Berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan yang tersusun ke dalam hierarki peraturan, maka pembentuk peraturan perundang-undangan meliputi Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Pimpinan Lembaga Negara, Menteri/Kepala Non Kementerian, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur, dan Bupati/Walikota. Kapasitas pembentuk peraturan perundang-undangan mempengaruhi kualitas suatu peraturan perundang-undangan. Dalam praktek, pembentuk peraturan perundang-undangan ini dibantu oleh perangkat yang berada dibawahnya.

Di level peraturan menteri, kewenangan pembentukan peraturan menteri oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tertentu, sangat berkaitan dengan kapasitas dan kualitas menteri. Skala pengaturan yang spesifik dan pengawasan langsung dari menteri dalam pembentukan suatu peraturan menteri menjadi dasar kualitas sumber daya pembentuk.¹⁵⁸ Terdapat sejumlah implikasi hukum terkait dengan kualitas peraturan perundang-undangan jika kapasitas pembentuk peraturan perundang-undangan tidak baik, seperti peraturan perundang-undangan yang bertentangan secara horizontal maupun

¹⁵⁷ <https://amp.kompas.com/nasional/read/2016/06/25/03300091/Yasona.Sebut.Tiga.Ribu.Perda.Bermasalah.Karena.Banyak.Pemda.Tak.Libatkan.Kemenkumham> diakses pada tanggal 24 September 2019

¹⁵⁸ Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 208

vertikal, tidak adanya jaminan kepastian hukum, penciptaan norma diluar kewenangan, dan tumpang tindih aturan serta kewenangan antar lembaga.

Sumber daya pelaksana peraturan perundang-undangan, dalam hal ini aparatur sipil Negara sebagai operator regulasi dalam konteks kapasitas berpotensi gagal dalam melaksanakan peraturan perundang-undangan. Mentalitas koruptif oknum aparatur sipil Negara menjadi salah satu penyebab gagalnya perundang-undangan bekerja di masyarakat. Selain itu permasalahan kapasitas pelaksana peraturan perundang-undangan lainnya yang bisa mempengaruhi kualitas legislasi adalah kekurangpahaman pelaksana peraturan perundang-undangan atas seluruh ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi tugas pokok dan fungsinya dalam menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu.¹⁵⁹

Kapasitas penegak peraturan perundang-undangan juga menjadi faktor yang menentukan berkualitas atau tidaknya sebuah peraturan. Penegak peraturan perundang-undangan adalah aparat penegak hukum yang menjadi bagian dari sistem peradilan pidana (kepolisian, kejaksaan, pengadilan) dan juga penegak sanksi administratif. Permasalahan utama dalam penegakkan hukum adalah permasalahan dalam penyalahgunaan wewenang dan kelemahan pemahaman peraturan perundang-undangan, dan pemahaman substansi hukum oleh aparat penegak hukum atas materi muatan peraturan perundang-undangan.¹⁶⁰ Kaitannya dengan kualitas legislasi adalah semakin luas pemahaman penegak hukum atas peraturan perundang-undangan dengan segala aspeknya dalam menegakkan kebenaran dan keadilan, maka semakin berkualitas peraturan perundang-undangan itu dengan semakin minimnya perilaku koruptif aparat penegak peraturan perundang-undangan.

¹⁵⁹ *Ibid*, 209

¹⁶⁰ *Ibid*, 210

Selain permasalahan yang telah dijabarkan sebelumnya, berbagai permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya yang mempengaruhi kualitas sebuah peraturan perundang-undangan menarik untuk dikaji lebih lanjut. Atas dasar tersebut maka tulisan ini akan menguraikan apa yang menjadi permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya dan perbaikannya untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Metode penulisan yang digunakan adalah metode yuridis empiris yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta yang dibutuhkan.¹⁶¹

Pembahasan

Permasalahan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Mekanisme yang panjang dan memerlukan waktu yang lama, berpotensi menimbulkan sejumlah permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di setiap tahapannya. Secara garis besar terdapat 3 (tiga) permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan tahapan tersebut yaitu: (1) Masalah formil dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) Penafsiran peraturan perundang-undangan, dan (3) Penerapan peraturan perundang-undangan.

¹⁶¹ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 16

Masalah Formil Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan, maka permasalahan formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menyangkut pada adanya penyimpangan prosedur tahapan. **Pertama**, pada tahapan perencanaan, permasalahan yang mungkin terjadi adalah ketidaktaatan kementerian/lembaga non kementerian untuk memasukkan peraturan perundang-undangan melalui proses pengusulan, pembahasan, dan penetapan rancangan peraturan perundang-undangan, baik dalam program legislasi nasional maupun program penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden.

Kedua, ketidaktaatan pembentuk untuk secara konsisten melaksanakan jangka waktu pembentukan peraturan pemerintah dan peraturan presiden sesuai waktu yang ditentukan oleh peraturan induknya. Sebagai contoh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah. Merujuk pada ketentuan penutup UU ini, diberikan mandat kepada pemerintah dalam waktu 1 (satu) tahun untuk membuat peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri, serta Pemerintah Daerah dalam waktu 3(tiga) tahun untuk membuat peraturan daerah. Namun, hingga saat ini sejumlah PP dan Permen masih belum disusun, meskipun UU No. 18 Tahun 2008 telah berlaku selama 11 (sebelas) tahun sejak diundangkan tahun 2008 lalu. Adapun peraturan pelaksanaannya tersebut yaitu: Peraturan Pemerintah yang mengatur larangan memaksukkan sampah ke wilayah NKRI, mencampur sampah dengan B3, dan mengelola sampah yang menyebabkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan; Peraturan Pemerintah yang mengatur pengelolaan sampah spesifik; Peraturan Pemerintah dan/atau Perda yang mengatur tata cara penggunaan hak untuk mendapatkan pelayanan dalam pengelolaan sampah secara baik dan berwawasan

lingkungan dari Pemerintah, Pemda dan/atau pihak lain yang diberi tanggungjawab; dan Permen tentang pedoman penyusunan sistem tanggap darurat.¹⁶²

Ketiga, ketidaksesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan peraturan perundang-undangan. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan adalah asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Walaupun sudah diatur sedemikian rupa, namun faktanya terdapat sejumlah UU yang seharusnya materi muatannya merupakan materi muatan peraturan pemerintah atau peraturan presiden, misalnya perundang-undangan di bidang kesehatan. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran, Undang-Undang 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan dan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan yang kesemuanya merupakan perundang-undangan yang mengatur rumpun yang sama diatur didalam banyak undang-undang. Padahal sejatinya, dalam rangka efisiensi dan efektivitas pengaturan maka sebenarnya peraturan-peraturan tersebut dapat dibentuk dengan satu undang-undang dan dilaksanakan oleh berbagai peraturan pemerintah dan peraturan presiden.¹⁶³ Selain itu, banyak peraturan perundang-undangan yang mengatur rumpun yang sama, juga berpotensi menimbulkan disharmonisasi dan saling tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan yang lainnya.

Keempat, keterbukaan dalam pembentukan peraturan

¹⁶² ICEL "Implementasi Undang-Undang Pengelolaan Sampah (HSPN 2019)" Lembar Informasi, Pengelolaan Sampah, Februari 2019 hlm 5

¹⁶³ Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm 199

perundang-undangan. Partisipasi masyarakat sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini tergambar dalam ketentuan Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokarya, dan/atau diskusi. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Namun pada kenyataannya, keterbukaan pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan menteri di tingkat pusat serta peraturan gubernur dan peraturan bupati/walikota masih menjadi persoalan tersendiri dalam keterbukannya.¹⁶⁴ Bahkan yang baru saja terjadi adalah saat Dewan Perwakilan Rakyat periode 2014-2019 sepakat untuk melakukan revisi atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Meskipun penolakan atas revisi UU tersebut disuarakan oleh banyak pihak, namun faktanya tanpa mendengarkan sumbang saran, masukan dan kritikan masyarakat, DPR dan Pemerintah akhirnya mengesahkan revisi UU KPK untuk selanjutnya menjadi hukum positif bagi lembaga anti rasuah tersebut.¹⁶⁵

Terkait dengan masalah formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, menurut Lon. F Fuller, terdapat 8 (delapan) syarat agar tidak terjadi kegagalan dalam peraturan perundang-undangan, yaitu :¹⁶⁶

1. Dalam membuat peraturan perundang-undangan harus ada aturan-aturan yang digunakan sebagai pedoman dalam pembuatan keputusan.

¹⁶⁴ *Ibid*, hlm 201

¹⁶⁵ Kristian Erdianto dalam www.kompas.com tanggal 19 September 2019

¹⁶⁶ Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm 44

2. Setiap peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman bagi otoritas harus diumumkan.
3. Peraturan perundang-undangan tidak boleh berlaku surut.
4. Peraturan perundang-undangan disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti.
5. Peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung tuntutan melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan perundang-undangan tidak boleh sering diubah-ubah.
8. Peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi antara peraturan perundang-undangan yang diundangkan dengan pelaksanaan sehari-hari.

Penafsiran Peraturan Perundang-Undangan

Terdapat sejumlah penafsiran peraturan perundang-undangan yang digunakan, yaitu penafsiran gramatikal, penafsiran *letterijk*, penafsiran historis, penafsiran sistematis, penafsiran teleologis, penafsiran restriktif, penafsiran ekstentif, penafsiran futuristis dan penafsiran komperatif.¹⁶⁷ Berbagai metode penafsiran di atas menjadi pembenaran bahwa teks hukum atau peraturan perundang-undangan perlu ditafsirkan secara benar. Untuk itu, terhadap para penafsir maka potensi terjadi perbedaan penafsiran sangatlah terbuka lebar. Perbedaan penafsiran ini dilatar belakangi oleh pemikiran subjektif masing-masing penafsir, termasuk latar belakang sejarah dan sosial.

Dalam tataran praktik penerapan peraturan perundang-undangan, perbedaan penafsiran terjadi dalam dua forum formal, yaitu forum akademik dan forum pengadilan. Dalam forum akademik, peraturan perundang-undangan dilihat dari sudut pandang untuk mencari kebenaran ilmiah, sedangkan

¹⁶⁷ Sitti Mawar, Metode Penemuan Hukum (Interpretasi dan Konstruksi) Dalam Rangka Harmonisasi Hukum dalam www.jurnal.ar.raniry.ac.id akses pada tanggal 25 September 2019

forum pengadilan memaknai penafsiran mengenai suatu norma bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau tidak. Pilihan forumnya pun diatur dalam UUD NRI 1945, yaitu forum pengujian atas undang-undang terhadap UUD NRI 1945 oleh Mahkamah Konstitusi, sedangkan forum pengujian atas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung.¹⁶⁸

Penerapan Peraturan Perundang-Undang

Permasalahan penerapan peraturan perundang-undangan merupakan permasalahan yang sangat memengaruhi efektivitas suatu peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan pada dasarnya berlaku ketika peraturan perundang-undangan tersebut diundangkan. Walaupun demikian, UU Nomor 12 Tahun 2011 memberikan kemungkinan berlaku surutnya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam lampiran angka ke 156 UU Nomor 12 Tahun 2011, dinyatakan bahwa jika ada alasan yang kuat memberlakukan peraturan perundang-undangan lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), perlu memperhatikan ketentuan sebagai berikut.

1. Ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, siat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakusurutkan.
2. Rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan
3. Awal dari saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan peraturan perundang-undangan tersebut mulai diketahui masyarakat.

Keberlakuan peraturan perundang-undangan sejak tanggal pengundangan dinamakan keberlakuan yuridis. Namun demikian, keberlakuan pada saat tanggal pengundangan ini dapat disimpangi.

¹⁶⁸ Ahmad Redi, *Op. Cit.*, hlm 202

Penyimpangan tersebut terdapat dalam angka ke 151- Lampiran UU No 12 Tahun 2011. Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku peraturan perundang-undangan dinyatakan dengan tegas yang isinya:

1. Menetapkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan itu yang berbeda saat mulainya.
2. Menyerahakan penetapan saat mulai berlakunya peraturan perundang-undangan lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi.
3. Dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat pengundangan atau penetapan.

Selain keberlakuan yuridis, terdapat pula keberlakuan filosofis dan keberlakuan sosiologis. Keberlakuan filosofis merujuk pada keberlakuan peraturan perundang-undangan dengan adanya penciptaan rasa keadilan, penciptaan kesejahteraan umum, penciptaan kedamaian dan ketenteraman serta kebahagiaan ketika peraturan perundang-undangan itu diberlakukan ke masyarakat. Sedangkan keberlakuan sosiologis menyangkut pada kesiapan, kesukarelaan, dan ketaat masyarakat secara sadar atas peraturan perundang-undangan, sehingga bekerjanya peraturan perundang-undangan efektif dalam lingkungan sosial dengan kedayanggunaannya dan kehasilgunaannya.¹⁶⁹

Permasalahan keberlakuan filosofis dan sosiologis dalam pengundangan peraturan perundang-undangan adalah tidak ada satupun hal yang bisa menjamin bahwa peraturan perundang-undangan yang baru saja diberlakukan dapat diterapkan secara adil, berdaya guna, dan berhasil guna. Karena berdasarkan keberlakuan secara yuridis, penerapan peraturan perundang-undangan berlaku sejak tanggal diundangkan. Hal ini berarti

¹⁶⁹ *Ibid*, hlm 205

bahwa adil atau tidak, suka atau tidak, masyarakat dipaksa untuk taat terhadap peraturan perundang-undangan. Bahkan semua masyarakat dianggap mengetahui adanya peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan secara yuridis.

Strategi Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan

1. Peningkatan kapasitas perancang peraturan perundang-undangan

Pasal 98 UU No 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan. Berdasarkan bagian penjelasan Pasal 98 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perancang peraturan perundang-undangan adalah pegawai negeri sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan/atau instrument hukum lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Keterlibatan perancang peraturan perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, harus diiringi pula dengan peningkatan kapasitas perancang peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini mengingat pentingnya keberadaan perancang peraturan perundang-undangan dalam merumuskan norma-norma di setiap peraturan.

Dengan kapasitas perancang peraturan perundang-undangan yang meningkat, maka diharapkan dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan mampu melihat dimensi kenegaraan secara lebih luas dalam perumusan kebijakan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Langkah nyata yang dapat dilakukan dalam mendorong peningkatan kualitas perancang peraturan perundang-undangan adalah dengan membentuk

suatu modul pelatihan sinergitas kebijakan dan pembentukan peraturan perundang-undangan dan upaya perbaikan kurikulum serta kerjasama antara Kementria Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN/Bappenas) dan Kementerian Hukum dan HAM. Pada tingkat daerah, peningkatan kualitas perancang peraturan perundang-undangan ini juga dapat dilakukan dengan pelibatan Kementerian Dalam Negeri dalam program peningkatan kualitas sumber daya di daerah yang bekerja sama tidak hanya dengan eksekutif daerah saja namun turut mengajak legislatif daerah. Sasaran dari peningkatan kualitas perancang peraturan perundang-undangan ini adalah peningkatan kapasitas sumber daya manusia pada unit perencanaan dan biro hukum dari kementerian/lembaga maupun lembaga pemerintah diluar eksekutif,¹⁷⁰

2. Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Peraturan Perundang-undangan

Partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Stategi Nasional Reformasi Regulasi. Ada beberapa alasan mengapa masyarakat harus terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:¹⁷¹ *Pertama*, masyarakat dalam reformasi regulasi pada prinsipnya bukan semata-mata karena adanya hak berpartisipasi dalam proses kebijakan dan pembangunan, namun merupakan upaya pembelajaran dalam kerangka mendukung peningkatan kualitas regulasi secara lebih nyata dan berkesinambungan; *Kedua*, partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁷⁰ Diana Sadiawati, dkk, *Op.Cit.* hlm 51

¹⁷¹ *Ibid*, hlm 53

■

Terdapat beberapa wahana yang dapat dilakukan untuk pengembangan partisipasi masyarakat tersebut, antara lain :¹⁷²

- a. Pengembangan model koalisi Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) untuk member masukan dan mengawal reformasi regulasi;
- b. Pengembangan model komunikasi interaktif dengan kementerian/lembaga untuk mengetahui pelbagai perkembangan terkait reformasi regulasi;
- c. Pengembangan model komunikasi untuk menjaring peran serta masyarakat dengan menggunakan media yang tersedia (media cetak dan elektronik) serta cara lainnya seperti survey, fgd, konsultasi, dan sebagainya.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menggambarkan adanya relasi atau hubungan antara masyarakat dengan legislatif dan pemerintah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penciptaan peraturan perundang-undangan yang responsif. Sebab suatu peraturan perundang-undangan yang responsif dan bersumber dari aspirasi masyarakat akan menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai daya laku yang lama dan daya guna yang efektif untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat¹⁷³

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan UU Nomor 12 Tahun 2011 selain melalui penelitian dan penyusunan naskah akademis, masyarakat juga dapat dilibatkan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan untuk memastikan

¹⁷² *Ibid*

¹⁷³ Yuliandri, dkk, 2014, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, hlm 7

perumusan yang baik dan memenuhi keinginan masyarakat.¹⁷⁴ Menurut Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra, ada beberapa model partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :¹⁷⁵

- a. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan, musyawarah rencana pembangunan;
- c. Melakukan uji shahih terhadap peraturan daerah;
- d. Melakukan jajak pendapat, kontak public melalui media massa;
- e. Melalui lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga.

Terkait dengan model partisipasi tersebut, terdapat beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat menurut Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putra, yaitu :¹⁷⁶

- a. Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para *stakeholders*;
- b. Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat);
- c. Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting; dan
- d. Berupaya mempengaruhi kebijakan, memunculkan aksi, dan gerakan secara kontinyu.

¹⁷⁴ *Ibid*, hlm 56

¹⁷⁵ *Ibid*, hlm 76

¹⁷⁶ *Ibid*

3. Melakukan Pengkajian Pra Perancangan Peraturan Perundang-Undangan

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini tersusun berdasarkan tahapan yang diawali dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan tahapan tersebut sejauh ini masih belum efektif, sehingga untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan berkualitas sebelum tahap perencanaan, ditambahkan dengan tahapan pengkajian pra perancangan. Pengkajian pada permulaan tahap pembentukan peraturan perundang-undangan sebelum proses perancangan perlu dilakukan, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat berdaya guna dan berhasil guna.

Terdapat beberapa alasan mengenai urgensi pengkajian pra perancangan peraturan perundang-undangan yaitu sebagai berikut:¹⁷⁷

- a. Legitimasi/justifikasi logis; Rumusan peraturan perundang-undangan harus mendapatkan pembenaran yang dapat diterima secara filosofis, sosiologis dan yuridis.
- b. Meningkatkan prediktabilitas; dengan melakukan pengkajian perancangan peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang disusun dengan pendekatan “deduktif”, akan mampu untuk memprediksi atau mengarahkan kejadian yang akan terjadi di masa yang akan datang.
- c. Efektif dan efisiensi; oleh karena peraturan perundang-undangan memiliki dua sisi mata uang yaitu substansi/norma dan prosedur, maka pengkajian awal akan mengefisienkan prosedur penyelesaian pembentukan peraturan.

¹⁷⁷ Hendra W. Prabandani, “Urgensi Pengkajian Pra-Perancangan Sebagai Instrumen Perbaikan Perencanaan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, disampaikan dalam Forum Komunikasi Hukum Dalam Rangka Peningkatan Kapasitas Perancang Peraturan Perundang-undangan Kementerian Pertanian di Depok, 28 September 2018

Terkait dengan pelaksanaan pengkajian pra perancangan dapat dilakukan dengan metode sebagai berikut: *Pertama*, penyusunan peraturan perundang-undangan diawali dengan penelitian hukum dan penelitian kebijakan sebagai hulu proses perencanaan. Tujuannya adalah agar peraturan perundang-undangan tersebut mencerminkan nilai-nilai yang hidup dan berlaku dalam masyarakat dan persepsi masyarakat. *Kedua*, penyusunan peraturan perundang-undangan didahului dengan pembuatan naskah akademik. Muatan naskah akademik merupakan hasil penelitian hukum atau kebijakan yang memuat konsep, teori, falsafah yang mengidentifikasi prinsip, arah, suatu rancangan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, pengkajian dan penyusunan peraturan perundang-undangan melibatkan partisipasi publik. Selain itu peningkatan kerjasama/koordinasi antar instansi pemerintah ditingkat pusat dan daerah perlu ditingkatkan.¹⁷⁸ Selain naskah akademik, pengkajian pra perancangan peraturan perundang-undangan dapat dituangkan dalam bentuk penelitian hukum/penelitian lain, naskah urgensi, kajian dampak, dan naskah kebijakan.

4. Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undang

Pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan hal penting yang harus dilakukan dalam rangka menghasilkan regulasi yang berkualitas. Hal ini disebabkan karena masih rendahnya kualitas peraturan perundang-undangan saat ini yang ditandai dengan adanya peraturan perundang-undangan yang saling tumpang tindih dan disharmoni antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, baik secara vertical maupun horizontal, serta jumlah peraturan perundang-undangan yang ada sangat banyak bahkan cenderung tidak terkontrol sehingga tidak semua peraturan perundang-undangan tersebut berdaya guna

¹⁷⁸ *Ibid*

dan berhasil guna. Selain itu, belum tersedianya informasi mengenai peraturan menteri dan peraturan daerah dalam database peraturan perundang-undangan yang terintegrasi juga menjadi penyebab ketidakselarasan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.

Menurut Enny Nurbaningsih, terkait dengan permasalahan peraturan perundang-undangan tersebut ada beberapa solusi yang ditawarkan untuk melakukan penataan terhadap peraturan perundang-undangan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan lebih berkualitas dan harmonis, yaitu :¹⁷⁹

- a. Melakukan evaluasi hukum; Evaluasi ini dilakukan dengan membentuk Tim Terpadu Penataan Regulasi dengan tugas utama melakukan pembenahan atas berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Tim ini dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM dengan anggota seluruh kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian, perwakilan pemerintah daerah, dan pakar dari berbagai bidang hukum;
- b. Menyusun peta permasalahan hukum di pusat dan daerah dalam rangka deregulasi dan simplifikasi regulasi;
- c. Mempertegas Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum Negara yang harus diterapkan sebagai dasar pengharmonisasian dan pengevaluasian peraturan perundang-undangan;
- d. Perencanaan, pengharmonisasian dan pengevaluasian peraturan perundang-undangan oleh Kementerian Hukum dan HAM harus dilakukan secara aktif untuk semua peraturan perundang-undangan dengan parameter yang sama yaitu Pancasila, UUD NRI 1945, asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan;

179 Enny Nurbaningsih "Evaluasi Hukum dan Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional" Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta

- e. Pengaturan mengenai pengharmonisasian , pembulatan, dan pemantapan konsepsi peraturan perundang-undangan dalam skala yang lebih luas termasuk di dalamnya harmonisasi terhadap peraturan menteri dan peraturan daerah agar terwujud peraturan perundang-undangan yang terintegrasi;
- f. Menjadikan evaluasi menjadi bagian dari siklus dan manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan;
- g. Memasukkan sistem "*carry over*" dalam perencanaan hukum nasional sebagaimana dikenal dalam perencanaan pembangunan nasional;
- h. Melakukan validasi terhadap status peraturan perundang-undangan (masih berlaku, dicabut, atau telah diubah);
- i. Mengintegrasikan seluruh data peraturan menteri beserta status keberlakuannya yang terdapat pada situs masing-masing kementerian atau lembaga; dan
- j. Mengintegrasikan seluruh data peraturan daerah beserta status keberlakuannya yang terdapat di semua pemerintahan provinsi, dan kabupaten/kota.

Dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, berkenaan dengan evaluasi dan pemantauan ini telah diakomodir dalam Pasal 95A dan Pasal 95B. Di dalam Pasal 95 A disebutkan bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan setelah undang-undang berlaku yang dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Selanjutnya di dalam Pasal 95B disebutkan bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilakukan dalam 3 (tiga) tahap yaitu : perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut.

5. Penataan Kelembagaan Pengelola Peraturan Perundang-Undang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undang memberikan kepada banyak lembaga untuk membuat peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Namun demikian, dari perspektif kelembagaan, saat ini tidak ada satupun lembaga yang mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan pengelolaan regulasi secara nasional. Kewenangan perumusan peraturan perundang-undangan tersebut tersebar pada kementerian /lembaga, sementara itu Kementerian Hukum dan HAM yang tidak mempunyai kewenangan untuk menangani kebijakannya hanya menangani sebagian proses pembentukan peraturan perundang-undangan (seperti harmonisasi dan pendampingan ketika proses tersebut masuk pada tahap pembahasan di parlemen).¹⁸⁰

Berdasarkan hal tersebut, kehadiran satu lembaga khusus yang mengelola pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi suatu keniscayaan agar kuantitas peraturan perundang-undangan dapat dikendalikan secara proporsional dan kualitas peraturan perundang-undangan dapat ditingkatkan lebih baik. Dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia sebenarnya gagasan untuk menempatkan pembentukan kebijakan dan regulasi pada satu lembaga pernah dilakukan dengan dibentuknya Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 1964 tentang Panitia Negara Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Urusan dan Tata-Cara dan Peraturan Perundang-Undang. Meskipun pada tahap implementasi perpres tersebut tidak dapat dioperasionalkan karena terjadinya pergantian kekuasaan¹⁸¹, namun ide untuk mengadakan lembaga khusus ini dituangkan dalam perubahan UU No 12 Tahun 2011.

Berulang kali dalam beberapa pasal di dalam perubahan UU No 12 Tahun 2011 disebutkan mengenai "...lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang

¹⁸⁰ Diana Sadiawati, dkk, *Op.Cit.* hlm 46

¹⁸¹ *Ibid*

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Jika dibaca kembali pasal per pasal dalam Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 ini, tidak ada satupun pasal yang menjelaskan terkait dengan lembaga apa yang dimaksud yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan hal tersebut, asumsinya adalah melalui UU tersebut pemerintah akan membuat satu lembaga khusus dan bukan bagian dari kementerian yang mengelola pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dalam pencairan format yang ideal mengenai lembaga yang cocok untuk melaksanakan urusan tersebut, maka menjadikan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) menjadi lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah jawabannya. Alasannya, *Pertama*, BPHN sudah terbentuk di bawah naungan Kementerian Hukum dan HAM berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, sehingga tidak perlu dibentuk lembaga baru agar tidak tumpang tindih dengan tugas dan fungsi BPHN dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, BPHN dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sudah memiliki pengalaman yang didasarkan pada fungsinya yaitu penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional; pelaksanaan analisis dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum; dan pemantauan dan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan analisa dan evaluasi hukum, perencanaan hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, serta dokumentasi dan jaringan informasi hukum. *Ketiga*, menghemat anggaran pendapatan dan belanja negara; membentuk lembaga baru tentu akan membuat pos anggaran baru dalam beban anggaran pendapatan dan belanja pemerintah, dengan memanfaatkan

■

lembaga yang sudah ada maka penghematan terhadap beban belanja tersebut dapat dilakukan. *Keempat*, BPHN telah memiliki struktur organisasi yang jelas seperti Kepala Badan, Sekretariat Badan, dan bagian-bagian lainnya dalam melaksanakan fungsinya. Jika pada akhirnya, pilihan pemerintah menjadikan BPHN menjadi lembaga

Penutup

Indikator keberhasilan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan selama ini lebih berorientasi pada jumlah (kuantitas) peraturan perundang-undangan yang dihasilkan. Hal ini kemudian berdampak pada kualitas peraturan perundang-undangan yang rendah. Salah satu tolak ukur yang digunakan untuk melihat berkualitas atau tidaknya peraturan perundang-undangan adalah dengan melihat dari jumlah pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) baik yang dilakukan oleh Mahkamah Agung maupun oleh Mahkamah Konstitusi dan kualitas sumber daya perancang, pembentuk, pelaksana dan penegak peraturan perundang-undangan. Selain itu, juga terdapat beberapa persoalan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedikitnya ada 3 (tiga) permasalahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu: (1) Masalah formil dalam tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) Penafsiran peraturan perundang-undangan, dan (3) Penerapan peraturan perundang-undangan. Adapun strategi yang direkomendasikan dalam tulisan ini untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan adalah : (1) peningkatan kapasitas perancang perundang-undangan; (2) Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (3) Melakukan pengkajian pra perancangan peraturan perundang-undangan; (4) Melakukan pemantauan dan evaluasi pembentukan peraturan perundang-undangan; dan (5) Penataan kelembagaan pengelola peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

- Ahmad Redi, 2018, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Sinar Grafika, Jakarta
- Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta
- Diana Sadiawati, dkk, 2015, *Strategi Nasional Reformasi Regulasi Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana dan Tertib*, Kementerian PPN/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta
- Enny Nurbaningsih “*Evaluasi Hukum dan Proyeksi Pembangunan Hukum Nasional Dalam Rangka Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional*” Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta
- Hendra W. Prabandani, “*Urgensi Pengkajian Pra-Perancangan Sebagai Instrumen Perbaikan Perencanaan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*”, disampaikan dalam Forum Komunikasi Hukum Dalam Rangka Peningkatan Kapasitas Perancang Peraturan Perundang-undangan Kementerian Pertanian di Depok, 28 September 2018
- ICEL “Implementasi Undang-Undang Pengelolaan Sampah (HSPN 2019)” Lembar Informasi, Pengelolaan Sampah, Februari 2019
- Mahkamah Konstitusi, 2018, *Laporan Tahunan 2018 Mengawal Daulat Rakyat*, Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- Sitti Mawar, Metode Penemuan Hukum (Interpretasi dan Konstruksi) Dalam Rangka Harmonisasi Hukum dalam www.jurnal.ar.raniry.ac.id
- Yuliandri, dkk, 2014, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Pusat

Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional
Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan
Hak Asasi Manusia

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor Tahun 2019 tentang Perubahan Atas
Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-Undangan

Reformasi Peraturan Perundang-Undangan: Menjaga Konsistensi Hirarki dan Muatan Materi Hukum

Wendra Yunaldi

Fakultas Hukum UMSB Kampus Bukittinggi, Tarok Dipo, Kec. Guguk Panjang, Kota Bukittinggi (wendrayunaldi78@gmail.com)

A. Latar Belakang Permasalahan dan Metode Penelitian

1. Latar Belakang Permasalahan

Peraturan perundang-undang dibuat oleh negara dalam rangka memberi garis pedoman terhadap pelaksanaan fungsi dari kewenangan negara serta menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Cita ideal negara hukum meniscayakan hukumlah yang memberikan yang melegitimasi seluruh tindakan dan perbuatan *halal* yang dibuat baik oleh negara maupun masyarakat. Sekalipun hal tersebut juga membuat pengertian Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) tidak

hanya berhenti pada pengertian bahwa segala sesuatu senantiasa harus berdasarkan hukum.¹⁸²

Konsepsi negara hukum yang ditegaskan oleh Pasal 3 UUD Tahun 1945 “ negara Indonesia adalah negara hukum”. Hukum menjadi panglima untuk mengomandoi seluruh aspek lalu lalang kehidupan individu, masyarakat dan negara dengan berbagai institusinya. Oleh karenanya, hukum bersifat objektif dalam keseluruhan realitas kehidupan bangsa Indonesia, baik dalam bentuk tertulis (*written*) maupun tidak tertulis (*unwritten*)

Dalam klausul menimbang UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan :

- a. bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Penegasan adanya keinginan untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum melalui pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu dan berkelanjutan di dasarkan atas kehendak UUD Tahun 1945, di samping untuk mempertegas amanat konstitusi, terlebih lagi dengan pemikiran negara hukum menjadi komitmen negara untuk menertibkan dan sekaligus mewujudkan kepaduan hukum bagi masyarakat. Hukum karenanya

¹⁸² Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, 2005, PT Tatanusa, Jakarta, hlm. 1

menciptakan ketertiban dan sekaligus kesinkronan kebijakan-kebijakan di antara lembaga-lembaga negara.

Kesinkronan atau ketertiban hukum menjadi niscaya karena hukum benar-benar memberikan acuan baku terkait dengan apa dan bagaimana negara melaksanakan kewajibannya. Dengan hirarki perundang-undangan sebagaimana diatur Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011, jenis dan muatan materi hukum bersifat hirarkis dalam kaidah hukum tertinggi menjadi acuan bagi hukum di bawahnya yang lebih rendah hirarkisnya. Dalam perspektif *stufantheori*, hukum di bawah yang lebih rendah tidak boleh membatasi, menghalangi, dan mengaburkan muatan materi yang telah ditetapkan oleh hukum yang lebih tinggi agar terdapat konsistensi serta kepastian hukum dalam pengaturan muatan materinya.

Ada tujuh jenis peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh undang-undang No. 11 Tahun 2012, ketujuh peraturan tersebut bersifat piramida yang menegaskan peraturan di bawah tidak boleh melanggar norma yang terkandung dalam peraturan di atasnya. Dalam hirarki tersebut terkandung sifat pemancaran dari peraturan yang lebih tinggi kepada peraturan di bawahnya secara holistik, dan tidak terpisah-pisah.

Dalam dinamika pertumbuhan produk hukum dewasa ini, di samping tujuh jenis peraturan perundang-undangan di atas, persoalan kemudian mengemuka ketika bermunculan berbagai produk hukum yang bersifat institusional dan sektoral seperti di kementerian muncul peraturan menteri dan surat edaran. Seluruh kementerian memiliki produk peraturan menteri yang memberi aturan kepada instansi di bawahnya dan cenderung berlaku umum terkait dengan pihak ketiga di luar instansi kementerian bersangkutan.

Beberapa kasus yang penting untuk dipertimbangkan, Pemerintah Daerah memiliki jenis produk hukum Peraturan Daerah. Peraturan Daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD mengatur terbatas kepentingan yang menjadi landasan kebijakan sebatas wilayah pemerintahan daerah bersangkutan, yang oleh karenanya Peraturan Daerah tersebut tidak berlaku bagi pemerintah lainnya. Akan tetapi, setiap peraturan daerah yang diterbitkan mesti memuat dalam dasar mengingatnya Peraturan Menteri yang terkait dengan Peraturan Daerah yang akan diterbitkan. Ketentuan lain yang sekalipun tidak dimuat dalam Peraturan Daerah yang mesti menjadi pertimbangan Kepala Daerah dalam mengambil kebijakan, adalah Surat Edaran yang diterbitkan oleh Kementerian. Oleh karenanya, kedudukan Peraturan Daerah yang jelas-jelas dengan tegas merupakan jenis produk hukum yang diatur sebagai produk hukum, tidak dapat tidak secara materil mesti mengacu kepada Peraturan Menteri yang tidak ada dalam ketentuan mengenai produk peraturan perundang-undangan, sedangkan secara semangat dan muatan yang hendak dirumuskan, tidak jarang pertimbangan-pertimbangan terhadap surat edaran yang diterbitkan oleh kementerian mesti dirujuk dan dipertimbangkan oleh pembentuk peraturan daerah.

Persoalan procedural ini tidak muncul dalam bentuk seperti itu saja, tidak jarang, begitu banyaknya peraturan menteri dan keputusan-keputusan lainnya yang dibuat oleh kementerian, pemerintah daerah dan organisasi perangkat daerah (OPD) mengalami kegagalan untuk menyikapinya terkait dengan kebijakan yang mesti diambil untuk kepentingan daerah. Di sisi lain, kewenangan Kemendagri sebagai Pembina produk hukum daerah, kedudukannya dapat membatalkan peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Sekalipun disusunnya ketentuan tentang Kementerian Negara dalam Bab V yang terpisah dari Bab II tentang kekuasaan pemerintahan negara, pada pokoknya disebabkan oleh karena menteri-menteri negara bukanlah pegawai biasa, tetapi ia berkedudukan sebagai pemimpin departemen, dalam hal demikian, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya.¹⁸³ Dengan demikian kedudukan menteri-menteri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 perubahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara disebutkan bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Urusan tertentu yang dimaksud terdiri atas: a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Pentingnya mengenai kedudukan menteri dalam kekuasaan pemerintahan dapat merujuk pada pendapat Maria Farida Indrati S mengenai kedudukan menteri berdasarkan rumusan dalam Pasal 17 UUD 1945 perubahan yang dapat disimpulkan sebagai berikut.... bahwa menteri-menteri Negara bukanlah pegawai tinggi biasa, meskipun kedudukan menteri itu bergantung pada Presiden. Selain itu, berdasarkan pasal 17 ayat (3) UUD 1945 perubahan, sebenarnya menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouveir*

¹⁸³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 2010, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 209

executive) di bidangnya.¹⁸⁴

Lantas substansi peraturan perundang-undangan itu hendak seperti apa akan diwujudkan oleh UU No. 12 Tahun 2011. Ketika “lampu merah” lalu lintas perundang-undangan di veto oleh keputusan-keputusan kementerian yang nota bene merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah yang dalam hal ini menjadi leading sector undang-undang dan peraturan pemerintah serta peraturan presiden. Sekalipun pandangan Jimly Asshiddiqie, Titik dan Maria Farida yang meletakkan kedudukan menteri sebagai lembaga strategis, namun dalam kenyataannya produk hukum lembaga kementerian tidak dimasukan sebagai salah satu bentuk dari produk hukum peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana ditemukan beberapa kasus-kasus, dengan diperluasnya peluang untuk mempersempit makna-makna substantive dalam muatan materi hukum yang lebih tinggi oleh peraturan-peraturan sektoral instansi pemerintahan, yang sejatinya selesai pada level PP dan Perpres yang nota bene mengejawantahkan kekuasaan pemerintah diharapkan dapat mempersingkat dan sekaligus membuat tertib perundang-undangan menjadi efektif dalam mengelola pemerintahan, mulai dari pusat sampai ke tingkat terendah.

Berdasarkan pemikiran di atas, permasalahan dalam penelitian ini difokuskan kepada persoalan ; 1) apa substansi muatan materi peraturan menteri dan 2) bagaimana semestinya kedudukan peraturan menteri dalam sistem peraturan perundang-undangan nasional.

¹⁸⁴ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, 1998, Kanisius, Jogjakarta, hlm. 155

2. Metodologi Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif.¹⁸⁵ Penelitian yuridis normative cenderung menggunakan jenis data sekunder berupa bahan hukum (primer, sekunder dan tersier) seperti Peraturan Perundang-undangan serta tulisan-tulisan, literatur, hasil penelitian, kamus hukum, dan putusan-putusan Mahkamah Agung/ Pengadilan Tinggi yang berkaitan dengan sengketa pilkada. Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif.

Selain menggunakan data sekunder, penelitian ini menggunakan data primer. Data primer akan digali dari para pendapat ahli dan berbagai pendapat yang berkembang terkait dengan pembahasan penelitian ini, baik dalam bentuk buku, makalah, jurnal dan lain sebagainya. Hubungan antara bahan hukum sekunder dan bahan hukum primer adalah untuk melengkapi dan mengkonfirmasi bahan yang diperoleh.

B. Ketentuan Norma Perundang-Undangan Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan selain yang diatur dalam Pasal 7 (1) UU No. 11 Tahun 2012 adalah mencakup peraturan yang ditetapkan oleh berbagai lembaga negara, sebagaimana dijelaskan Pasal 8 ayat (1) :

Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat,

¹⁸⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1986, cet, 3, UI Press, Jakarta, hlm. 51.

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 yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, DPRD, MA, MK, BPK, KY, BI dan Menteri, sekalipun tidak dimasukkan ke dalam hirarki perundang-undangan, namun sebagaimana dijelaskan Pasal 8 ayat (1) tetap merupakan jenis peraturan perundang-undangan. Kedudukannya peraturan-peraturan tersebut ditegaskan Pasal 8 ayat (2) : Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan perundang-undangan dimaksud mesti memenuhi persyaratan ; 1) diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau 2) dibentuk berdasarkan kewenangan. Dalam tori kewenangan terdapat dua model kewenangan, yaitu kewenangan yang bersifat atribusi dan kewenangan yang bersifat delegasi. Atribusi kewenangan merupakan penciptaan wewenang (baru) oleh konstitusi/ grondwet atau pembentuk undang-undang (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.¹⁸⁶ Kewenangan yang bersifat atributif dari UUD Tahun 1945 merupakan jenis dan

¹⁸⁶ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, 1990, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 347

hirarki perundang-undangan sebagaimana terdapat pada Pasal 7 ayat(1) UU No. 11 Tahun 2012. Berbeda dengan bentuk atribusi pembentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat konstitutif, kewenangan distributif merupakan kewenangan turunan atau pembagian dari *delegans* kepada penerima delegasi *delegatoris*, dimana pemegang tanggungjawab berada pada tangan *delegatoris*.¹⁸⁷ Adapun jenis peraturan perundang-undangan yang berasal dari sifat kewenangan delegatif (*delegated legislation*) itu termasuk di dalamnya di antaranya sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) adalah Peraturan Menteri.

Peraturan menteri apabila mengacu kepada UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidaklah termasuk ke dalam kategori perundang-undangan, karena kewenangan yang bersifat delegatif itu mengandung sifat kebijakan (*beleidregels*) karena sifatnya secara teoritik merupakan keputusan pejabat administratif yang secara tidak langsung bersifat mengikat umum, namun bukan peraturan perundang-undangan.¹⁸⁸ Oleh karenanya, kebijakan yang dibuat oleh menteri tidak memiliki implikasi hukum dan tidak dapat dijadikan sebagai objek pengujian pada Mahkamah Agung.

Ketentuan kedudukan status peraturan menteri yang semula bersifat *beleidregels* itu kemudian dirobah melalui penormaan kedudukannya sebagai peraturan perundang-undangan paska disebutkannya dengan tegas bahwa peraturan menteri dan sejenisnya pada lembaga-lembaga negara itu merupakan peraturan perundang-undangan.¹⁸⁹

Beralihnya kedudukan peraturan menteri menjadi

¹⁸⁷ *Ibid.*,

¹⁸⁸ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, 1997, ed-2, cet, 1, Alumni, Bandung, hlm. 169

¹⁸⁹ Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011

bagian dari perundang-undangan hal itu tidak lantas menciptakan hirarki dan muatan materi hukum yang dapat mendorong tumbuhnya keteraturan dan ketertiban dalam penyelenggaraan pemerintahan. Banyak kemudian, sifat mendesak, tergesa-gesa, dan aturan yang sama diatur oleh Peraturan Menteri menciptakan kekacauan dalam lalu lintas penerapannya pada instansi-instansi di bawahnya. Contoh yang dapat dikemukakan terkait dengan persoalan ini adalah, yaitu adanya dua peraturan menteri, menteri dalam negeri dengan menteri aparatur negara mengenai *Standar Operasional Prosedur* (SOP), di mana secara substansial sifatnya mengandung dasar yang sama, namun, dalam beberapa hal terdapat perbedaan-perbedaan di antara keduanya. Bahkan terdapat kecenderungan pada setiap kementerian terdapat pengaturan mengenai SOP yang berbeda satu dengan lainnya, padahal ketentuan mengenai SOP tersebut mengandung kepentingan pertanggungjawaban dan tertib administrasi yang mesti dilaksanakan oleh seluruh Aparatur Sipil Negara (ASN).

Belum lagi terkait dengan kebijakan pada pemerintah daerah yang secara khusus memiliki norma khusus peraturan daerah sebagai perangkat hukum untuk mengatur berbagai hal terkait dengan pelaksanaan tanggungjawab pemerintah daerah. Kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah sering terhambat oleh beragam dan banyaknya peraturan yang diterbitkan oleh kementerian dalam negeri dalam rangka menertibkan pelaksanaan pengelolaan pemerintahan daerah. Sekalipun kepentingan untuk menciptakan ketertiban pengelolaan pemerintahan daerah adalah suatu keniscayaan, dengan *over full* peraturan kementerian dalam negeri mengatur keseluruhan kerja pemerintah daerah, pemerintah daerah terkesan lamban berjalan oleh karena adanya pembebanan

yang luar biasa dari peraturan-peraturan yang diterbitkan.¹⁹⁰

Namun dengan perubahan kedudukan dan status peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh kementerian, tidak saja berimplikasi kepada semakin gemuknya sumber rujukan hukum bagi pemerintahan daerah yang tidak jarang muncul kesulitan-kesulitan yuridis bagi mereka untuk mengimplementasikannya. Tidak jarang, karena kesulitan memahami peraturan menteri, banyak persoalan hukum yang terjadi, baik yang menimbulkan akibat hukum maupun yang bersifat kerancuan dalam administratif.

C. Gagasan Menertibkan dan Membatasi Banyaknya Peraturan Perundang-Undangan

Terkait dengan hirarki dan muatan materi hukum dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 7 ayat (1) sudah dijelaskan mengenai hirarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hirarki tersebut, maka teori penjenjangan hukum menjadi acuan lebih lanjut terkait dengan sifat norma tertinggi dan terendah. Makna tata urutan peraturan perundang-undangan terkait dengan dasar yuridis pembentukan peraturan menteri dalam arti bahwa hanya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau yang sederajat dapat dijadikan landasan atau dasar yuridisnya. Sekalipun peraturan daerah merupakan nomenklatur peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1), hal itu tidak berarti peraturan menteri mesti mengacu kepada Peraturan Daerah, sebab, dengan kedudukannya sebagai lembaga pemerintahan pusat, maka kedudukan hukum peraturan daerah dengan peraturan menteri tidak sederajat, yang oleh karenanya, Peraturan Daerah

¹⁹⁰ Belum lagi peraturan-peraturan menteri lainnya, seperti Kementerian Keuangan, Perdagangan, Pertanian, Kelautan dan sebagainya yang menjadi beban bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan dan peraturan yang bersifat konstitusional berdasarkan hirarki UU No. 12 Tahun 2011, tidak jarang, setiap terbitnya peraturan baru dari kementerian yang dalam waktu bersamaan peraturan sebelumnya belum terlaksana dengan maksimal, kebijakan mesti diroboh mengikuti kecenderungan perubahan yang baru.

mesti mengacu kepada peraturan menteri.

Adapun mengenai asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, keseluruhan produk peraturan perundang-undangan baik yang disebutkan Pasal 7 ayat (1) maupun Pasal 8 ayat (1) mesti mengikuti penormaam yang disebutkan oleh Pasal 6 yaitu : Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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 kehasil guna; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.

Asas-asas tersebut menjadi fondasi bagi pembentuk peraturan perundang-undangan agar produk hukum yang dibuat benar-benar menterjemahkan kebutuhan esensial serta dapat menjawab kebutuhan pembangunan akan hal-hal yang berkeseuaian dengan tujuan berbangsa dan bernegara. Sehingga, asas-asas ini benar-benar dapat diaplikasikan dalam penyusunan materi muatan produk hukum. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 disebutkan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan adalah : a. pengayoman; b. kemanusiaan c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan. Antara asas-asas dan materi muatan peraturan perundang-perundangan mesti sinkron serta memiliki korelasi agar produk hukum yang lahir benar-benar sesuai dengan ketentuan asas-asas subsntasi bernegara dan maupun asas-asas yang berisifat teknis penyusunan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas substansial atau asas hukum umum produk hukum adalah Pancasila sebagai cita bangsa Indonesia, Asas Hukum Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas hukum umum

pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.¹⁹¹ Ketiga asas substansial ini memberi pedoman dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan. Dimana dengan asas itu akan tercermin norma-norma Pancasila, Negara Hukum dan Sistem Konstitusi dalam muatan materi hukum. Oleh karenanya, ada aspek penting dan strategis terkait dengan kedudukan peraturan menteri yang bersifat teknis dan elaborasi agar tidak membatasi serta menghalangi tumbuhnya pelaksanaan Pancasila, Negara Hukum dan Konstitusi pada pemerintah daerah.

Secara filosofis, konsepsi negara hukum meniscayakan lahirnya produk-produk hukum untuk memberikan pedoman pengelolaan pemerintahan serta mengarahkan perilaku masyarakat secara tertib. Dengan demikian, konsepsi sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) membutuhkan produk hukum perundang-undangan yang baik, karena bagaimana mungkin akan terjadi penegakan hukum dan kesejahteraan pada masyarakat apabila hukumnya sendiri tidak berkualitas, dan jangan sampai penegakan hukum justru menimbulkan keresahan di masyarakat.¹⁹² Gagasan filosofis ini tentu membutuhkan tertib dan keajegkan hukum yang fleksibel, dinamis, dan tidak kaku sehingga pemerintah daerah khususnya dapat menjalankan pemerintahannya di samping bersandar kepada norma hukum tertinggi, lebih penting dari itu juga mampu mengakomodir dinamika tatanan normative yang hidup pada masyarakat daerah setempat.

Bahwa tertib administratif pemerintahan daerah yang berada di bawah pembinaan kementerian dalam negeri contohnya, hal itu tidak lantas membuat keleluasaan pemerintah daerah semakin berkurang. Menurut Rosjidi Ranggawidjaja :

¹⁹¹ A. Hamid S. Attamimi, *Op.Cit.*, hlm. 307-312

¹⁹² Sudikno Metrokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, 2002, Liberty, Yogyakarta, hlm. 146

Mengenai kewenangan menteri dalam pembentukan peraturan perUndang-Undangan pada dasarnya ada dua jenis peraturan perundang-undangan yang dapat ditetapkan oleh menteri, yaitu peraturan menteri dan keputusan menteri. Oleh karena menteri adalah pembantu presiden. Maka para menteri menjalankan kewenangan pemerintahan di bidangnya masing-masing berdasarkan delegasian wewenang (*derivatif*) dari Presiden. Keputusan presiden tentang pokok-pokok organisasi departemen, misalnya merupakan turunan kewenangan dari Presiden. Keputusan presiden tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen, misalnya merupakan turunan Presiden kepada Menteri-menteri. Untuk materi tertentu, kewenangan tersebut dapat juga diberikan melalui atribusi atau delegasi dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Walaupun dibedakan antara Peraturan Menteri dengan Keputusan menteri (yang berisi pengaturan). Pada kenyataannya tidak jelas materi apa yang harus diatur dengan Peraturan Menteri. Yang pasti, bahwa keduanya merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.¹⁹³

Secara yuridis-praktis, peraturan menteri baik yang bersifat khusus maupun yang berlaku umum, dengan berbagai macam bentuk pengaturan yang diterbitkan bukan semata-mata untuk kepentingan pengaturan. Untuk apa banyak peraturan jika kemudian aturan dimaksud malah akan menghambat, lebih baik sedikit peraturan, akan tetapi, semakin mendorong orang untuk berlaku lebih baik.

Dalam rangka dalam rangka reformasi ke arah

¹⁹³ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, 1996, Cita Bhakti Akademika, Bandung, hlm. 80

perwujudan cita-cita negara yang berparadigma atau berwawasan hukum, maka hukum dan sistem hukum itu sendiri juga perlu direformasi terlebih dulu. Secara simultan diikuti oleh reformasi politik, reformasi ekonomi, dan reformasi sosial budaya. Dalam kenyataannya, reformasi hukum itulah yang bersifat instrumental dalam rangka perwujudan gagasan reformasi politik, sosial, dan ekonomi sekaligus.¹⁹⁴

Adapun dasar dari gagasan penulis untuk menghapuskan dan setidaknya-tidaknya membuat peraturan yang dibuat oleh kementerian hanya berlaku khusus *beleidsregels* dan sekali berlaku *einmaligh* di dasarkan kepada kerangka berpikir :

Pertama ; Menteri-menteri adalah perpanjangan tangan dari Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan, oleh karena itu, menteri dalam kebijakannya mengartikulasikan ide, gagasan dan kebijakan Presiden, sehingga dengan demikian sifat peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh menteri melekat pada produk hukum yang dibuat oleh Presiden.

Kedua; Produk hukum yang terbit atas nama pemerintah dan presiden berupa Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) menjadi satu-satunya bentuk peraturan perundang-undangan yang melekatkan fungsi eksekutif dalam rangka pelaksanaan kehendak Pancasila dan UUD Tahun 1945 serta tujuan pembangunan bangsa dan negara, dalam rangka menghindari konflik peraturan dan kekacauan dalam lalu lintas produk hukum, maka produk hukum yang diterbitkan oleh eksekutif cukup sampai pada level PP dan Perpres sehingga jika kemudian terjadi perubahan, maka sifat perubahan itu tidak akan berdampak luas pada kedinamisan roda pemerintahan di bawahnya.

¹⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara Dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005, diakses dari <http://www.jimly.com>, 2005, hlm 15

■

Ketiga ; sifat teknis pengaturan yang melekat pada jenis produk hukum peraturan menteri cenderung dibangun dalam konstruksi berpikir “sectoral” tanpa mempertimbangkan relasi produk hukum tersebut dengan kementerian lainnya, akibatnya lembaga pelaksana dari peraturan menteri tersebut terpaksa memilih produk hukum yang memiliki garis hubungan vertikal semata yang kadang-kadang cenderung berpotensi *over lepping* sehingga merugikan kepada lembaga pelaksana.

Keempat ; guna menjawab kebutuhan “kepentingan” serta rasionalisasi yang dibangun oleh kementerian sering berimplikasi “tidak nyambung” dengan pemahaman lembaga pelaksana di bawahnya, sehingga peraturan yang terbit tidak efektif dalam mendorong kedinamisan lembaga di bawahnya menggerakkan roda organisasi pemerintahan.

Kelima ; produk-produk hukum yang diterbitkan kementerian yang begitu banyak, baik dalam bentuk peraturan maupun keputusan, sering menjadi penghalang dan penghambat bagi kepentingan pengambilan kebijakan yang cepat dengan alasan *belum adanya peraturan menteri*, ini telah menjadi adagium negatif terhadap kedinamisan jalannya roda pemerintahan.

Keenam ; pemerintah pusat perlu dan mesti memberi keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan produk hukum – yaitu Peraturan Daerah - yang berkualitas tanpa dibatasi dan ataupun di *dituntutn secara buta dan kaku* oleh peraturan-peraturan yang diterbitkan oleh kementerian.

Gagasan ini berbeda dengan apa yang diuraikan Jimly Asshiddiqie terkait dengan kebutuhan yang sangat penting terhadap kewenangan menteri dalam menerbitkan produk hukum. Lebih lanjut ditulis Jimly Asshiddiqie “ Menteri pada dasarnya mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang berhubungan dengan bidang tugasnya. Walaupun dalam menetapkan politik pemerintahan

dan koordinasi di dalam pemerintahan negara, para menteri harus bekerjasama satu sama lain dan seerat-eratnya di bawah kepemimpinan Presiden.¹⁹⁵

Berdasarkan uraian di atas, gagasan penulis untuk menghapuskan produk hukum yang diterbitkan oleh kementerian yang bersifat perundang-undangan di atas adalah dalam rangka mendorong lahirnya instrument-instrumen hukum *localitas* yang dibuat dari, oleh dan untuk kepentingan pemerintah daerah sendiri. Meskipun masih terdapat kelemahan-kelemahan baik sisi SDM maupun tekhnis di tubuh pemerintah daerah, setidaknya upaya untuk mendorong pemerintah daerah mampu melahirkan produk hukum yang berkualitas mesti terus dilakukan sehingga pemerintah daerah tidak semata-mata *robot* yang bekerja dengan *kaca mata kuda*. Kecenderungan peraturan menteri yang dibuat atas “logika” pemerintah pusat, mesti dirobah dengan memberikan kesempatan kepada pemerintah daerah untuk membuat produk hukum yang didasarkan pada jiwa, semangat dan “logika” pemerintah daerah itu sendiri.

Reformasi regulasi intinya terletak pada keluasan, kedalaman, dan keefektifan suatu produk hukum di samping yang tidak kalah pentingnya adalah kemandirian dan kebebasan bertindak yang diambil dalam hal ini oleh pemerintah daerah. Dalam hal ini tidak saja berupa peraturan, akan tetapi juga jenis produk keputusan seperti Surat Edaran dan bentuk-bentuk dokumen hukum lainnya yang sering ditertibkan oleh kementerian yang berpotensi menciptakan kekakuan dalam pelaksanaan roda pemerintahan.



D. Kesimpulan

Reformasi regulasi dalam hal ini terhadap produk hukum yang dibuat oleh menteri yang oleh UU No. 12 Tahun 2011 dikategorikan – baik peraturan maupun keputusan – sebagai bentuk peraturan perundang-undangan. Meletakkan posisi peraturan menteri sebagai jenis peraturan perundang-undangan yang tidak melekat dalam hirarki perundang-undangan, melainkan oleh karena sifat pemerintahan yang melekat pada kementerian atau departemen, hal itu berimplikasi kepada kacaunya regulasi yang dibuat oleh pemerintah daerah. Kesibukkan lalu lalang peraturan menteri sampai kepada aspek sekecil-kecilnya – bahkan cenderung membuat kerancuan kedudukan PP dan Perpres - membuat kemandegkan pada instansi pemerintah daerah mengatur sendiri produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan rasionalitas pemerintah sendiri.

Gagasan reformasi yang meniscayakan *kebebasan*, *kemandirian*, dan *keefektifan* maka dengan semata-mata merujuk kepada PP dan Perpres diharapkan sistem hukum dapat terkelola secara baik dan efektif.

E. Daftar Pustaka

1. Buku

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, 1990, Universitas Indonesia, Jakarta

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, 1997, ed-2, cet, 1, Alumni, Bandung

Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Sorotan: Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, 2005, PT Tatanusa, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 2006, Konstitusi Press, Jakarta

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, 1998, Kanisius, Yogyakarta

Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancangan Peraturan Perundang-undangan*, 1996, Cita Bhakti Akademika, Bandung

Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 1986, cet, 3, UI Press, Jakarta

Sudikno Metrokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, 2002, Liberty, Yogyakarta

Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, 2010, Prenada Media Group, Jakarta

2. Internet

Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia: Paradigma Penyelenggaraan Negara Dan Pembangunan Nasional Berwawasan Hukum*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Nasional Ormas-Ormas Kristen di Jakarta, 10 November 2005, diakses dari <http://www.jimly.com>, 2005

Penataan Produk Hukum Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah

Charles Simabura

Dosen/Peneliti Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas

Tarik menarik antara desentralisasi ataupun sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tak terlepas dari prinsip Negara kesatuan yang dianut Indonesia. sejak awal kemerdekaan, Soekarno cenderung menerapkan konsep sentralistis pada saat memimpin Indonesia. Bahkan sentralisasi kekuasaan inilah yang kemudian dianggap memicu beberapa pemberontakan pada masa lalu. Perlawanan yang dilakukan oleh daerah pada era Soekarno sebagian besar pada intinya mengusung adanya desentralisasi kekuasaan. Praktik sentralistik kemudian diterapkan secara konsisten pada era pemerintahan Presiden Soeharto selama kurang lebih 32 tahun.

Kilas sejarah tersebut dimaksudkan untuk mengingatkan kembali bahwa perjuangan gagasan otonomi daerah bukanlah perkara sederhana. Otonomi daerah pada saat reformasi lahir

dari gagasan yang tak jauh berbeda dengan tuntutan pada zaman kolonial, Orde Lama dan Orde Baru. Sejarah seakan berulang, praktik sentralistik kembali menguat pasca reformasi dimana pada mulanya otonomi daerah menguat.

Tuntutan otonomi daerah sebagai salah satu agenda pokok reformasi tahun 1998 menginginkan adanya desentralisasi kekuasaan dalam segala bidang. Daerah menuntut agar diberikan kebebasan untuk mengatur dan menentukan nasibnya sendiri sesuai dengan karakter dan potensi masing-masing. Praktik sentralisasi pada era Orde Baru yang memiskinkan daerah dan menciptakan ketimpangan pembangunan yang luar biasa harus segera diakhiri.

Jika merujuk ketentuan Pasal 18, 18A dan Pasal 18B UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional bagi pelaksanaan otonomi daerah setidaknya terdapat 2 (dua) gagasan besar bentuk otonomi daerah yaitu:

Pertama, dimungkinkan dilakukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistik/lokalistik dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah itu, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang bersifat pluralis, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda.¹⁹⁶

Konsep yang kedua dikenal dengan istilah *asymmetrical autonomy* dimana pada daerah otonom dimungkinkan untuk menerapkan pola otonomi yang berbeda antar daerah namun dengan karakteristik yang sangat khusus sehingga terdapat pembeda dengan daerah lain. Hal inilah yang kemudian diterapkan di beberapa daerah otonom khusus seperti Papua dan Nangroe Aceh

¹⁹⁶ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: MKRI- PSHTN FHUI, 2004, h. 215.

Darussalam. Selain itu juga dikenal Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Daerah tersebut memiliki format kelembagaan pemerintahan yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.

Kewenangan Mengatur Dalam Otonomi Daerah

Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan masyarakat. Menurut Bagir Manan setidaknya terdapat beberapa patokan dalam melihat hubungan pusat dan daerah, yaitu:¹⁹⁷

- a. Sistem rumah tangga daerah harus menjamin keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- b. Pada dasarnya, urusan rumah tangga daerah bersifat asli bukan sesuatu yang diserahkan oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Patokan inilah yang kemudian menyebutkan pada mulanya bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya;
- c. Sistem rumah tangga daerah harus memberi tempat bagi prakarsa atau inisiatif untuk mengatur, mengurus dan mengembangkan urusan rumah tangga daerah;
- d. Otonomi luas diartikan sebagai kebebasan berprakarsa atau inisiatif sendiri mengatur dan mengurus segala hal yang berkaitan dengan kepentingan rakyat daerah;
- e. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda sesuai

¹⁹⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum, Yogyakarta, 2005, h. 18.

-
- dengan keadaan dan kebutuhan setempat;
- f. Sistem rumah tangga daerah harus benar-benar mencerminkan pemencaran kekuasaan antara pusat dan daerah yang menjamin kemandirian daerah;
 - g. Sistem rumah tangga –terutama- bertujuan mewujudkan keadilan dan kesejahteraan social;
 - h. Dalam sistem rumah tangga daerah harus ada tempat (ruang) bagi pusat untuk mempengaruhi daerah menuju pemerataan keadilan dan kesejahteraan.

Selain itu dalam hubungan pusat dan daerah perlu memperhatikan beberapa pola relasi antar satuan pemerintahan yang melingkupi beberapa dimensi hubungan:¹⁹⁸

- a. Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu otonomi luas atau terbatas. Otonomi terbatas apabila urusan rumah tangga daerah otonom ditentukan secara kategoris dan sistem pengawasan dilakukan sedemikian rupa. Otonomi luas apabila bertolak pada prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat;
- b. Hubungan pengawasan, sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaan pengawasan. Semakin kuat pengawasan justru akan mempersulit daerah namun jika tanpa pengawasan maka akan membuat daerah kebablasan;

¹⁹⁸ Ibid. h. 37.

- c. Hubungan keuangan pusat dan daerah dimanapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Dimana inti dari hubungan keuangan antara pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan bukan pembagian keuangan;
- d. Hubungan pusat dan daerah serta susunan organisasi pemerintahan di daerah, banyaknya kantor-kantor pusat di daerah sangat mempengaruhi kemandirian otonomi. Keberadaan kantor-kantor pusat di daerah (mis. Kanwil) harus mampu menunjang otonomi daerah bukan sebaliknya.

Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah tidak boleh dipersempit maknanya hanya dalam kaitan dengan otonomi pemerintah daerah. Sehingga harus dibedakan antara pengertian *local autonomy* (otonomi daerah) dengan *local government* ataupun *local administration* (pemerintah daerah). Kebijakan otonomi daerah tidak hanya dimaksudkan untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah, tetapi yang lebih penting pada akhirnya adalah otonomi rakyat daerah dalam berhadapan dengan birokrasi pemerintahan secara keseluruhan.¹⁹⁹

Dalam konteks ini Clarke dan Stewart memberikan 3 (tiga) model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah:²⁰⁰

Pertama, the relative autonomy model, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan.

¹⁹⁹ Jimly Asshidiqie..., Op. Cit., h. 147.

²⁰⁰ Lihat dalam Nimatul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FHUII Press, 2007, h. 2.

Kedua, the agency model, dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah instrumen penting daerah lebih banyak tergantung pada bantuan dari pemerintah pusat.

Ketiga, the interaction model, merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dari ketiga model tersebut maka jika merujuk UUD NRI tahun 1945 model yang diterapkan di Indonesia lebih mendekati tipe *the relative autonomy model*. Meskipun demikian tidak menutup kemungkinan dalam beberapa hal menggunakan model yang kedua maupun ketiga. Setidaknya terdapat beberapa ciri umum penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut UUD NRI tahun 1945 sebagai berikut :²⁰¹

1. Pemerintah daerah terbentuk karena dibentuk oleh Pemerintah sehingga dapat dihapus oleh Pemerintah melalui proses hukum;
2. Di wilayah Indonesia dibentuk provinsi dan di wilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom;
3. Pembentukan wilayah diatas mempunyai konsekuensi bahwa kebijakan desentralisasi dibuat oleh pemerintah sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD serta

²⁰¹ Zudan Arif Fakrulloh, *Simplifikasi dan Reformasi Regulasi di Era Otonomi Daerah*, Makalah tanpa tahun.

masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis;

4. Hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah otonom (provinsi, kabupaten dan kota) adalah bersifat tergantung dan bawahan (*dependent and subordinate*). Prinsip ini berbeda dengan hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut prinsip federalisme yang sifatnya independen dan koordinatif;
5. Adanya pembagian dan penyerahan urusan kepada daerah otonom;
6. Gubernur merupakan wakil pemerintah yang ada di daerah untuk melaksanakan urusan Pusat yang ada di daerah;
7. Terdapatnya perbedaan sumber daya alam dan sumber daya manusia pada masing-masing daerah, maka pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menjadi sangat penting bagi terciptanya penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan.

Meskipun UU tentang Pemda telah diganti sebanyak dua kali namun pada prinsipnya pelaksanaan otonomi daerah masih tetap dipertahankan.²⁰² Agar tetap pada koridornya maka relevan kiranya kembali mengingat apa yang pernah disampaikan oleh The Liang Gie bahwa desentralisasi diperlukan karena alasan-alasan berikut :²⁰³

1. Dilihat dari sudut pandang politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya

²⁰² UU No. 22/1999 diganti dengan UU 32/2004 dan kemudian terakhir diganti dengan UU 23/2014).

²⁰³ The Liang Gie, Sejarah Pertumbuhan Pemerintah Daerah Di Indonesia, jilid I (Jakarta: Gunung Agung, 1968) dalam Tri Ratnawati, *Masa Depan Otonomi Daerah*, pada Buku dengan editor Mubarak dan M. Zaki, *Blue Print Otonomi Daerah Indonesia*, Yayasan Harkat Bangsa, 2006, h. 465.

-
- dapat menimbulkan tirani;
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melayani diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
 3. Dari sudut pandang teknis organisatoris pemerintahan. Alasan mengadakan pemerintahan daerah (*desentralisasi*) adalah semata-mata untuk mencapai pemerintahan yang efisien;
 4. Dari sudut pandang kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah;
 5. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Pada intinya desentralisasi tidak mengharuskan semua kekuasaan pusat didelegasikan ke daerah khususnya untuk kewenangan yang bersifat strategis. Pemerintah pusat tetap memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan tegas terhadap unit pemerintahan lokal yang tidak menunjukkan kinerja yang baik.²⁰⁴

Pembentukan Produk Hukum Daerah

Otonomi daerah dikembangkan sebagai upaya strategis untuk menjamin keutuhan bangsa dan negara serta mendorong proses demokratisasi hubungan antara pusat dan daerah.²⁰⁵ Berdasarkan Pasal 5 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan :

²⁰⁴ Ibid. h. 464.

²⁰⁵ Op. Cit. Jimly Asshidiqie...h.137.

- a. asas Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom;
- b. asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah;
- c. Dekonsentrasi pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum; dan
- d. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Kewenangan pembentukan produk hukum daerah merupakan wujud dari pembangunan sistem hukum nasional. Pembentukan Produk hukum daerah tidak boleh terlepas dari politik hukum nasional itu sendiri. Produk hukum daerah wajib berpedoman dan menyatu dengan politik hukum nasional yang dapat diuraikan sebagai berikut :²⁰⁶

1. Politik hukum nasional merupakan satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
2. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkuat sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;
3. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras, agama. Kalalupun ada perbedaan semata-mata didasarkan pada

²⁰⁶ Op. Cit. Bagir Manan...h. 179.



kepentingan nasional dalam rangka kesatuan dan persatuan bangsa;

4. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
5. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
6. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat; dan
7. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum.

Dengan demikian sebagai bagian dari subsistem hukum nasional maka produk hukum daerah wajib hukumnya berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan tingkatan pemerintahan. Menurut Bagir Manan dengan merujuk *Stufenbow Theory* yang disampaikan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky tentang adanya jenjang norma maka konsekuensinya ajaran tentang tata urutan perundang-undangan mengandung beberapa prinsip :

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya;
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
4. Suatu peraturan perundag-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundag-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat;

5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama maka peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.²⁰⁷

Dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, menurut UU Pemda Pasal 236 ayat (1) daerah diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah (Perda). Selalin itu berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 Permendagri Nomor 80 tahun 2015 jo Permendagri Nomor 61 tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum, secara keseluruhan setidaknya daerah dapat membentuk Produk Hukum Daerah Meliputi:²⁰⁸

- a. Produk hukum daerah berupa Peraturan: Perda, Perkada, peraturan Bersama Kepala Daerah, Peraturan DPRD ; dan
- b. Produk hukum daerah berupa penetapan: keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan impinan DPRD, keputusan badan kehormatan.

Secara khusus UU Pemda telah mengatur lebih detail tentang pembentukan Perda sebagai peraturan pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah.

²⁰⁷ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003 h. 133.

²⁰⁸ Dasar dari pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan mandat dan delegasi dari UU Pemda dan berdasarkan Pasal 8 UU Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Praturan Perundang-undangan menyatakan :

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup 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.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Pembentukan Peraturan Daerah

Jika diperbandingkan maka berdasarkan UU Nomor 32/2004, materi muatan Perda sebagai pelaksanaan dari kewenangan dari daerah otonom sebelumnya meliputi:²⁰⁹

- a. penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan;
- b. penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah;
- c. materi muatan perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sedangkan berdasarkan Pasal 236 UU No. 23/2014 (UU Pemda), Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda. Perda tersebut dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. Adapun materi muatan Perda adalah:

- a. penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan;
- b. penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan
- c. Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada undang-undang ini dipertegas peluang bagi daerah untuk memasukan materi muatan yang bersifat lokal dengan tetap berpedoman pada asas-asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹⁰

Sayangnya, sampai saat ini kualitas pembentukan Perda

²⁰⁹ Lihat Pasal 136 UU No. 32/2004 dan bandingkan dengan Pasal 14 UU No. 12/2011.

²¹⁰ Pasal 237 ayat (1) UU No. 23/2014.

masih sangat rendah. Hal demikian diakibatkan oleh beberapa factor yang pernah disampaikan oleh Wahidudin Adam dimana faktor tersebut antara lain:²¹¹

- a. Adanya persepsi keliru yang mengakibatkan terjadinya distorsi terhadap makna otonomi yang ditandai dengan pembentukan peraturan daerah yang mengatur penggalan potensi sumber dana sebesar-besarnya melalui pajak dan retribusi. Hal inilah yang kemudian memunculkan banyak sekali Perda yang akhirnya dibatalkan karena dianggap menimbulkan ekonomi biaya tinggi;
- b. Peraturan daerah belum berorientasi pada masalah utama yang diharapkan masyarakat seperti peningkatan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan penanggulangan kemiskinan. Meskipun sudah banyak Perda tentang pelayanan publik yang dibentuk namun sampai saat ini kualitas pelayanan public tetap saja buruk. Bahkan ketimpangan antar daerah masih terus terjadi;
- c. Kemampuan *drafter* guna melakukan *legal drafting* masih amat terbatas utamanya bila melakukan interpertasi dan memahami latar belakang yuridis, ruang lingkup pengaturan dan materi muatan. Kemampun menyusun Perda yang lebih sistematis masih saja rendah. Kadangkala materi muatan Perda hanya menyalin utuh ketentuan yang lebih tinggi (*copy paste*);
- d. Dalam penetapan kebijakan publik dalam hal ini pembentukan Perda, peran serta dan aspirasi masyarakat belum maksimal dilibatkan. Selama ini pelibatan masih sangat formalistis dan belum

²¹¹ Wahidudin Adams, *Fasilitasi Perancangan Peraturan daerah dalam Rangka Kebijakan dan Standarisasi Teknis Bidang Peraturan Perundang-undangan*, Jurnal legislasi Indonesia, Vol. 1 No. 4 Desember 2004, h. 5.

menyentuh hal yang substansial.

Merujuk pada uraian diatas dan pengalaman yang ada selama ini, pembentukan Perda tetap saja memiliki sejumlah kelemahan. Pembentukan Perda masih belum terencana dengan baik, padahal berdasarkan Pasal 403 UU 23/2014 perencanaan pembentukan Perda merupakan bagian terpenting dalam pembentukan perda. Penyusunan Program Pembentukan Perda telah banyak dilakukan namun seringkali tidak konsisten dengan apa yang direncanakan. Seringkali tidak dapat diselesaikan tepat waktu dan jauh dari target. Sebagian kalangan masih menganggap pembentukan Perda hanyalah sekedar proyek (*Project oriented*).

Apalagi, pembentukan Perda diikuti dengan segala konsekuensi anggaran yang muncul. Penyusunan Perda kadangkala muncul dadakan di akhir tahun anggaran. Tidak sedikit yang merupakan "*copy paste*" dari daerah lain. Akibatnya Perda belum menjawab kebutuhan masyarakat dan justru dinggap sesuatu yang membebani masyarakat terutama menyangkut retribusi ataupun pajak daerah. Pada akhirnya Perda sulit ditegakkan karena rasa memiliki dan kepatuhan masyarakat amat rendah akibat dari pembentukan perda yang sangat elitis bahkan politis.

Partisipasi masyarakat untuk terlibat sulit diwujudkan karena keterlibatan masyarakat lebih banyak pada saat pembahasan akhir. Seharusnya partisipasi tersebut telah dimulai sejak perencanaan dan pembahasan. Dalam beberapa hal visi dan misi daerah kadangkala "*terpinggirkan*" oleh visi dan misi kepala daerah yang menjabat paling lama 10 (sepuluh) tahun sehingga dukungan atas pemberlakuan Perda pun sifatnya periodik, mengikuti periode jabatan kepala daerah. Akhirnya banyak Perda yang tidak berlaku efektif akibat bergantinya pemerintahan.

Implikasi hukumnya, sebelum putusan MK yang mencabut kewenangan pembatalan Perda sangat banyak Perda dibatalkan

pemerintah pusat. Padahal pembentukannya telah menghabiskan biaya yang tidak sedikit. Hal ini dikarenakan perencanaan dan materi muatan yang sudah bermasalah sejak awal. Padahal, jika pengawasan dan pembinaan telah dimulai pada saat perencanaan maka potensi pertentangan materi muatan Perda dapat dicegah sejak dini.

Pembinaan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah

Pembinaan dan pengawasan produk hukum daerah dapat dilakukan dalam 4 (empat) bentuk yaitu : ²¹²

- a. Konsultasi adalah tindakan secara langsung ataupun tidak langsung yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi kepada Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah kabupaten/kota kepada pemerintah daerah provinsi dan/ atau Pemerintah Pusat terhadap masukan atas rancangan produk hukum daerah.
- b. Fasilitasi adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan.
- c. Evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

²¹² Pasal 1 Angka 23,24,25,26,27 Permendagri No. 80/2015, bandingkan dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menambahkan mekanisme mengenai:

- a. Verifikasi adalah tindakan untuk membandingkan antara hasil fasilitasi dengan rancangan Perda sebelum diberikan Noreg.
- b. Klarifikasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap perda untuk mengetahui kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesesuaian.

-
-
- d. Nomor register yang selanjutnya disingkat noreg adalah pemberian nomor dalam rangka pengawasan dan tertib administrasi untuk mengetahui jumlah rancangan perda yang dikeluarkan pemerintah daerah sebelum dilakukannya penetapan dan pengundangan.
 - e. Pembatalan dimaksud adalah tindakan yang menyatakan tidak berlakunya terhadap seluruh atau sebagian buku, bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, dan/atau lampiran materi muatan perda, perkara, PB KDH dan peraturan DPRD karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan, yang berdampak dilakukannya pencabutan atau perubahan. *(berdasarkan Putusan MK tahun 2015/2016 kewenangan ini sudah tidak ada lagi).*

Dalam konteks pembinaan dan pengawasn haruslah dilakukan dalam setiap tahapan pembentukan Perda yang meliputi : perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.²¹³ Tahapan tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) tahap utama, yaitu:

- a. Proses perencanaan dan penyusunan rancangan Perda yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan DPRD atau di lingkungan Pemda (dalam hal ini Raperda usul inisiatif). Proses ini termasuk penyusunan naskah I rancangan Perda (*legal draft*);
- b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di DPRD;
- c. Proses pengesahan oleh Kepala Daerah dan pengundangan oleh Sekretaris Daerah.

Dari rangkaian panjang tahapan penyusunan Perda memperlihatkan bahwaproses yang dilalui tidaklah sederhana.

²¹³ Lihat Pasal 237 Ayat (2) UU No. 23/2014.

Untuk itu diperlukan upaya-upaya serius dalam mendukung peningkatan kualitas pembentuka Perda. Dalam kerangka otonomi daerah, Pemerintahan Daerah tidak hanya membentuk Perda atas perintah Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi namun juga harus mampu membentuk Perda yang mempertimbangkan keunggulan lokal dan karakteristik khas daerah. Pemda harus mempunyai daya saing dalam pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat daerah.

Untuk mewujudkan hal tersebut maka diperlukan kemitraan dan kerjasama konstruktif antara Pemerintah daerah dan DPRD dalam melahirkan Perda berkualitas. Selain itu, kewenangan Pemerintahan daerah dalam membentuk Perda tidaklah berdiri sendiri. Dukungan pemerintah terutama dalam hal pembinaan maupun pengawasan sangatlah penting. Peran pemerintah tersebut merupakan konsekuensi dari kewenangan pembinaan dan pengawasan yang dimiliki dalam bingkai negara kesatuan dan otonomi daerah.

Pembinaan dan pengawasan dimaksud dilakukan secara berjenjang yaitu pengawasan pemerintah pusat terhadap provinsi dilakukan oleh menteri. Untuk pengawasan pemerintah pusat terhadap kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Secara teori pengawasan dalam bidang pemerintahan dapat dikategorikan sebagai pengawasan dalam ranah administratif.²¹⁴ Bentuk-bentuk pengawasan tersebut antara lain:²¹⁵

- a. Pengesahan dan persetujuan (*confirmation dan approval*).
 1. Pengesahan, dalam mempertimbangkan pengesahan, Menteri (baca : Pemerintah) bukan hanya sekedar memeriksa aspek-aspek hukumnya tetapi sasaran yang

²¹⁴ Secara umum pengawasan dikenal dalam 3 (tiga) bentuk : Pengawasan parlemen, Pengawasan Administratif dan Pengawasan yudisial. Bagir Manan, *Hubungan Pusat Dan Daerah Menurut UUD NRI tahun 1945*, Pustaka Sinar Harapan, 1994, h. 58.

²¹⁵ *Ibid.*

-
- hendak dicapai apakah memang sesuatu yang diperlukan baik dilihat dari situasi setempat maupun kebijakan secara nasional.
2. Persetujuan atas suatu rancangan atau usulan yang diajukan oleh daerah (*approval of schemes*). Beberapa undang-undang menghendaki bahwa daerah harus menyampaikan rancangan usulan mengenai pengaturan bidang tertentu sebelum disahkan/dilaksanakan.
 3. Persetujuan atas tindakan tertentu (*consent for individual act*), dalam beberapa hal pemerintah daerah diperbolehkan melakukan suatu tindakan kalau telah memperoleh persetujuan dari Menteri (Pemerintah).
- b. Pengawasan melalui peraturan, pemerintah diberikan wewenang untuk membuat aturan yang harus dipedomani oleh daerah mengenai syarat, tata cara dan standar yang harus dipenuhi apabila peraturan atau pelayanan bagi masyarakat hendak diatur dalam sebuah peraturan di tingkat lokal. Dalam UU Pemda dikenal dengan Norma, Standar, Pedoman dan Kriteria (NSPK).
 - c. Pengawasan dalam bentuk petunjuk-petunjuk (*directions*), Pemerintah dapat mengeluarkan petunjuk-petunjuk dan instruksi administratif yang lebih rinci dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di daerah;
 - d. Pengawasan yang didasarkan pada *default power*, ditujukan bagi daerah yang dianggap gagal dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pelayanan publik sehingga pemerintah dapat mengambil tindakan tertentu bagi daerah tersebut;
 - e. Pengawasan terhadap pejabat atau pegawai (*control over officers*);
 - f. Pengawasan keuangan (*financial control*) antara lain pengawasan terhadap pinjaman, pengawasan atas bantuan dan pengawasan melalui audit.

Pelaksanaan pengawasan sebagaimana dimaksud diatas

secara umum dilaksanakan oleh Menteri terkait pelaksanaan otonomi daerah di Provinsi (baca: Menteri Dalam Negeri). Sedangkan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 91 ayat (2) UU Pemda, dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas :

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugasnya, Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:

- a. membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;²¹⁶
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;

²¹⁶ Kewenangan ini telah dihilangkan atas dasar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016.

-
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;
 - d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari sekian banyak bentuk pengawasan tersebut, pengawasan terhadap produk hukum daerah merupakan salah satu bagian penting yang harus dicermati secara hati-hati. Pengawasan dan pembinaan terhadap Produk hukum daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian haruslah tetap dalam bingkai Negara kesatuan dan otonomi daerah. Dengan UU Pemda yang baru dan revisi UU 12/2011 mengindikasikan bahwa aroma sentralisasi pembentukan Perda semakin menguat.

Dalam UU 12/ 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan telah mengatur bahwa dalam pembentukan Perda mengalami perubahan yang sangat signifikan. Perubahan tersebut menyangkut adanya ketentuan Pasal 58 mengenai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoodinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi. Sementara itu pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Ketentuan tersebut setidaknya akan berdampak pada beberapa hal yaitu:

- a. menguatnya peran pemerintah melalui kementerian/ lembaga dimaksud dalam pembentukan Perda sehingga

jika tidak diimbangi dengan batasan dan mekanisme yang jelas dapat mengarah pada sentralisasi pembentukan Peraturan Daerah;

- b. terjadi kerancuan terhadap Perda yang berasal dari DPRD justru tidak melalui mekanisme yang sama dengan Perda usulan pemerintah. Bagaimana mekanisme pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Perda yang sudah dibahas bersama.

Terhadap pembentukan Perda di tingkat Kabupaten/Kota apakah akan melalui mekanisme pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang sama dengan Perda Provinsi, jika sama siapakah yang melakukannya. Kehadiran Menteri atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pembentukan peraturan perundangan-undangan dalam pembentukan Perda haruslah disinkronisasi dengan peran kementerian yang mengurus otonomi daerah dan sektoral lainnya. Jangan sampai daerah justru mengalami kebingungan manakala peran pembinaan dan pengawasan peraturan daerah dilaksanakan oleh beberapa kementerian.

Belajar dari pengalaman masa lalu, mekanisme pembinaan dan pengawasan Perda yang telah dilakukan oleh Kementerian/Lembaga terkait seringkali tidak dibarengi dengan norma, standar, pedoman dan kriteria yang jelas. Mekanisme konsultasi, evaluasi dan fasilitasi oleh kementerian terkait sangatlah sektoral dan secara sistem tidak terintegrasi. Cukup banyak kejadian kegiatan konsultasi, evaluasi dan fasilitasi Perda justru menimbulkan kebingungan di daerah karena perbedaan pendapat antar kementerian. Setidaknya terdapat beberapa langkah yang dapat dilakukan antara lain:

Pertama, sudah seharusnya pemerintah pusat memiliki kesatuan sistem dalam memberikan pembinaan dan pengawasan pembentukan Perda. Kehadiran kementerian atau lembaga yang mengurus pembentukan perundang-undangan sebagaimana yang akan dibentuk nantinya menjadi sangat penting. Dengan demikian konsultasi, fasilitasi dan evaluasi Perda oleh Pemerintah dapat

dilakukan secara terintegrasi. Dengan demikian penting kiranya membangun mekanisme berdasarkan norma, standar, pedoman dan kriteria yang jelas dalam pembinaan dan pengawasan Perda. Jika tidak maka permasalahan pembentukan Perda yang dialami selama ini tidak akan terselesaikan dan bahkan dapat saja menghilangkan otonomi daerah yang sudah mulai membaik.

Kedua, di tingkat pusat juga harus tegas membatasi kewenangan kementerian atau lembaga untuk membuat peraturan melebihi kewenangannya. Hal ini penting agar daerah tidak mengalami kebingungan terhadap peraturan perundang-undangan di tingkat pusat yang sampai hari ini juga memiliki persoalan tumpang tindih, disharmoni dan ketidaksinkronan. Artinya, secara simultan daerah dibina dan diawasi di sisi lain pemerintah pusat juga harus menata diri dengan melakukan “penertiban” pembentukan peraturan perundang-undangan terutama oleh kementerian dan lembaga.

Ketiga, pemerintah pusat juga harus selektif dalam membentuk peraturan pelaksana terutama mengenai delegasi pengaturan dimana tidak semuanya juga harus diatur dalam Peraturan Daerah. Sebaliknya tidak semua hal harus diatur melalui peraturan kementerian atau lembaga. Jika hal tersebut dapat langsung diatur oleh Perda,..kenapa tidak? agar memotong rantai regulasi yang ada.

Pada akhirnya baik pemerintah maupun pemerintahan daerah harus sama-sama mampu memosisikan diri dalam melaksanakan tugas dan wewenang masing-masing terutama dalam pembentukan peraturan daerah. Fungsi pembinaan dan pengawasan pemerintah jelas dibutuhkan sebagai konsekuensi prinsip negara kesatuan. Di sisi lain daerah juga harus diberi ruang untuk tetap mengatur dirinya sendiri secara mandiri berdasarkan kebutuhan dan karakteristik lokal daerah masing-masing.

Otonomi Daerah dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Khairul Fahmi

Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Andalas

A. Pendahuluan

Pada 29 September 2019, Dewan Perwakilan Rakyat mengesahkan revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara kuantitatif, revisi dilakukan dengan mengubah 12 pasal, mengubah 1 penjelasan pasal dan menambah 4 pasal baru. Perubahan dilakukan terhadap Pasal 1, Pasal 20, Pasal 21 ayat (4), Pasal 23 ayat (2), Pasal 26 ayat (1), Pasal 47, Pasal 49, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 58 ayat (2), Pasal 85, Pasal 91 ayat (1), dan Penjelasan Pasal 72. Adapun pasal baru yang ditambahkan adalah Pasal 71A, Pasal 95A, Pasal 95B, dan Pasal 99A.

Secara substansi, revisi ditujukan untuk empat isu,

yaitu : *pertama*, pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang yang telah diberlakukan; *kedua*, evaluasi prolegnas jangka menengah; *ketiga*, perubahan menteri/lembaga yang berwenang dalam pembentukan perundang-undangan, dari menteri yang menyelenggarakan urusan dibidang hukum kepada menteri atau lembaga yang bertanggung jawab di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan; *keempat*, harmonisasi dan pemantapan Rancangan Peraturan Daerah propinsi dan Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota, dari awalnya sebagai kewenangan biro dan bagian hukum pemerintah daerah menjadi kewenangan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Perubahan substansi UU Nomor 12 Tahun 2011 tersebut secara lebih mudah dapat dibaca pada tabel di bawah ini.

No.	Pasal yang Diubah	Masalah yang Diatur
1.	Pasal 1 angka 14	Definisi Pemantauan dan penjauan UU yang telah berlaku.
2.	Pasal 20	Evaluasi Prolegnas jangka menengah sebelumnya sebagai bahan menyusun Prolegnas jangka menengah yang baru.
3.	Pasal 21 ayat (4)	Penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah oleh menteri atau kepala lembaga yang bertanggung jawab di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
4.	Pasal 23 ayat (2)	Prolegnas kumulatif terbuka
5.	Pasal 26 ayat (1)	Koordinasi perencanaan penyusunan PP oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan

-
- | | | |
|-----|-------------------------|--|
| 6. | Pasal 47 | Harmonisasi RUU oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. |
| 7. | Pasal 49 | Koordinasi persiapan pembahasan RUU antara Menteri dengan Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. |
| 8. | Pasal 54 | Harmonisasi PP di bawah koordinasi menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
(perubahan institusi kementerian) |
| 9. | Pasal 55 | Harmonisasi Peraturan Presiden di bawah koordinasi Menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan pemerintahan dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
(perubahan institusi kementerian) |
| 10. | Pasal 58 ayat (2) | Harmonisasi Perda Propinsi oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan
(Penggantian dari biro/bagian hukum pemerintah) |
| 11. | Pasal 71A (baru) | Keberlanjutan pembatasan RUU ketika terjadi pergantian periode masa keanggotaan DPR. |
| 12. | Penjelasan Pasal 72 | Dihilangkan penjelasan yang sebelumnya bahwa pengundangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan pemerintahan di bidang hukum. |
-

13. Pasal 85	Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (<i>Perubahan institusi kementerian</i>)
14. Pasal 91 ayat (1)	Penerjemahan peraturan perundang-undangan ke dalam bahasa asing oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan (<i>perubahan institusi kementerian</i>).
15. Pasal 95A (<i>baru</i>)	Pemantauan dan peninjauan UU yang dilaksanakan setelah berlaku oleh DPR, DPD dan Pemerintah.
16. Pasal 95B (<i>baru</i>)	Tahapan pemantauan dan pemantauan terdiri dari tahap perencanaan, pelaksanaan, dan tindak lanjut.
17. Pasal 99A (<i>baru</i>)	Peralihan menjelang terbentuknya kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sumber : Diolah dari *Draf RUU Perubahan UU No. 12/2011 yang telah disetujui DPR.*

Dari empat pokok perubahan dalam 17 norma revisi UU No. 12/2011 di atas, perubahan yang bersifat mendasar dilakukan terhadap dua isu, yaitu kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang peraturan perundang-undangan, dan harmonisasi rancangan peraturan daerah propinsi dan kabupaten/kota oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang peraturan perundang-undangan. Dari dua masalah tersebut, *paper* ini hanya fokus membahas peralihan kewenangan harmonisasi dari biro/bagian hukum pemerintah daerah kepada kementerian

atau lembaga yang membidangi peraturan perundang-undangan. Peralihan ini menarik dikaji dari aspek kewenangan konstitusional pemerintah daerah dalam membentuk peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai Pasal 18 ayat (6) UUD 1945.

Jika peraturan daerah merupakan perangkat hukum untuk menjalankan kewenangan otonomi daerah, bukankah seharusnya proses pembentukannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah? Kalaupun Pemerintah harus melakukan kontrol terhadap produk hukum daerah, bukankah seharusnya itu dilakukan tanpa menghilangkan peran utama pemerintahan daerah dalam membentuk Perda? Makalah ini akan fokus membahas dan menganalisis persoalan-persoalan tersebut dengan menggunakan pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan.

B. Pembahasan

1. Kerangka Teoritik

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan, *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*. Setidaknya, terdapat dua catatan penting terkait ketentuan konstitusi tersebut. *Pertama*, Peraturan Daerah merupakan atribusi UUD 1945.²¹⁷ Atas dasar ketentuan dimaksud, Pemerintahan Daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD dapat membentuk Perda tanpa harus menunggu pendelegasian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹⁸ Batasan dalam pelaksanaan wewenang atributif adalah sepanjang tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan.²¹⁹ *Kedua*,

²¹⁷ Enny Nurbaningsih, 2019, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah, Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 241

²¹⁸ *Ibid.*, hlm. 243

²¹⁹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 250

pelaksanaan otonomi yang dimaksud dalam UUD 1945 tersebut berkaitan dengan urusan pemerintahan, di mana materi yang akan diatur dalam Perda adalah segala sesuatu urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang sebagai kewenangan daerah.²²⁰

Desain konstitusional pembentukan Perda yang demikian adalah untuk tujuan agar segala hal ihwal menyangkut otonomi dan tugas pembantuan dapat terlaksana ke arah terwujudnya kesejahteraan masyarakat.²²¹ Dengan kewenangan membentuk Perda, pemerintahan daerah diharapkan akan menyusun produk hukum daerah yang dapat menopang pencapaian kesejahteraan masyarakat di daerah. Bagaimana pun, perangkat hukum daerah tersebut amat diperlukan guna mengakomodasi aspek kekhususan dalam pelaksanaan otonomi luas.²²² Dengan demikian, wewenang pembentuk Perda oleh daerah otonomi tidak lagi patut dicurigai sebagai ancaman terhadap NKRI dan kesatuan sistem hukum nasional, karena wewenang konstitusional membentuk Perda dalam kerangka otonomi adalah untuk menguatkan integritas NKRI dalam keberagamannya.²²³

Kerangka berpikir tersebut juga mendapatkan alasan pembenar secara teoritik. Hans Kelsen mengatakan, desentralisasi dengan pemberian otonomi biasanya diadakan karena masalah yang sama benar-benar memungkinkan diatur secara berbeda bagi daerah-daerah yang berbeda.²²⁴ Atas dasar itu, menurutnya akan lebih baik untuk tidak memperkenankan individu yang sama untuk membuat norma hukum tingkat pusat dan juga norma hukum tingkat daerah yang berbeda.²²⁵ Ia juga menegaskan, akan lebih

²²⁰ Enny Nurbaningsih, 2019, *Op.cit.*, hlm. 249

²²¹ *Ibid.*, hlm. 250

²²² *Ibid.*, hlm. 250

²²³ *Ibid.*, hlm. 250

²²⁴ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, hlm. 309

²²⁵ *Ibid.*, hlm. 309

baik jika individu yang berbeda bertindak sebagai organ pembuat hukum dari tata hukum bagian yang berbeda dan dengan demikian akan terhindar dari penyatuan pribadi organ-organ dari tata hukum yang berbeda.²²⁶ Mengamini pendapat Kelsen, tata hukum tingkat pusat dengan daerah dalam konsep otonomi daerah jelas berbeda. Sekalipun berada dalam satu sistem hukum, namun regulasi daerah memiliki kekhasan sendiri yang berbeda dengan peraturan yang dibentuk di tingkat pusat. Oleh karena itu, pembentuk regulasi pusat dan daerah juga harus dibedakan.

Sejalan dengan itu, Montesquieu mengatakan proses legislasi seharusnya tidak mengusahakan keseragaman yang berlebihan dalam sebuah sistem hukum. Ia nyatakan, pikiran-pikiran picik kadang memegang gagasan untuk menumbangkan hakikat segala sesuatu yang ada untuk merencanakan tatanan sosial-politik yang baru dimana segalanya harus seragam.²²⁷ Menurutnya, jika sebuah hukum tidak bisa diberlakukan bagi semua orang pada suatu bangsa, maka memberikan toleransi pada keberagaman lebih baik dari pada menjatuhkan tingkat keseragaman yang barangkali secara psikologis menyenangkan namun berbahaya bagi orang-orang yang situasinya tidak sesuai dengan rumusan matematis yang dirancang oleh legislator.²²⁸

Gagasan Kelsen dan Montesquieu di atas relevan bagi pembentukan produk hukum lokal, khususnya Perda dalam negara kesatuan yang menerapkan prinsip desentralisasi. Prinsip desentralisasi dengan otonomi seluas-luasnya mengandung semangat membangun masyarakat dengan keberagamannya. Sehubungan dengan itu, hukum yang dibentuk juga sejalan dan sesuai dengan kebutuhan yang beragam tersebut. Dalam konteks ini, kewenangan pembentukan Perda pun harus diletakkan

²²⁶ *Ibid.*, hlm. 309

²²⁷ Montesquieu, 1977, *The Spirit of Law, Dasar-dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik*, Penerjemah : Khoiril Anam, Nusa Media, Bandung, hlm. 357

²²⁸ *Ibid.*, hlm. 357-358

dalam semangat merawat keberagaman, bukan memaksakan keseragaman yang justru bertolak belakang dengan semangat dibalik adanya otonomi luas bagi daerah-daerah.

2. Konsep Harmonisasi

Sekalipun menjadi bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan, harmonisasi tidak didefinisikan secara spesifik dalam UU No. 12/2011 maupun perubahannya. Secara bahasa, dalam KBBI kata “harmonisasi” diartikan sebagai pengharmonisan atau upaya mencari keselarasan.²²⁹ Secara hukum, L.M. Lopian Ghandi menyampaikan bahwa harmonisasi mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan dan kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.²³⁰

Harmonisasi berfungsi sebagai upaya pencegahan dan fungsi penanggulangan akan terjadinya disharmoni hukum.²³¹ Pada saat yang sama, harmonisasi dimaksudkan sebagai upaya melakukan pengawasan yang bersifat mencegah terhadap kemungkinan sebuah rancangan peraturan mengandung cacat hukum oleh instansi yang memprakarsai.²³²

Dalam proses harmonisasi, terdapat dua aspek penting yang diharmonisasi, yaitu : aspek konsepsi materi muatan peraturan perundang-undangan dan aspek teknis penyusunan peraturan perundang-undangan. Aspek konsepsi materi muatan diantara adalah harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, harmonisasi horizontal, harmonisasi dengan

229 KBBI online, <https://kbbi.web.id/harmonisasi>, diakses tanggal 1 Oktober 2019

230 Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 216

231 *Ibid.*, hlm. 217

232 *Ibid.*, 220

kepentingan masyarakat, harmonisasi dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia, serta harmonisasi dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.²³³ Adapun harmonisasi teknis penyusunan mencakup harmonisasi kerangka, format, sistematika, pendelegasian wewenang dan beberapa aspek teknis lainnya.

Dari definisi, fungsi, tujuan dan cakupan kerja harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dipahami bahwa proses harmonisasi merupakan satu tahapan yang cukup menentukan terkait isi dan format peraturan yang dibentuk. Dengan demikian, institusi yang diberi kewenangan melakukan harmonisasi akan sangat berperan untuk menilai dan menentukan materi yang akan dimuat dalam peraturan yang diharmonisasi.

3. Obesitas Perda dan Arti Penting Harmonisasi

Dalam kurun waktu 2000-2017 terdapat sebanyak 35.901 peraturan, di mana jumlah terbanyak ditempati oleh Perda, yaitu sebanyak 14.224 perda, kemudian disusul Peraturan Menteri sebanyak 11.873.²³⁴ Banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan berkonsekuensi terhadap terbuka ruang untuk tidak saling sinkronnya peraturan tersebut, baik secara vertikal maupun horizontal.

Banyaknya peraturan yang tidak sinkron atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, khususnya produk hukum tingkat daerah terkonfirmasi dari fakta bahwa pemerintahan Presiden Jokowi telah membatalkan lebih kurang sebanyak 3.143 peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang dinilai bermasalah.²³⁵ Dari jumlah yang dibatalkan tersebut, 1.066 merupakan Perda retribusi, 224 Perda pajak, dan 179 Perda

²³³ Biro Pengkajian (Ed.), 2017, *Strategi Perampingan dan Harmonisasi Regulasi Pusat dan Daerah*, Badan Pengkajian MPR dan Asosiasi Pengajar HTN-HAN, Jakarta, hlm. 477-479

²³⁴ *Ibid.*, hlm. 242

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 2

perizinan.²³⁶ Regulasi daerah tersebut dibatalkan karena dinilai menghambat pertumbuhan ekonomi dan memperpanjang jalur birokrasi. Produk hukum daerah yang dibatalkan tersebut rata-rata terkait perizinan dan investasi.²³⁷

Dari alasan tersebut dikesankan bahwa pembentukan produk hukum daerah yang dinilai bermasalah merupakan kesalahan pemerintahan daerah. Bahkan Sekretaris Kabinet, Pramono Anung menegaskan, apabila gubernur, bupati dan walikota akan membuat Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan menghambat investasi, maka Perda tersebut akan dibatalkan oleh Menteri.²³⁸

Dengan mengamini hasil penelitian Enny Nurbaningsih, pandangan Pemerintah tersebut tidak sepenuhnya benar. Kesalahan dalam kasus banyaknya produk hukum daerah bermasalah bukan hanya di tangan pemerintahan daerah, melainkan juga Pemerintah. Mengapa demikian? Enny menjelaskan, persoalan sesungguhnya bukan terletak pada pembentukan Perda, melainkan lebih karena banyaknya ketidaksesuaian peraturan dan belum tertatanya peraturan perundang-undangan.²³⁹ Hal itu kemudian berdampak pada pembentukan Perda yang dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tinggi.

Dengan demikian, evaluasi terhadap banyaknya produk hukum daerah yang tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan tidak hanya ditujukan kepada daerah, melainkan juga harus diarahkan kepada Pemerintah. Hal mana, penataan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada di tingkat Pemerintah juga harus dilakukan, sehingga daerah tidak bingung atau salah dalam mengatur lebih lanjut di dalam Perda.

²³⁶ Data PSHK, terpetik dalam *Ibid.*, hlm. 181

²³⁷ *Ibid.*, hlm. 2

²³⁸ 3143 Preda Dibatalkan, <https://setkab.go.id/3143-perda-dibatalkan-seskab-kalau-gubernur-bupati-bikin-aturan-yang-sama-akan-digugurkan/>, diakses tanggal 2 Oktober 2019

²³⁹ Enny Nurbaningsih, *Op.cit.*, hlm. 265

Pada saat yang sama langkah preventif agar tidak terjadinya pertentangan antara Perda dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi perlu diambil melalui proses harmonisasi. Dalam konteks ini, proses harmonisasi menjadi sangat penting guna menghindari semakin banyaknya Perda yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Hanya saja, jika hendak “menertibkan” agar Perda tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, apakah proses harmonisasi harus dijadikan kewenangan kementerian yang membidangi urusan hukum atau perundang-undangan saja dengan melucuti kewenangan pemerintah daerah sebagai diatur dalam revisi UU No. 12/2011? Melucuti kewenangan pemerintah daerah dalam harmonisasi sama artinya dengan melakukan sentralisasi harmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal mana, kebijakan tersebut juga bermakna sebagai pengembosan terhadap kewenangan otonomi daerah. Jika masalahnya adalah bagaimana menyelesaikan masalah disharmoni, seharusnya langkah yang diambil bukan dengan menghilangkan kewenangan harmonisasi pemerintah daerah, melainkan cukup dengan memperkuat peran harmonisasi kementerian dalam pembentukan Perda.

4. Implikasi Sentralisasi Harmonisasi

Perubahan UU No. 12/2011 berorientasi pada upaya meresentralisasi pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya Perda. Hal tersebut akan menimbulkan dampak serius bagi pembentukan Perda dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. *Pertama*, kewenangan harmonisasi Perda oleh kementerian yang membidangi urusan peraturan perundang-undangan akan menyebabkan organ pembentuk tata hukum yang sama membentuk produk legislasi yang berbeda. Sekalipun hanya sekedar kewenangan harmonisasi, namun harmonisasi sebagai merupakan proses otoritatif untuk “mempreteli” substansi Perda. Dengan menempatkan kewenangan harmonisasi semata-mata menjadi urusan kementerian, maka kerangka pikir harmonisasi

akan didominasi oleh pikiran menyeragamkan produk hukum daerah. Pada gilirannya, penentu substansi Perda bukan lagi pemerintahan daerah, melainkan adalah kementerian yang membidangi peraturan perundang-undangan.

Kedua, pembentukan Perda akan mengarah pada pembentukan Perda delegasi, di mana Perda lebih diposisikan sebagai pelaksana peraturan yang lebih tinggi. Sementara peraturan yang lebih tinggi belum tentu dapat dijadikan dasar penyesuaian Perda karena kondisi kekhususan dalam Perda tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁴⁰ Dalam konteks ini, Perda tidak lagi sebagai produk hukum daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi luas.²⁴¹ Pada saat yang sama, keberagaman dalam konsep negara kesatuan juga akan terancam.

Ketiga, sentralisasi harmonisasi pembentukan Perda akan menjadi sarana pengawasan tersendiri bagi Pemerintah terhadap pemerintahan daerah propinsi dan kabupaten/kota. Dalam konteks ini, pengawasan tidak saja dilakukan sesuai UU No. 23/2014 berupa pengawasan preventif melalui evaluasi terhadap beberapa jenis Rancangan Perda,²⁴² melainkan juga pengawasan preventif melalui harmonisasi dalam pembentukan Perda. Dalam konteks ini, Pemerintah betul-betul turut campur dalam pembentukan semua Perda, sehingga otonomi luas yang salah satunya ditandai dengan adanya kewenangan konstitusional membentuk Perda semakin dipersempit.

²⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 295

²⁴¹ *Ibid.*, hlm. 334

²⁴² Rancangan Perda yang harus dievaluasi adalah Rancangan Perda yang Mengatur RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah. Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, Pasal 245

C. Penutup

Harus diakui bahwa banyak persoalan yang terjadi dalam pembentukan peraturan daerah, seperti masalah kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, lemahnya sumber daya manusia perancang di tingkat pemerintahan daerah, dan masalah lainnya. Walaupun demikian, masalah tersebut tidak harus dijawab dengan memindahkan kewenangan harmonisasi Ranperda dari biro atau bagian hukum pemerintahan daerah kepada kementerian, melainkan cukup dengan cara bahwa proses harmonisasi didampingi oleh kementerian yang membidangi urusan pemerintahan di bidang peraturan perundang-undangan.

Berkaca dari pengalaman selama ini, sesuai UU No. 12/2011, wewenang harmonisasi pembentukan Perda diletakkan pada biro atau bagian hukum pemerintah daerah. Adapun kementerian yang membidangi hukum hanya terlibat secara fakultatif karena didasarkan ketentuan Pasal 36 ayat (3) UU No. 12/2011 yang menggunakan frasa “dapat mengikutsertakan”. Jika proses harmonisasi dinilai bermasalah, maka cukup dilakukan penguatan terhadap peran kementerian tanpa harus menghilangkan kewenangan harmonisasi pemerintah daerah. Salah satu jalannya adalah dengan mengatur bahwa proses harmonisasi pembentuk peraturan daerah harus didampingi/difasilitasi oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang peraturan perundang-undangan.

Pilihan kebijakan demikian paling tidak akan dapat mengantisipasi proses harmonisasi menjadi alat mengurangi kewenangan otonomi daerah dalam membentuk peraturan daerah. Pada saat yang sama, hal demikian juga dapat memberdayakan pemerintah daerah dalam membentuk produk hukum daerah yang lebih berkualitas tanpa harus mematikan hak konstitusional daerah membentuk Perda.

Sebagai catatan penutup, revisi UU No. 12/2011 sesungguhnya belum menyelesaikan akar persoalan disharmoni

peraturan perundang-undangan. Salah satu sumber utama masalah disharmoni peraturan perundang-undangan adalah keberadaan dan terlalu banyaknya Peraturan Menteri. Sementara hasil revisi UU ini sama sekali tidak menyentuh harmonisasi peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 8 UU No. 12/2011, di mana peraturan menteri menjadi salah satunya. Dalam konteks ini, revisi UU No. 12/2011 terlalu sinis kepada produk hukum daerah, khususnya Perda, namun tutup mata terhadap masalah produk hukum di tingkat pusat, khususnya Peraturan Menteri.

Pentingnya Perencanaan Peraturan Daerah: Pelibatan Tenaga Perancang Sejak Tahapan Perencanaan

Otong Rosadi

Dosen Hukum Tata Negara, Pascasarjana Magister Hukum Universitas Ekasakti
Jl. Veteran Dalam No. 26B Padang

Otong_rosadi@yahoo.co.uk

Pendahuluan

Pada draft terakhir Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdapat ketentuan perubahan Pasal 58, dalam bagian kesepuluh Perubahan, yakni:

Ketentuan ayat (2) Pasal 58 diubah, sehingga Pasal 58 berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoodinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus

menangani bidang legislasi

- (2) *Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Perubahan hanya dilakukan terhadap ketentuan Pasal 58 ayat (2) saja. Sedangkan norma yang diatur dalam Pasal 58 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tetap tidak diubah. Hal ini mengandung arti bahwa “pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoodinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.” Alat kelengkapan dimaksud berdasarkan ketentuan Pasal 110 ayat (1) huruf d. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah “Badan Pembentukan Peraturan Daerah Provinsi”.

Sedangkan norma Pasal 58 ayat (2) yang semula berbunyi: “Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah **Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.**” Diubah menjadi: *“Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”*

Perubahan Pasal 58 ayat (2) dalam UU Nomor Tahun 2019 tentang Perubahan Pertama Undang-undang Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, paling tidak menunjukkan adanya pergeseran lembaga yang melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari Gubernur yang selama ini

“dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi Kanwil Hukum dan HAM”. Maka kini menurut Perubahan Pasal 58 ayat (2), dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dipastikan “akan berada” (melalui Kantor Wilayah atau Perwakilan) di seluruh Daerah Provinsi, karena salah satu tugasnya adalah melaksanakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda Provinsi yang berasal dari Gubernur. Jika tidak atau belum terbetuk, maka Kementerian atau Lembaga ini di Kantornya di Ibukota Jakarta, akan sibuk menerima ‘setoran draft Rancangan Peraturan Daerah Provinsi’ dari Gubernur (melalui Setda atau Biro Hukum) untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda.

Perubahan norma Pasal 58 ayat (2) menurut penulis menimbulkan dua konsekuensi logik-yuridis. Pertama, adanya perbedaan perlakuan soal siapa yang melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Ranperda. Untuk Ranperda yang berasal dari DPRD Provinsi hanya atau cukup dilakukan oleh Badan Propemperda DPRD, sedangkan untuk Ranperda yang berasal dari Gubernur oleh dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga bidang legislasi. Tidakkah prosedur untuk Ranperda dari DPRD jauh lebih sederhana dibanding dengan Ranperda dari Gubernur yang harus dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga? Apakah perbedaan “lembaga” dan ‘prosedur’ juga tidak akan membuat ‘ikhtiar menyamakan konsepsi’ melalui pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan juga menjadi tidak tercapai? Kedua, mengenai kesiapan tenaga perancang peraturan daerah. Yang bukan saja diperlukan secara kuantitatif untuk seluruh Daerah di Indonesia, namun juga soal standardisasi keahliannya serta efektivitas pencapaian tujuan diadakannya dan afisien kinerjanya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka artikel yang membahas mengenai “Pentingnya Perencanaan Peraturan Daerah: Pelibatan Tenaga Perancang Sejak Tahap Awal” penting untuk disusun, sekaitan adanya perubahan pengaturan dalam norma Pasal 58 ayat (2) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perumusan Masalah:

Adapun perumusan masalah dalam artikel ini adalah sebagai berikut:

- (1) Seberapa penting pelibatan tenaga perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah?
- (2) Bagaimana sistem dan prosedur pelibatan perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah?

Kajian Teoretis

Konsepsi Pembentukan Peraturan Daerah (Sistem dan Mekanisme)

Peraturan Daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perda adalah produk hukum yang sifatnya adalah peraturan perundang-undangan dengan sifat normanya adalah ***dauerhaftig***, yakni norma hukum yang berlaku terus menerus dalam jangka waktu yang tidak terbatas sampai dicabut atau diganti yang baru. Berbeda halnya dengan produk hukum yang sifatnya penetapan sifat normanya adalah ***einmalig***, yakni norma hukum yang berlaku sekali saja dan sifatnya hanya menetapkan inilah yang disebut dengan keputusan/ketetapan administrasi negara. Sebagai elemen dari peraturan perundang-undangan, maka Perda secara otomatis tidak boleh berdiri sendiri. Perda harus menyandarkan pengaturannya pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (***verordnung & autonome satzung***). Sebagaimana diketahui, bahwa Perda adalah

peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah yang materi muatannya untuk penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²⁴³

Sebagai jenas produk peraturan perundang-undangan, konsepsi pembentukan peraturan daerah tidak jauh berbeda dengan undang-undang. Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menjadi dasar konstitusilaitas Peraturan Daerah.²⁴⁴ Ini berarti bahwa “penetapan Perda” merupakan hak bagi Pemerintah Daerah yang secara *atributif* diberikan oleh konstitusi dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah.

Menurut Meuwissen²⁴⁵, pembentukan perundang-undangan adalah jenis pembentukan hukum yang paling penting dan juga paling modern di dalamnya diciptakan suatu model perilaku abstrak, yang dikemudian hari diharapkan dapat dipergunakan untuk dapat menyelesaikan masalah-masalah kemasyarakatan secara konkret. Dalam pembentukan perundang-undangan dapat dibedakan dua momen sentral (unsur pokok). *Yang pertama adalah momen politik-idiil*. Pada momen ini menampilkan isi undang-undang yang diinginkan (diaspirasikan). Hal ini berkaitan dengan mengartikulasi atau mengolah tujuan-tujuan politik (oleh politisi, pejabat negara, yuris, dan lain-lain) sedemikian sehingga penyelesaian-penyelesaian politik tertentu menjadi dimungkinkan. Hal menciptakan peraturan perundang-undangan adalah tindakan politik, peraturan perundang-undangan adalah tujuan dari hasil proses-proses politik. Tetapi sesungguhnya penyusunan peraturan

²⁴³ Muhammad Hasan, *Keberlakuan Produk Hukum Daerah Tanpa Prosedur Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Halu Oleo Legal Reserach, Volume 1 Issue 1, April 2019: p. 25.

²⁴⁴ Pasal 18 ayat (6) UUD 1945: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

²⁴⁵ Meuwissen, *Van Apeldoorn's Inleiding Tot De Studie van Het Nederlandse Recht atau Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, terj., B. Arief Sidharta, (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 37.

perundang-undangan bukan hanya sekedar endapan dari konstelasi politik empirikal, ia juga memiliki aspek normatif. Unsur idiil pembentukan peraturan perundang-undangan mengimplikasikan bahwa ia merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan. Politik dan hukum saling berkaitan secara erat. *Momen kedua perundang-undangan memiliki sifat teknikal.* Pembentukan peraturan perundang-undangan mengadaikan kemampuan untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum ke dalam naskah-naskah normatif yang konkret. Apa yang dinamakan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan telah menjadi suatu keahlian tersendiri.

Jika merujuk pada pendapat Meuwissen, terdapat dua momen sentral pada pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Momen Politik Idil. Dengan itu dimaksudkan hal menampilkan isi undang-undang yang diinginkan (diinspirasikan). Hal ini berkaitan dengan hal mengartikulasi atau mengolah tujuan-tujuan politik (oleh politisi, pejabat negara, yuris, dll) sedemikian rupa, sehingga penyelesaian-penyelesaian politik tertentu menjadi dimungkinkan. Proses pembentukan perundang-undangan adalah tindakan politik, perundang-undangan adalah tujuan dari hasil proses-proses politik. Tetapi sesungguhnya perundang-undangan bukan sekedar endapan dari konstelasi politik empirikal, ia juga memiliki aspek normati. Unsur idiil perundang-undangan mengimplikasikan bahwa ia merealisasikan apa yang menurut asas-asas hukum (ide hukum, cita hukum) seharusnya direalisasikan. Disinilah maka antara politik dan hukum yang saling berkaitan.
2. Momen perundang-undangan memiliki sifat *yuridis teknikal.* Pembentukan hukum melalui pembentukan perundang-undangan mengendalikan kemampuan untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum ke dalam naskah-naskah normatif yang konkret. Pada moment inilah maka keahlian

penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan. Keahlian menyusun perundang-undangan (*legal drafting*) tentu saja membutuhkan pemahaman yang baik mengenai hukum. momen tekhnikal justru sangat penting untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum (prinsip, asas dan pengertian umum) ke dalam teks-teks, kalimat-kalimat, naskah-naskah normatif yang konkret²⁴⁶.

(Asas) Prosedur Pembentukan Peraturan Daerah

Di atas telah disebutkan bahwa Peraturan Daerah merupakan bagian dari jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Oleh karena itu dalam pembentukan rancangan peraturan daerah harus melalui tahapan sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Inilah yang dalam teori perundang-undangan disebut sebagai aspek formil pembentukan perundang-undangan. Mengenai aspek pembentukan suatu jenis peraturan perundang-undangan terkait dengan prosedur yang telah ditentukan/digariskan dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan materilnya menyangkut isi dari peraturan perundang-undangan tersebut atau substansi yang mengikat umum.²⁴⁷

Pembentukan Perda merupakan fungsi dan wewenang bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Mengacu pada Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk

²⁴⁶ Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014). hlm. 125-126

²⁴⁷ Jimly Assididqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 84

Hukum Daerah²⁴⁸, tahapan-tahapan pembentukan peraturan daerah (Provinsi maupun kabupaten/kota) terbagi ke dalam beberapa tahapan, yaitu: Tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, evaluasi, pengesahan, dan pengundangan.²⁴⁹

Meniadakan salah satu dari keseluruhan proses tahapan pembentukan peraturan daerah berarti kita telah melanggar peraturan perundang-undangan. Segala yang berbentuk produk hukum wajib memperhatikan landasan formil berupa tahapan atau prosedur pembentukan, selain landasan materilnya berupa muatan materinya. Pembentuk peraturan daerah dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuknya. Untuk itu semua proses tahapan dalam membentuk peraturan daerah harus dilaksanakan. Karena dengan melaksanakan proses tahapan yang telah diatur berarti dengan sendirinya akan terpenuhi asas-asas pembentukan peraturan daerah.²⁵⁰

Perencanaan pembentukan peraturan daerah terlebih dahulu harus direncanakan dalam program legislasi. Jika pada pembentukan UU direncanakan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), maka perencanaan pembentukan peraturan daerah direncanakan melalui Program Legislasi Daerah (Prolegda). Pada tingkat Provinsi disebut dengan Prolegda Provinsi dan pada tingkat Kabupaten/Kota disebut Prolegda Kabupaten/Kota. Prolegda ditetapkan untuk jangka 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas

²⁴⁸ Sebagaimana telah diubah oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Permendagri ini terbit melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 terhadap pengujian Pasal 251 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berimplikasi hukum terhadap pembinaan produk hukum daerah oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur.

²⁴⁹ Bandingkan dengan Pasal 1 angka 18 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

²⁵⁰ Michael A. Penemanan, *Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Lex Privatum Vol. IV/No. 8/Oktober-Nov/2016, hlm. 26

pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.

Propemperda merupakan salah satu ikhtiar dalam rangka mewujudkan Peraturan Daerah yang dicita-citakan. Kita semua berharap bahwa propemperda mampu mejadi pintu gerbang awal untuk menyeleksi Rancangan Peraturan Daerah agar selaras dengan komponen-komponen pembangunan hukum,yakni:

1. Hukum Nasional
2. RPJMD
3. Otonomi daerah dan tugas pembantuan
4. Aspirasi masyarakat yang diemban

Propemperda merupakan penyaring isi atau penuangan Pancasila dan UUD 1945 ke dalam Peraturan Daerah (dan Undang-Undang), dengan dua fungsi, yaitu:²⁵¹ (1) Sebagai potret rencana isi hukum untuk mencapai tujuan Negara yang sesuai dengan Pancasila dan UUD; (2) Sebagai mekanisme atau prosedur pembuatan, agar apa yang telah ditetapkan sebagai rencana dapat dilaksanakan sesuai target.

Berdasarkan Pasal 10 Permendagri No. 80 Tahun 2015, maka **tahapan Perencanaan Rancangan Perda** meliputi Kegiatan: a) Penyusunan Propemperda, b) Perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif dan terbuka; dan c) Perencanaan penyusunan perda di luar Propemperda. Di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pementukan Produk Hukum Daerah, penyusunan Propemperda dibagi menjadi: 1). Penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah dan 2) Penyusunan Propemperda di Lingkungan DPRD.

Tata cara penyusunan Propemperda di Lingkungan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur di dalam Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk hukum daerah adalah sebagai

²⁵¹ Moh. Mafud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontreversi Isu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 298.



berikut:

1. Kepala daerah menugaskan pimpinan perangkat daerah dalam penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah.
2. Penyusunan Propemperda di lingkungan pemerintah daerah dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal terkait yang terdiri terdiri atas: Instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum; dan/atau Instansi vertikal terkait sesuai dengan: (1) Kewenangan; (2) Materi muatan; atau (3) Kebutuhan.
3. Selanjutnya Hasil penyusunan Propemperda diajukan oleh perangkat daerah yang membidangi hukum provinsi kepada kepala daerah.
4. Setelah Propemperda selesai di susun di lingkungan Pemerintah Daerah lalu kepala daerah menyampaikannya kepada Bapemperda melalui Pimpinan DPRD.

Sementara itu pada lingkungan DPRD, Penyusunan Propemperda dikoordinasikan oleh Bapemperda dan diatur dalam Peraturan Daerah. Selanjutnya untuk penyusunan Propemperda tingkat Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah. Penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan perda yang didasarkan atas:

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Rencana pembangunan;
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Penyusunan Propemperda pada tingkat daerah memuat daftar urutan yang ditetapkan untuk jangka 1 (satu) tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan perda. Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum

penetapan rancangan perda tentang APBD. Penetapan skla prioritas pembentukan renperda tersebut dilakukan oleh Bapemperda dan Perangkat daerah yang membidangi hukum, yang didasarkan pada kriteria:

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
2. Rencana pembangunan daerah;
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
dan
4. Aspirasi masyarakat.

Setelah hasil penyusunan Propemperda disepakati menjadi Propemperda, lalu kemudia hasil tersebut ditetapkan di dalam rapat Paripurna DPRD dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Kemudian Permendagri No. 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah juga memberikan delegasi kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur lebih lanjut tata cara penyusunan Propemperda dengan Peraturan Daerah.

Di dalam Propemperda juga dapat dimuat daftar kumulatif terbuka. Daftar kumulatif terbukat dalam Propemperda terdiri atas Rancangan Peraturan Daerah yang merupakan:

1. Akibat putusan Mahkamah Agung dan APBD untuk Ranperda Provinsi dan Ranperda Kabupaten/Kota;
2. Penataan kecamatan dan desa khusus untuk Ranperda Kabupaten/Kota.

Selain itu, dalam keadaan tertentu, DPRD atau Kepala Daerah dapat mengajukan Ranperda di Luar Propemperda karena alasan:

1. Mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;
2. Menindaklanjuti kerja sama dengan pihak lain;
3. Mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang hukum dan pemerintah daerah;

-
- 4. Akibat pembatalan oleh Menteri Dalam Negeri untuk perda provinsi dan oleh gubernu sebagai wakil pemerintah pusat untuk perda kabupaten/kota; dan
 - 5. Perintah dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan.

Analisis Dan Pembahasan

Pentingnya Pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Pasal 98 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 tahun 2011, tegas mengatur norma: “Setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundangundangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan.” Ketentuan mengenai keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah. Pasal 99 Selain Perancang Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), tahapan pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.

Ketentuan dalam Pasal 98 UU Nomor 12 Tahun 2011 ini lalu diatur lagi dalam Pasal 169 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah memuat norma: **“Setiap tahapan pembentukan Perda, Perkada dan peraturan DPRD mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan”**. Pasal 169 ayat (2): “Selain perancang peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tahapan pembentukan Perda, Perkada dan Peraturan DPRD dapat mengikutsertakan peneliti dan tenaga ahli.”

Norma yang mengatur bahwa setiap tahapan pembentukan perda, perkada dan peraturan DPRD tentu saja haruslah dibaca

sebagai bahwa di setiap tahapan pembentukannya harus mengikutsertakan (Tenaga) Perancang. Jika dihubungkan dengan Pasal 1 angka 18 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang menyebut Pembentukan perda adalah pembuatan peraturan perundang-undangan daerah yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan. Maka di tahapan perencanaan harus mengikutsertakan perancang, pada tahapan penyusunan harus mengikutsertakan perancang, demikian halnya dengan tahapan pembahasan harus mengikutsertakan perancang. Apakah lalu ditahapan penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan harus juga mengikutsertakan perancang. Tentu saja sesuai nama (nomenklatur), keahliannya dan kewenangan yang dimilikinya sebagai perancang, keikutsertaannya hanya pada bagian aau istilah Meuwissen pada momen *teknikal* saja.

Demikian pentingnya Perancang, maka berdasarkan Keputusan Menteri Negara Pendayaagunaan Aparatur Negara Nomor 41/KEP/M.PAN/12/2000 tentang Jabatan Fungsional Perancang dan Angka Kreditnya. Perancang Peraturan Perundang-Undangan adalah Pegawai Negeri Sipil yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan menyusun rancangan peraturan perundang-undangan dan atau instrumen hukum lainnya pada instansi pemerintah. Adapun tugas pokok perancang peraturan perundang-undangan adalah menyiapkan, mengolah, dan merumuskan rancangan peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya. Untuk melaksanakan keputusan tersebut, dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor: M.390-KP.04.12 Tahun 2002 tentang Petunjuk Pelaksanaan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dan Angka Kreditnya (SKB).

Kualifikasi Perancang menurut Pasal 13 ayat (2) SKB, yaitu: berijazah serendah-rendahnya Sarjana Hukum atau sarjana lain

di bidang hukum; pangkat serendah-rendahnya Penata Muda, golongan ruang III/a; telah mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan fungsional di bidang perancangan peraturan perundang-undangan; dan setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan dalam DP-3 sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 1 (satu) tahun terakhir.

Sistem dan Prosedur Pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah

Kita sepakat bahwa sesuai nama (nomenklatur), keahliannya dan kewenangan yang dimilikinya sebagai perancang, keikutsertaannya hanya pada bagian atau istilah Meuwissen pada momen *teknikal-yuridikal* saja. Pada moment ini maka keahlian perancang peraturan perundang-undangan, termasuk perancang Perda, Perkada dan Peraturan DPRD, sangat dibutuhkan. Keahlian merancang perundang-undangan (*legal drafting*) tentu saja membutuhkan pemahaman yang baik mengenai hukum. Momen tekhnikal justru sangat penting untuk merumuskan pemahaman-pemahaman umum (prinsip, asas dan pengertian umum) ke dalam teks-teks, kalimat-kalimat, naskah-naskah normatif yang konkret tiap pasal dan ayat serta penjelasannya.

Hasil kajian menunjukkan bahwa Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, hingga Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Belum secara tegas mengatur mengenai peran Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Padahal keeterlibatan perancang pada setiap tahap penyusunan peraturan perundang-undangan, sangat strategis. Perancang Peraturan Perundang-undangan semakin penting untuk menghindari permasalahan umum yang biasa terdapat dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Mulia dari *multitafsir* terhadap pasal

atau ayat dalam suatu peraturan perundang-undangan, ketidakjelasan sehingga masyarakat mempunyai pemahaman yang berbeda-beda, saling tumpang tindih, norma hukum yang lebih rendah bertentangan dengan yang lebih tinggi, terlalu banyak memberikan delegasi untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, hingga norma yang sulit diimplementasikan di lapangan.

Demikian pentingnya peran Perancang Peraturan Perundang-undangan, maka Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam pelaksanaan fungsi fasilitasi perancangan produk hukum daerah adalah posisi yang penting mulai dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan Perda. Karena Peraturan Daerah esensinya adalah suatu kegiatan yang terencana yang diturunkan atau "diterjemahkan" dari Program Pembangunan Daerah di bidang hukum. Asal mula dari Perda dimulai dari pengusulan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) yang akan dibahas di Biro Hukum Setda Pemda Propinsi sebagai Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda). Pada tahapan awal inilah Perancang Peraturan Perundang-undangan Daerah seharusnya sudah dilibatkan. Dalam praktek dewasa ini, Perancang Peraturan Perundang-undangan lebih banyak terlibat dalam tahapan harmonisasi Raperda Itupun lebih kepada melakukan penelaahan atas draf Perda yang dikirimkan ke Kanwil Hukum dan HAM. Riwayat dari Draf Perda dimaksud, mulai dari judul dan proposal dari SKPD, proses penelitian, pembuatan naskah akademik Perancang tidak mengetahuinya.

Ke depan setelah diundangkannya Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka Perancang Peraturan Perundang-undangan harus dilibatkan dalam setiap tahapan Pembentukan Perda, juga dalam melakukan evaluasi dan pengawasan (review) Perda sebagai bagian dari *executive review*. Posisi dan peran Perancang diyakini akan lebih kuat dan efektif jika sistem dan prosedur pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan maksud norma dalam Pasal 58

ayat (2) Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penutup

Berdasar analisis dan pembahasan di atas, maka dapat disimpulkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

1. Amanah Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa di setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Meskipun dalam praktek keterlibatan Perancang hanya secara teknis membaca draft Ranperda pada saat harmonisasi. Idealnya perancang harus dilibatkan pada semua tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan Perda. Pada tahap perencanaan, Perancang harus dilibatkan bersama-sama dengan SKPD dan Badan Legislasi Daerah (UU Baru).
2. Posisi dan peran Perancang diyakini akan lebih kuat dan efektif jika sistem dan prosedur pelibatan Perancang dalam Pembentukan Peraturan Daerah sesuai dengan maksud norma dalam Pasal 58 ayat (2) Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Karena Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Perancang Peraturan Perundang-undangan merupakan jabatan fungsional penting dengan tugas besar pada Kementerian atau Lembaga baru yang akan diadakan berdasarkan undang-undang baru.

Daftar Bacaan

Meuwissen, *Van Apeldoorn's Inleiding Tot De Studie van Het Nederlandse Recht atau Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, terj., B. Arief Sidharta, (Bandung: Refika Aditama, 2007)

Jimly Assiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011)

Michael A. Penemanan, *Urgensi Program Pembentukan Perda (Propemperda) Sebagai Instrument Perencanaan Dalam Mengarahkan Dan Mendorong Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Lex Privatum Vol. IV/No. 8/Okttober-Nov/2016

Moh. Mafud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009)

Muhammad Hasan, *Keberlakuan Produk Hukum Daerah Tanpa Prosedur Fasilitasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Halu Oleo Legal Reserach, Volume 1 Issue 1, April 2019

Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016

Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Padang

Padang, 3 Oktober 2019

Kegiatan dimulai pukul 13.38 WIB

Moderator (Ronald Rofiandri)

Assalamualaikum warahmatullahi wabarokatuh. Selamat siang Bapak/ibu semuanya. Kegiatan siang ini bisa kita mulai karena ini kita sudah telat sekitar 30 menit. Nanti kita awali dengan perkenalan terlebih dahulu. Silahkan Bapak/ibu sebutkan nama singkat saja, kemudian apa keberhasilan yang Bapak/ibu capai dalam minggu ini. Kita mulai dari arah jarum jam ya. Silahkan perkenalan Bang Charles.

Charles Simabura, SH, MH

Assalamualaikum wr wb, saya Charles, Dosen Fakultas Hukum Unand, keberhasilan saya,berhasil menyelesaikan makalah yang diminta oleh Anton, jadi itu keberhasilan saya. Sesuai dengan target 3000-5000 kata, saya kira ini 3-8 halaman, ternyata pas saya buat sudah 13 halaman belum juga 5000 kata. Selain itu saya berhasil viral.

Moderator (Ronald Rofiandri)

Pak Feri selanjutnya

Feri Amsari, SH, LL.M

Nama saya Feri Amsari. satu keberhasilan saya untuk minggu ini adalah berhasil membujuk Bang Charles untuk pulang dan hadir.

Ari Wirya Dinata, SH, MH

Saya Ari Wirya Dinata, dulu aktifitas di Padang, sekarang dosen Fakultas Hukum Universitas Bengkulu, keberhasilan saya berhasil ke padang.

Helmi Chandra, SH, MH

Assalamualaikum wr wb, selamat siang, Bapak-bapak semua, perkenalkan nama saya Helmi Chandra, saya dari Universitas Bung Hatta, Fakultas Hukum, keberhasilan saya apa ya dalam minggu ini, mungkin yang terbaru ya seperti Bang Charles ya, meskipun berat tapi berhasil menyelesaikan makalah ini.

Dr. Yuslim, SH, MH

Terimakasih, assalamualaikum warahmatullahi wabarokatuh, nama saya Yuslim, saya kira tugas saya bukan hanya dosen, tapi juga, selama minggu kemaren saya berhasil antarkan anak, saya kira itu, dan satu lagi yang berhasil saya kira adalah saya yang paling tua di sini.

Wendra yunaldi

Wendra Yunaldi, dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat, keberhasilan saya, pagi ini saya berhasil bangun pagi, karena saya jarang bangun pagi ya, biasanya di Bukittinggi itu saya tidurnya baru pagi itu, setelah sholat subuh karena satu hal dan lainnya. Jadi ini keberhasilan saya, berkat acara ini saya berhasil bangun pagi.

Dr. Khairul Fahmi, SH, MH

Assalamualaikum wr wb, terima kasih Bang Ronald, keberhasilan saya dalam minggu ini, saya berhasil ngajak Pak Feri ini ngawas ujian sehabian.

Moderator (Ronald Rofiandri)

Nama saya Ronald Rofiandri, Bapak Ibu, bisa panggil saya Ronald, saya sehari hari adalah peneliti di PSHK, juga staf pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera, keberhasilan saya adalah saya ke Jombang dan berhasil ngisi training 2 hari disana, pagi ibu-ibu aktivis perempuan, mereka punya semangat belajar tinggi, mereka puas, advokasi juga soal perlindungan perempuan. Antoni, silahkan

Antoni Putra, SH

Assalamualaikum, saya Antoni Putra dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, keberhasilan saya minggu ini berhasil mengalahkan Bang Agil Oktaryal untuk membujuk Bang Ronald dan mendapatkan kesempatan ke sini.

Moderator (Ronald Rofiandri)

Secara umum, sesi kita adalah pembukaan dan perkenalan, kita akan bagi, nanti akan ada setidaknya 2 mini panel, nanti masing-masing Bapak/Ibu diberikan waktu untuk menyampaikan makalahnya maksimal 10 menit, itu durasi maksimal ya, jadi kalau selesai lebih awal misal 5 menit, ya silahkan.

Berikutnya, nah ini tentang sebagian informasi baru, ada juga sebagai pemantik atau memperkaya dari apa yang sebenarnya sudah kita ketahui, ini informasi awal, data ini bisa kita temukan disusun oleh Bappenas dan BPHN tentang perencanaan pembangunan yang tidak didukung oleh perencanaan regulasi atau dengan kata lain sering kali perencanaan pembangunan tidak nyambung dengan perencanaan regulasi.

Dalam UU UU 12/2011 perencanaan pembangunan tidak hanya pembangunan saja tapi juga Keppres dll, prakteknya misal kita ambil dari rancangan PP ternyata antara yang direncanakan dengan yang diluar yang direncanakan, lebih banyak itu yang diluar direncanakan.

Jadi fenomenanya hampir sama seperti problem akut seperti UU, yang direncanakan tidak banyak yang berhasil jika dibandingkan dengan diluar yang direncanakan.

Berikutnya saya ingin melengkapi informasi ini dengan saling bersambutnya antara Presiden Jokowi dengan Fadli Zon, di sering kesempatan, dia sering bilang bahwa kita ini pada akhirnya sering terbelenggu dengan apa yang kita buat, nah Fadli Zon seperti kebakaran jenggot, bahwa yang banyak mengusulkan RUU adalah

pemerintah, nah saling sambut ini tidak menyentuh aspek yang fundamental. Sebenarnya setiap perencanaan prolegnas tahunan, pemerintah itu tidak banyak selalu maksimal 20 RUU, dan Prolegnas pemerintah itu tidak lebih dari 20 RUU. Mereka bisa beralih bahasa esensinya adalah mampu menindaklanjuti.

Perdebatan ini akhirnya terus bergulir, sampai Jokowi bilang paket reformasi jilid 2, memang akhirnya sedikit agak berbeda dengan pemberantasan pungli, Jokowi membentuk Tim Saber Pungli.

Pada akhirnya kita dipaksakan terbelenggu dengan apa yang kita buat, ini bisa jadi juga apakah jejak problem transisi demokrasi kita yang mengkehendaki regulasi sebagai pemecahan masalah atau yang lainnya

Jadi itu tadi ya ada problem identifikasi, kita penyebabnya apakah ini karena transisi demokrasi kita karena pergantian kepemimpinan Soeharto ke Habibie waktu itu memang dengan target merubah regulasi yang dianggap otoriter, represif dan akhirnya mengalir sampai sekarang, setiap masalah pasti didekati dengan aturan.

Terminologi pembentukan PUU, terminologinya memutar tahapan-tahapan, tahapan ini kalau dibuat dengan siklus, maka sesungguhnya belum menyentuh silus regulasi yang utuh, kalau bahasa UU 12/2011 itu bahasanya pemantauan dan peninjauan, jadi belum pas rasanya pembentukan PUU itu sudah menyentuh ke siklus.

Problemnya adalah ternyata di setiap tahapan ini tidak hanya melibatkan satu pihak yang bertanggung jawab, tapi juga ada pihak lain, perencanaan dan persiapan, yang pernah saya dengar dalam penyusunan NA, penyusunannya ada di BPHN, perencanaannya ada di Dirjen PUU, jadi ada problem soal perencanaan, prioritas dan berlanjut sampai substansi.

Kemudian masuk ke aspek pembentukan pengesahan, ini juga sudah diangkat dalam KNHTN di Jember, intinya adalah akibat dari tersebarnya peran ini kemudian juga akhirnya berdampak pada



adanya ego sektoral akhirnya jadi problem.

Ketika agenda penataan regulasi, reformasi hukum jilid 2 pada 2017 itu, kita amati tidak spesiifk ya siapa yang menjadi lead dalam penataan regulasi ini karena memang tersebar kewenangannya, kalau Perda itu ada pembagian peran dan sampai pada batas tertentu itu membuat problem di lapangan tidak tuntas, kita ingat betul mungkin Mas Feri/Charles tahu ketika terbit Permenkumhan 22/2003 itu direspon tidak cukup positif.

Berikutnya, nah perkembangan terbaru, setidaknya sebelum dimulai kampanye pilpres, hingga pada debat segmen pertama, muncul kemudian ide gagasan dari petahana soal pembentukan pusat regulasi nasional, dari penantangannya mengefektifkan BPHN, cuman ya pada akhirnya yang petahana yang terpilih, ini bergulir terus, sudah banyak direspon oleh Bappenas.

Silahkan Ibu, ini sebagai pengantar saja Ibu.

Sampai kemudian kalau kita amati dalam UU 12/2011, secara eksplisit menteri yang menjadi penanggung jawab soal ini.

Sesungguhnya draft awal UU UU 12/2011 ini dari DPR dan tidak ada meng-endorse soal lembaga ini, draft awal ini cukup kontroversial, salah satunya adalah kewajiban presiden untuk berkonsultasi dalam penyusunan PP. Ini mengancam efektifitas sistem presidensial, cuma akhirnya waktu itu kita sempat mengingatkan DPR, dan akhirnya gagasan tentang pembentukan Badan Regulasi Nasional ini diakomodir, dan kita lihat sebenarnya dalam ketentuan umum pemantauan dan peninjauan, meskipun dalam terminologi tidak ada, tapi dia masuk dalam ketentuan umum. Jadi ini perubahan UU UU 12/2011 salah satunya adalah meng-endorse soal kehadiran lembaga ini

Kita tidak tau dinamika politik ke depan, bisa jadi tidak tertutup kemungkinan UU UU 12/2011 direvisi lagi, agenda kebijakan penatan regulasi ini kan dipengaruhi sedikit banyaknya oleh hasil Pileg dan suksesi nasional 22 Oktober nanti, dan pasca perubahan,

jadi arahnya bagaimana? apakah cukup direspon positif itu perlu kita dalami.

Nah forum ini diselenggarakan di tiga wilayah, Sumbar, Padang, Yogyakarta, dan Surabaya, dan komposisinya kita melibatkan akademisi.

Dari 10 orang ini akan kita atur nanti jadi dua sesi mini panel, masing masing akan presentasi 10 menit, setelah itu akan ada waktu diskusi mini panel 20 menit.

Harapannya nanti kombinasi, kita luncurkan, nanti ada diskusi publiknya pada 15 Oktober, jika Bapak/Ibu sedang kebetulan ada di Jakarta, silahkan datang.

Kita undang nanti Pak Kuntoro dan pembicaranya nanti ada PSHK, Kepala BPHN, Kepala Pusat Perancangan UU UU BKD DPR, kemudian DPR dan DPD, selain itu nanti harapannya selain dipublikasikan, dibukukan, kalau kita harap nanti ada dua peluang, kita harapkan kita punya bahan-bahan ini, dan ini cukup aktual ya.

Saya berikan kesempatan pertama pada Bapak Dr. Wendra Yunaldi untuk menyampaikan makalahnya sambil disiapkan oleh Antoni, paper atau sudah ada PPT nya ya, silahkan pak.

Dr. Wendra Yunaldi

Terimakasih atas waktunya, saya akan mempresentasikan makalah reformasi peraturan perundang-undangan menjaga konsistensi hierarki dan materi muatan hukum, saya lebih ke hierarki, sesuai hasil rekomendasi KNHTN Jember. Kalau tidak salah kan adalah mendudukan menteri, apakah menteri itu punya kewenangan sendiri atau kewenangannya diturunkan dari presiden, sehingga kemudian menteri itu punya hak untuk membuat aturan tersendiri, saya mencatat ada 7000 sekian Peraturan Menteri, kenapa? Dalam makalah di KNHTN pun, peraturan itu yang paling tinggi setelah UU, Perpres, Perda. Kenapa? karena ternyata berdasarkan penelitian saya, ada beberapa peraturan menteri sejenis saling bertabrakan.

Filosofinya adalah apakah menteri itu dia berhak bisa menafsirkan peraturan dari lembaga lainnnya, kenapa? Menteri itu dia membantu presiden, maka seyogyanya menteri dia menjalankan visi presiden, bukan visi kelembagaan masing-masing, satu hal misalnya presiden sering mengatakan banyaknya regulasi yang menghambat regulasi, misal ada UU, ada Permenkeu, ada Permendagri yang mengatur hal yang sama, kemudian ada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional, 4 hal tersebut itu menisbikan yang ada dalam UU Perpajakan dan PP Perpajakan, contoh di Permenkeunya diatur tentang pajak Pasal 4 itu final sesuai harga jop, kemudian di Perkaban dibuat lagi zona, kemudian di daerah Permedagri, dibuat lagi ada satu lagi saya lupa, jadi terhadap tafsir tanah saja, harga akta beli itu ada 3 tafsir, kemudian ada Permenkeu tentang PJB, jadi lain lagi tafsirnya, sehingga ada 4 penafsiran dari masing-masing lembaga itu yang menafsirkan sendiri-sendiri.

Akibat hukum kedepan akan dihadapi oleh notaris, kalau mereka kurang bayar pajak mereka kena denda, lembaga kementerian dan sejenisnya dan setingkat, dia harus merujuk pada PP agar tidak terjadi *overlapping* kewenangan, yang kedua bayaknya Surat Edaran Menteri yang mengacaukan hierari peraturan perundang-undangan, yang paling banyak adalah di Dirjen Pajak, Dirjen Pajak itu sangat banyak Surat Edarannya yang memuat norma baru.

Artinya, seorang Dirjen pun bisa membuat peraturan, artinya apa? ini beberapa problem, sehingga saya katakan kita konsisten pada hasil KNHTN Jember, ini beberapa problem.

Kalau kita lihat UU 10/2004, disana jelas dikatakan Permen tidak masuk dalam peraturan per- UUan, karena sifatnya itu kebijakan, bukan peraturan perundang-undangan. Tetapi dalam UU 12/2011 dimasukkan lagi, saya melihat kerancuan ini dari hierarki lebih banyak di sini. Bagi Pemda, Surat Dirjen itu lebih berharga dari peraturan, ada Surat Edaran saat zaman SBY yang mengatakan bahwa Perpres No 36 tidak berlaku.

Kedua saya sepakat dengan Pak Ronald, seakan-akan tidak sah

menjadi pejabat di republik ini kalau dia tidak membuat peraturan, malah Peraturan Menteri yang selalu menggagap menteri sebelumnya peraturannya tidak beres, lalu dibuat lagi, jadi ada anggapan bahwa kalau dia pejabat maka dia harus membuat peraturan. Jadi tentunya kita hapuskan Permen dan menduduknya, kedudukan Surat Edaran itu di mana?

Saya kasihan terhadap beberapa daerah, saya temukan satu kasus tipikor di Sumbar, dia dihukum karena SOP yang tidak pernah sampai, tetapi dia dihukum, kasus Bank Nagari di Payakumbuh itu, kenapa? Diputusnya berbunyi, tidak terbukti memperkaya diri sendiri, tidak terbukti melanggar peraturan, tapi terbukti menghambat pembangunan, jadi kita fungsionalkan saja, jadi perkuat BPHN.

Moderator Ronald rofiandri

Terimakasih Bapak Wendra, selanjutnya Buk Heni, dengan judul makalah politik hukum perundang-undangan pada bentuk partisipatif masyarakat dalam pembentukan undangundang yang responsif.

Heny Andriani, SH, MH

Bismillah, assalamualaikum Wr.Wb, sebelumnya saya ucapkan selamat datang kepada Pak Ronald Rofiandri, judul ini diambil dari sebagian kecil calon proposal disertasi mini saya Pak Ronald, ada keterkaitan dengan politik hukum peraturan perundang-undangan khususnya partisipasi masyarakat, saya melihat waktu strata 2 saya bimbingan dengan Prof Jimly, beliau menyampaikan bahwa baru saja berdiri lembaga itu ada puluhan UU yang dimohon uji materil, di situ saya heran ada masalah apa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan kita, saya melihat ini kemungkinan karena kurangnya partisipasi masyarakat kita khususnya dalam pebentukannya.

Kalau kita berangkat dari kedaulatan rakyat dari awal negara kita belum berubah tipe kedaulatan rakyat kita, lantas di mana kah

bedanya kedaulatan rakyat kita dari Orde Lama, Orde Baru, dan Reformasi, lalu ada kaitannya dengan teori fun fuller tentang bagaimanakah bentuk hukum itu, jadi ada hubungannya dengan kedaulatan rakyat.

Kenapa Pasal 96 itu gak ikut direvisi dengan menambahkan bentuk partisipasi masyarakat seperti apa yang ideal, jadi itu yang menjadi salah satu gagasan yang ingin saya sampaikan, karena kita tahu bahwa ada adagium, tidak satupun orang yang tidak tahu akan hukum atau UU. Ini yang mau saya kritisi Pak, ternyata dalam revisi itu pasal ini tidak masuk, padahal saya lihat beberapa putusan MK lalu ada beberapa UU yang dibatalkan seperti UU tentang badan hukum pendidikan dan UU Sumber Daya Air, jadi gagasan saya kenapa gak diuji publik sebelum benar benar itu disahkan oleh kedua lembaga negara.

Moderator Ronald Rofiandri

Saya mencatat, point kuncinya adalah bukan hanya kelembagaan ya, tapi lebih kepada memperkuat partisipasi masyarakat, tadi ada juga pertanyaan kenapa pasal 96 UU 12/2011 itu tidak ikut direvisi, ada persoalan misalnya UU Ormas, legal formalnya terpenuhi tapi minim legitimasi.

Jadi memang masih dianggap sebelah mata, padahal tadi betul yang disampaikan itu bahwa masyarakat kita hari ini jauh lebih melek apalagi dengan menggunakan petisi, di korsel misalnya petisi online itu bukan dibuka oleh penggiat advokasi, tapi justru parlemennya sendiri yang menyediakan, selanjutnya kepada Bapak Helmi Chandra.

Helmi Chandra, SH, MH

Baik bismillah, assalamualaikum wr wb, ini sebenarnya yang lebih expert membahas ini Pak Charles karena disertasi beliau.

Saya lihat di web peraturan.go.id, perbulan ini saja jumlah Permen itu 14rb , saya bayangkan 14rb peraturan itu jangankan untuk menghafal isinya, menghafal judulnya saja saya kira pegawai Kemenkumham tidak sanggup, makanya yang harus kita benahi adalah peraturan menteri itu. Kalau dilihat kewenangan menteri di dalam UUD, sebetulnya fungsi peraturan menteri itu ada beberapa tujuannya, Cuma saja kadang egosektoral mereka merasa harus mengeluarkan peraturan supaya eksis, saya coba liat data permentri itu ternyata peraturan menteri yang jumlahnya 1000 ke atas itu dimunlai sejak 2010, sempat turun, kemudian di 2011 ke atas itu gak pernah dibawah 1000 itu.

Nah opsi itu kemudian saya tuangkan ke dalam beberapa penataan, kalau saya punya beberapa langkah penataan, maka untuk jangka pendek, barangkali memaksimalkan fungsi BPHN, pertimbangannya karena kan BPHN punya fungsi di hulu dan hilir, harusnya di Permen dimaksimalkan tidak hanya di hulu dan hilir tapi juga di tengah-tengahnya, jadi untuk jangka pendek saya kira bisa dipangkas, karena beberapa Permen itu seringkali bertentangan dengan UU, contoh Permen ESDM Nomor 4/2015 , Pasal 17 nya itu menurut saya tidak sesuai dengan UU no 4/2010 tentang Mineral dan Batubara, karena ada aturan norma baru yang dihasilkan dalam Permen tapi tidak ada di UU, jadi menurut saya pelaksana teknisnya itu lebih takut orang kepada Permen.

Untuk jangka panjang, saya punya usulan memang dibentuk lembaga independen, seperti beberapa negara, mungkin bisa dikoreksi di Korea ada lembaga yang concern punya lembaga yang memangkas regulasi itu, maka untuk jangka panjang bisa dibentuk, kita butuh satu lembaga yang khusus memangkas peraturan paling tidak regulasi dibawah eksekutif.

Moderator Ronald Rofiandri

Terimakasih Bapak Helmi, saya menemukan di 3 Peraturan Menteri yang lahir saat RUU ini dibahas, RUU ini sudah berada di tahap akhir, jadi muncul Peraturan Menterinya dulu, supaya kemudian

menteri bisa menjalankan renstra-renstra, pada akhirnya materi muatan dalam Permen itu diambil oleh UU, ini salah satu praktek dari powerfull-nya menteri ya.

Selanjutnya Bapak Khairul Fami, silahkan.

Dr. Khairul Fahmi, SH, MH

Assalamualaikum warahmatullahi wabarokatuh, saya judulnya Otonomi Daerah Dalam Ancaman Resentralisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Evaluasi prolegnas jangka menengah, perubahan Kementrian/Lembaga berwenangan dalam pembentukan per-UU-an, ini saya ingin ambil kemaren pas nulis itu, tapi agak panjang dan perlu kajian mendalam, dalam UU Kementrian itu tidak disebut kok, kalau dipisah maka harus disebut.

Kalau saya tidak masalah soal pilihan, kalau saya mau dibentuk satu aja bagus, yang penting seluruh lembaga yang punya kewenangan masuk ke dalam lembaga itu, dan yang ke empat point perubahan ini adalah soal harmonisasi dalam Perancangan Perda Kabupaten, Provinsi dan Kota, saya fokus bahas ini.

Secara teori, Kelsen dalam mazhab positifisme pun, jadi kalau konsepnya desentralisasi berarti boleh kok mengatur daerah itu secara berbeda sesuai lokalitasnya itu, Montesque juga begitu proses legislasi itu tidak mesti dalam kerangka harus menyeragamkan semuanya, saya menangkap pemberian kewenangan harmonisasi kepada lembaga kementrian itu merupakan bagian dari menarik kewenangan daerah untuk membantu Perda tadi, walaupun bahasanya harmonisasi, ini yang saya maksud bahwa Otda itu sedang terancam dengan desain yang seperti ini.

Lalu ada yang menarik lagi, kenapa bisa sampai begitu? Dalam 35rb lebih Peraturan Perundang-Undangan itu paling banyak kan Perda, dan Perda itu banyak pula yang dibatalkan, ada satu penelitian yang menarik, jadi ini disertasi Buk Henny ini menarik kalau kita jadikan

untuk antitesis pemerintah ketika menyalahkan Perda-Perda menghambat investasi.

Pertama itu kewenangan Perda oleh Kementrian akan membentuk tata hukum yang sama, Kesimpulan saya bukan berarti bahwa pemerintah pusat itu tidak boleh mengawasi Perda, bahkan mesti, tetapi kita tetap perlu mempertegas peran kementrian, jadi akan rumusannya seperti draft RUU ini.

Kemudian yang saya baca adalah revisi UU ini terlalu sinis terhadap Perda tapi menutup mata terhadap peraturan tingkat pusat.

Moderator Ronald Rofiandri

Terimakasih, ternyata memang adanya perubahan terhadap UU 12/2011 khususnya soal harmonisasi Perda, itu mengancam otonomi daerah, kalau menurut Pak Khairul sendir model pengawasan lewat Permendagri.

Dr. Khairul Fahmi, SH, MH

Sudah, itu sudah luar biasa ketat itu mas

Moderator Ronald Rofiandri

Karena memang tidak harmonisasi ya, selanjutnya kita lanjutkan kepada Bapak Yuslim.

Dr Yuslim, SH, MH

Terimakasih, assalamualaikum Wr.Wb.

Baik, saya ingin bicara sedikit, ini dipahami kan judulnya reformasi, saya kalau lihat artinya, ketika reformasi perpajakan, itu Prof. Roman menggunakan istilah reformasi perpajakan itu perombakan, apa yang dirombak, ketentuan perpajakna itu dari filosofisnya.

Nah pertanyaan kita reformasi kita itu sampai kesana gak?

Kalau sampai kesana, saya sepakat dengan Wendra, ketika menteri tidak bertanggung jawab mengapa menteri membuat aturan, kalau



kita beranjak pada aspek filosofis, jadi ya reformasi kita ini hanya di alas saja.

Kemudian saya melihat, sedikit tinjau kebelakang, bagaimana kebijakan reformasi regulasi ini. Pedoman pembentukan PUU sudah ada pada 1847, tapi itu kan penjajah, Belanda, kepentingannya adalah kepentingan Belanda, tapi ya gak sesuai.

Akhirnya kita melihat pola perancangan pembangunan kita itu melalui Prolegnas, ketika itu SBY menikmati 2 periode, Jokowi juga, pada masa Orde Lama dan Orde Baru melalui program pembangunan dalam PELITA, jadi Pak Muchtar sudah merancang pembangunan hukum kita menyangkut 3 hal penting, tapi tidak semua hukum bisa dibentuk untuk kepentingan masyarakat dalam konsep social engineeringnya.

Kemudian kita lihat perancangan peraturan perundang-undangan, kita atur dalam prolegnas, 2004 dan 2009 itu produktifitasnya cukup tinggi, tapi ya dibentuk hanya UU tentang Kabupaten/Kota, tapi UU yang berkaitan dengan basic law tentang kebutuhan rakyat itu diabaikan juga, dan kondisi ketika itu UU yang dibentuk saat itu lebih banyak untuk kekuasaan, dan pada masa periode kedua sby, produktifitas setahun itu rata-rata 1 bulan itu hanya 1 UU.

Pada 2014 dan 2019 itu awalnya 159 RUU diluar UU akumulatif terbuka nah tapi kemudian masuk satu lagi, masuk usulan rakyat, artinya apa kalau kita bicara soal Prolegnas adalah sistem Perencanaan Perundang-Undangan, saya lihat perencanaan kita ini sektoral, ada usulan lembaga lembaga ini, jadi semacam list saja, tanpa melakukan analisis, akibatnya? Terhadap produktifinya yang tidak bagus.

Dari hal tersebut, ada over regulasi, obesitas perundang-undangan kita, kedepannya bagaimana? tadi Pak Fahmi mulai dari otonomi daerah, Perda itu boleh dibentuk bukan hanya dari otonomi tapi juga tugas pembantuan, saya sepakat jika ada badan di atas jangan levelnya direktur itu, jadi mungkin setingkat Dirjen. Kemudian

perencanaan Pak, perlu ada semacam forum, ada DPR di sana, DPD, pihak pemerintah supaya serius.

Kemudian klaster hukum, hukum terkait peradilan, Perdailan kita luar biasa memang, satu kasus bisa masuk 4 peradilan, semuanya masuk itu, ini ada apa ini, jadi berbelit jalan menuju keadilan.

Kemudian substansi, karena saya berangkat dari zaman Pak Muchtar, saya sepakat untuk meperkuat BPHN, tapi dirubah. Selama ini BPHN struktural, untuk merancang naskah ini butuh keahlian, jadi kalau ada BPHN yang khusus untuk itu, kalau zaman Pak Muchtar kan dipakai orang orang di perguruan tinggi, saya sepakat ini dipakai, adanya perencanaan terhadap program legislasi, baik saya kira cukup ya.

Moderator Ronald Rofiandri

Terimakasih Pak, jadi apapun pilihan arah reformasi regulasi kita pastikan dulu di mana filosofinya, asas, dan prinsipnya, karena kalau kita sampai pada agenda menghapus peraturan menteri.

Kita sudah 5 orang, yang panel pertama, setelah itu kita masuk dulu dalam diskusi tanya jawab, sebelum kita masuk ya, saya berikan kesempatan kepada Bapak/Ibu untuk bertanya, kita punya waktu 20 menit untuk menjawab dan merespon 5 pemakalah, silahkan, saya berikan kesempatannya.

Charles Simabura, SH, MH

Terimakasih, assalamualaikum wr wb, Bapak/Ibu yang kami hormati.

Jadi Pasca 2004 mulai menteri ini melonjak buat peraturan, ternyata Pak Feri, Pak Harto itu sangat presidensil dalam buat peraturan, nah ini yang ingin saya uji juga ini. Bagaimana dengan produk Perda Kab/Kota, jadi ini satu sisi menghilangkan esensi dari kewenangan mengatur oleh daerah melalui Perda, lalu berikutnya akan terjadi kerancuan semestinya Perda yang sudah disetujui, itu yang diharmonisasi atau dibulatkan, artinya bagaimana dengan

Perda dari Baleg apakah tidak diharmonisasi atau tidak dibulatkan dari lembaga ini, makanya kemudian pasal ini belum sempurna sebenarnya.

Ini menjadi mematikan pemerintahan daerah khususnya, makanya tadi ketika ditanya apakah yang sekarang sudah baik? sebenarnya sudah baik, tapi yang tidak baiknya adalah mereka tidak punya standar, dan itu tidak hanya satu titik, jadi daerah itu harus konsultasi pada Kemendagri, padahal kalau sistemnya bagus, jadi coba saja bikin satu pintu, saya kasih contoh Pak Ronald, ada Perda zakat yang disiapkan Pemprov Sumbar, begitu mereka pergi ke Kemendagri ini soal agama tidak boleh diatur, begitu mereka ke Kemenag, Kemenag bilang boleh diatur.

Jadi berikan kewenangan itu, silahkan pemerintah pusat lakukan, tapi yang sudah disepaati oleh dua ini, jadi diharmonisasi secara integrasi di Jakarta, jadi jangan satu-satu, karena itu pendapatnya beda-beda. Saran saya, pemerintah sudah punya suatu sistem terkait dengan klarifikasi, verifikasi, dsb tapi tetap dalam bingkai otonomi daerah, saya jujur menolak Pasal 58 revisi UU 12/2011 ini. Kedua di pusat itu harus tegas membatasi, membatasi apa? Menteri bikin peraturan itu dibatasi dong, jelas tidak ada perintahnya, dia bikin peraturan, saya pikir itu saja.

Moderator Ronald Rofiandri

Terimakasih Pak Charles, saya catat ada tiga saran tadi, pertama soal soal lebih efektifkan mekanisme konsultasi, verifikasi, dengan melengkapi pelayanan satu pintu (PTSP), kedua soal pembatasan peran kementerian, dan ketiga adalah tidak perlu ada duplikasi Perda yang muatannya sama dengan per-UUan yang lain. Berikutnya kita ke Bapak Profesor Otong, dengan judul makalah perancangan produk hukum daerah perspektif teknis dan prosedur.

Prof Otong

Topik saya sebenarnya mirip mirip dengan pendahulu saya oleh Pak Charles, tapi intinya gini saya ingin mengingatkan ada pakar yang

mengatakan, ada 4 atau 5 momen, moment idil, political, yuridical, teknikal dalam, saya ingin menyoroti yang teknikal dan political.

Persoalan ini muncul lebih kepada persoalan teknis, sebaiknya memang mengenai pemuatan fungsi pembentukan Perda ini ke DPRD Kabupaten/Kota/Provinsi melalui pelibatan tenaga teknis sejak awal, karena kalau tidak naskah akademik yang dibuat oleh perguruan tinggi itu bisa di copy paste saja itu.

Tanggal 29 September, Perda dibahas, tapi kemudian karena ada beberapa anggota dewan yang punya kepentingan, dia mencari-mencari alasan bagaimana ketiadaan uji publik itu menjadi dasar teman-teman ditolak, padahal sudah dibahas 11 bulan, kalau ada Tenaga Dewan yang terlibat dalam penyusunan ini sejak awal tentu lobang soal ini bisa dicegah.

Terkait Pasal 58 itu pasal tidak berdiri sendiri, ini memang ada kesan seolah-olah pasal ini menjadi satu satunya jawaban ketika berbicara mengenai obesitas regulasi di Indonesia, ada kekeliruan ini, lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang per-UUan, ini satu ketentuan pengharmonisan regulasi ini memang disiapkan untuk dua hal itu, obesitas dan tumpang tindih aturan.

Pasal ini juga memang hadir karena pusat legislasi nasional memang harus ada. Soal yang ketiga bahwa pengaturan Pasal 58 itu bertentangan dengan konsepsi kewenangan daerah untuk mengurus dan mengatur sendiri urusannya, bagi saya itu urusan yang berbeda Pak Charles, pasal 24 yang tidak bisa dilupakan soal JR yang dilakukan kepada MK, saya berifkir justru pengharmonisan itu penting dilakukan tapi masalahnya oleh siapa, ketika Ranperda muncul dari Pemprov tetapi kemudian ini berasal dari Gubernur/ Kementrin itu lebih kepada fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, logiknya tidak mungkin gubernur langsung ke Kemenkumham, makanya harus melalui lembaga itu.

Jadi menurut saya kedepan bisa ke Kanwil dan ini penting, soal

pembulatan dan pemantapan dan pengharmonisasi itu soal kita tentang jumlah produk hukum yang luar biasa jumlahnya, saya sepakat dengan semangat Pasal 58 soal bagaimana bentuknya belum, nanti mungkin ada Kanwil dan tenaganya disitu.

Moderator Ronald Rofiandri

Terimakasih Pak Otong

Charles Simabura, SH, MH

Jadi gini Pak Otong, dia tidak linier perlakuannya, kalau sekarang kan prakteknya dilakukan oleh Biro Hukum, kalau di DPRD dilakukan oleh Baleg, dengan UU in itu tidak di Biro Hukum lagi , di Kanwil dia, Kanwil itu alatnya pemerintah pusat, kalau kita memandang povinsi itu wakil pemerintah pusat saja, saya sepakat, tapi kan pemprov tidak hanya wakil pemerintah pusat saja dia kan juga daerah otonom. Saya sebenarnya setuju , jadi sebenarnya bisa dua-duanya, melalui Biro Hukum dulu baru kepada Kanwil tapi tidak pembulatan dan pengharmonisasian.

Moderator Ronald Rofiandri

Saya berikan kesempatan ke Mas Ari Wiryadinata,

Ari Wiryadinata, SH, MH

Baik, assalamualaikum wr wb, pertama saya ingin mengucapkan terimakasih sudah mengundang saya, Bapak/Ibu yang saya hormati, ,mungkin tulisan saya akan sedikit bertautan dengan apa yang dibuat oleh Buk Heni, karena saya menulis soal mekanisme partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Memang banyak permasalahan soal regulasi di Indonesia, mulai dari obesitas, tumpang tindih dan semacamnya, ini mengingatkan kita bahwa persoalan pembuatan per-UUan itu bukan masalah yang gampang, banyak hal yang harus kita perhatikan, asas-asas formil/materil, harus jelas rumusannya , tujuannya, tapi yang tidak

kalah penting bagaimana partisipasi publik kemudian dilibatkan, makanya salah satu asas dalam pembentukan UU keterbukaan menjadi penting.

Pertanyaannya memang apakah partisipasi publik itu penting sekali, jawabannya pasti penting. Karena dalam negara yang menganut paham demokrasi konstitusional kita tentu tidak ingin proses legislasi dikooptasi oleh lembaga tertentu, tapi bagaimana kemudian publik sebagai pihak yang berdampak juga dilibatkan.

Misalnya juga Prof Mahfud dalam bukunya ada dua setidaknya tipikal produk hukum, pertama produk hukum responsif dan kedua produk hukum yang represif. Ini menurut saya menjadi penting kemudian untuk dilihat atau menjadi bahasan bagaimana sebenarnya reformasi terhadap kebijakan regulasi di Indonesia.

Moderator Ronald Rofiandri

Selanjutnya kesempatan kepada Ibu Resma dan Pak Feri, siapa dulu? Pak Feri dulu

Feri Amsari, SH, LL.M

Terimakasih Mas Ronald, para senior, teman teman sekalian, saya judulnya ini mencoba kekinian ya, soal investasi regulasi dan penataan kelembagaan, kenapa ini diangkat? Karena saya agak penasaran soal pilihan Jokowi yang sering menyatakan bahwa terlalu banyak regulasi itu membuat investasi terhambat. Bagi saya agak menarik kok tiba tiba Jokowi bilang begitu, apa background-nya, beberapa buku yang berkaitan dengan investasi, dan ternyata buku itu membahas soal penataan regulasi juga, dan soal itu Jokowi benar soal standing pertama, misalnya bahwa pasar ekonomi memang membutuhkan soal kejelasan aturan main, istilahnya memang bersahabat, bahkan praktek dalam negara maju, ada asumsi bahwa kenapa mereka jauh lebih kaya dan sejahtera? Karena memang jumlah regulasi mereka lebih banyak dibandingkan dengan 100 tahun lalu ketika mereka sedang susah.



Makanya tidak heran mereka itu mulai mengatur, ada regulasi mulai dari masuk restoran sampai makan, soal kostum, kebersihan restoran, dapur belakang, dan semacamnya. Nah di State awal ini memang menarik, bahwa memang ada kebutuhan regulasi ditata dan semacamnya, tapi begini, di penelitian lain, ternyata penataan regulasi itu sangat mirip dengan ada kompetisi pasar, yang memerlukan pengaturan demi kepentingan tertentu pula

Biasanya karena pebisnis utama, pemodal penting, ingin menguasai pasar, jadi seolah-olah pengaturan itu untuk pertarungan yang fair, padahal dasarnya tidak juga, jadi menurut pichiato ini dia malah sebenarnya regulatory competition itu sebenarnya bagian dari negara menggaet pasar global untuk masuk pasar negara tapi ini bertentangan dengan kehendak Pasal 33, jadi pelaku bisnis menikmati pasar, tapi rakyat banyak belum tentu karena uang akan mengalir pada pemilik modal.

Lalu apakah karena sedikitnya regulasi akan memperlancar investasi? ya tidak tentu juga, tapi apakah regulasi itu efektif atau tidak, soal kita bukan soal jumlah regulasi, tapi regulasi kita sering tumpang tindih karena ada kepentingan tertentu tadi.

Saya tidak tau apakah kita akan ke arah itu berupaya menyederhanakannya tapi tetap tumpang tindih atau berupa mengefektifikannya. Ada beberapa teori yang mendukung soal itu, misalnya teori yang bicara soal teori regulasi dalam kepentingan publik, satu lagi soal teori regulasi dalam uluran tangan, menurut beberapa penelitian soal teori kepentingan publik ini, dia dikritik oleh kebanyakan Sekolah Hukum Chicago, pasar itu menurut mereka pasar itu tidak perlu bantuan pemerintah, karena menurut mereka pebisnis itu sudah siap dengan kegoncangan dan mampu mengendalikan itu, nah katanya bahkan negara itu tidak perlu ikut campur, artinya regulasi tidak memainkan peran penting untuk menata pasar, tapi ada teori lain yang mengatakan adalah bagaimana regulasi mampu memainkan tangannya untuk mendukung pihak lain yang tergencet oleh pasar.

Ini berkaitan dengan Pasal 95 soal Lembaga dan Kementrian yang terkait per-UUan ini, saya tidak tau Badan Legislasi Nasional ini kalau terletak di bawah kendali presiden apakah tidak menjadi bagian Jokowi, jangan-jangan kekhawatiran publik, begitu Jokowi mencoba mengendalikan untk kepentingan binsis, oleh karena itu menurut saya kembali kepada tulisan Charles Simabura.

Moderator Ronald Rofiandri

Baik terimakasih Pak Feri, selanjutnya kepada Buk Risma.

Resma Bintani, SH, MH

AdaAda sekitar 1236 pengujian PUU di MK, sementara saya lihat di ma itu ada sekitar 340 perkara HUM, melihat tingginya angkanya itu berarti ada persoalan di sini, apakah substansinya yang memang tidak berpihak kepada masyarakat atau memang pembentuk PUU itu tidak berkapasitas atau berkualitas.

Nah kemudian yang kedua tolak ukur yang saya gunakan adalah sumber daya yang digunakannya, sampai penegak hukumnya dari juga banyak yang mengatakan bahwa Permen itu menuai permasalahan, jumlahnya belasan ribu dan tidak ada batasan. Selanjutnya, dalam tahap pelaksanaannya begitu juga, banyak Perda yang ternyata tidak bisa digunakan karena saling tunjang tindih berikutnya terkait tolak ukur kualitas PUU ini, saya mengambil kesimpulan ada tiga, pertama terkait masalah formil, kedua penafsiran, dan ketiga penerapan.

Kita lihat pertama, masalah formil, seringkali kita lupa, biasanya sebuah norma itu mendelegasikan kepada peraturan di bawahnya untuk membentuk lembaga baru, kita lupa bahwa peraturan yang harus dibuat setelah UU dilakukan contohnya UU 8/2008 tentang Pengelolaan Sampah, mungkin itu alasan juga mengapa Indonesia menjadi negara di mana negara luar kemudian mengirim sampah-sampahnya, karena memang tidak ada pengaturan soal ini, UU ini mengatakan banyak sekali PP dan Permen, 11 tahun berlaku tapi banyak yang kosong juga.

Yang kedua soal keterbukaan, kalau untuk tataran UU akan gampang kita temukan terkait draft dan rancangannya itu, tapi kalau sudah Permen, itu akan susah kita mencari revisi, berikutnya saya juga melihat bahwa masalah formil, ada sekitar 6 peraturan di bidang kesehatan yang kalau dilihat dari judul. Selanjutnya dalam tataran penerapan, kita semua sepakat bahwa UU itu terbagi banyak, tetapi ketika dua forum akan menafsirkan UU ini bertemu, akademik dan pengadilan, penafsiran ini tidak akan berlaku, kalau forum akademik kita sepakat untuk membatasi, sementara ketika forum pengadilan hakim cenderung akan melalui tafsir sesuai hierarkinya.

Selanjutnya terkait penerapan, ini masalah keberlakuan waktu UU, didalam ketentuan penerapan suatu UU, disebutkan bahwa UU ini berlaku saat diundangkan, ini biasanya berbanding terbalik, ketika sudah disebutkan dalam suatu norma tertentu, maka suka tidak suka mau tidak mau kita dipaksa untuk patuh terhadap aturan yang baru saja disahkan tersebut.

Berangkat dari masalah ini, kemudian saya melihat ada beberapa strategi pendekatan yang bisa kita lakukan. Pertama pendekatan terhadap kapasitas perancang peraturan perundang-undangan (baik di pusat, daerah,). Baiknya ada semacam kurikulum yang berlaku nasional. Kedua ini sebenarnya saya mau mengambil punya Pak Ari, jadi intinya terkait partisipasi masyarakat kita bisa melakukan perubahan, melalui media elektronik seperti change.org ketika kita ingin menyuarakan apakah ditolak atau diterima.

Ketiga strateginya adalah kalau dalam UU sekarang itu kan tahapannya terdiri dari lima, saya ingin menambahkan ada tahapan praperancangan sebelum dibahas lebih lanjut. Selanjutnya saya ambil juga dalam UU yang baru saja disahkan, mungkin BPHN yang baru melakukan peraturan perundang-undangan ini yang tumpang tindih, dan berikutnya strategi peningkatan, karena kita sama-sama tahu setiap kementerian itu bisa membuat Permen, tapi belum ada satu lembaga khusus yang bisa menilai ini layak atau tidak.

Moderator Ronald Rofiandri

Terimakasih Bu Resma, satu hal tadi ya sebelum tahap perancangan tapi ada tahap praperancangan, ini apa? Penelitian atau bagaimana?

Resma Bintani, SH, MH

Melihat faktanya Pak, apapun per UU dan Perda harus disertai naskah akademik dulu.

Moderator Ronald Rofiandri

Teknis lebih lanjut itu naskah akademik atau seperti apa?

Resma Bintani, SH, MH

Kurang lebih seperti itu Pak, jadi harus jelas itu pak

Moderator Ronald Rofiandri

Oke kita sudah menyelesaikan mini panel kita yang kedua, saya berikan kesempatan tanya jawab begitu, soal Pasal 58 jika ingin ada pendalaman, mungkin sudah mulai menangkat dengan simulasi, dulu pas zaman Pak Patrialis Akbar ketika menjadi Menkumham, itu ada namanya law centre ya, ada fenomena kualitas Perda, terbaru setara institute juga mengusulkan mengefektifkan kembali law centre ini. Silahkan Bapak/Ibu.

Dr. Yuslim, SH, MH

Baik ini Pasal 58 ya, pertama kalau kita lihat ayat 1 dan 2 itu normanya itu tidak seimbang kenapa? bicara soal koordinasi lazimnya itu oleh organ yang punya kewenangan yang lebih luas, umpunya soal ini nanti kan gubernur, ini dia yang melakukan koordinasi atau sinkron, kita tau ini DPR soal sinkronisasi adalah soal keahlian, karena banyak hal, ya jadi saya yakin hasilnya kualitas kalau ada rancangan Perda dari DPR jadi Perda itu akan sangat rendah

Kemudian ayat 2 justru koordinasinya dilakukan oleh pusat, nampak di sini, kalau dari kementerian yang melakukan itu tentu akan lebih

baik hasilnya, karena SDM-nya lebih bagus, makanya menurut saya baiknya kita punya Badan Legislasi Nasional.

Bagaimana merancang peraturan itu lebih baik? Misalnya dibuka peluang peluang sejauh mana partisipasi itu dilakukan, sejauh mana agenda public hearing itu dilakukan ini kan tidak nampak, makanya tahapan tahapan yang harus dilalui itu dilanggar begitu saja, persoalannya adalah aturan Perma kita hanya bisa melakukan judicial dalam artian materil, nah menurut saya kelembagaan seperti ini kalau Perda bagaimana kan tidak nampak disini, semestinya Perda itu dilakukan oleh lembaga setingkat di provinsi nanti.

Wendra Yunaldi

Bagaimana intervensi pusat terhadap Perda ini diperkecil, karena saya melihat bahwa asumsinya pusat itu serba tau satu, dibidang keberagaman, di Perda yang sama tapi dengan tim konsultasi yang berbeda hasilnya, hasilnya apa? Walupun secara teori itu banyak langkah, tapi kalau daerah ke kementerian ngoreksi itu perintah, tapi kalau kabupaten kota didengar di Kemendagri, koreksi itu perintah, jadi bagaimana kemudian itu dipikirkan agar Perda itu benar benar beragam.

Kedua, saya catat tadi ya soal partisipasi, begini, sering kita membaca naskah akademik itu bagus, kalau kita membaca naskah akademik luar biasa bagus, tapi lain di naskah akademik lain pula kemudian di UU/Perdanya, bagaimana kemudian hasilnya tidak hanya jadi pelengkap dari sebuah proses, bagaimana mengikatnya, contoh UU Desa di naskah akademiknya bagus, tapi di UU kacau, bagus di ide ini lemah diimplementasi implementasi.

Ketiga bagaimana menguji partisipasi masyarakat dalam hal perencanaan termasuk pembahasan, jarang yang melibatkan masyarakat, jadi bagaimana menguji ini? Termasuk pembahasan, karena kalau perencanaan-sosialisasi inikan proses, kalau ada cacat formal apa kemudian bisa dibatalkan, sementara JR di MA dia hanya cacat materil, kalau formal bagaimana? Problem kita kan cacat

formil, bagaimana? Kejadian seperti UU Pertanahan, akan terjadi lagi terakhir yang kita lupa adalah kalau UU oke, ada sosialisasi, saya waktu penelitian mencari Perda itu tidak di dinas, Sekda, Anggota Dewan tidak ada, walaupun jaringan dokumentasi dan informasi hukum ini kan baru, sebelumnya tidak ada, hanya tiga dicetak, Permendagri banyak yang tidak disosialisasikan, 3 bulan lalu ada Permendagri tentang pembentukan produk hukum daerah, saya tanya orang Kemendagri bagian hukum mereka gak tau, padahal nomornya sudah ada, katanya lagi diharmonisasi, padahal sudah ada nomor, jadi bagaimana? Perda ini parah, dan peraturan kepala daerah itu lebih parah lagi karena tidak ada sosialisasinya sama sekali.

Ada pengalaman saya ketika kasus pajak tu, saya bantu Fahmi, mereka bilang ini kan UU bilang begini, Pak saya gak takut UU Pak, saya lebih takut Surat Edaran Pak yang meriksa kan orang Dirjen, betul UU bilang begini, tapi kan di Surat Edarannya nya tidak begitu itu saja Pak Ronald.

Moderator Ronald Rofiandri

Terimakasih, Mas Khairul silahkan.

Dr. Kahirul Fahmi, SH, MH

Saya menambahkan begni, kalau di revisi ini kan Perda Prov/ Kabupaten/Kota diharmonisasi oleh kementerian karena kan Pasal 65 berapa tu 66 sampai 63 itu secara mutandis berlaku untuk Kabupaten/kota semuanya, yang agak rumit itu adalah betul apa yang disampaikan oleh Pak Yuslim, ini ragu menteri atau kepala lembaga, kalau menteri, menteri mana, kepala lembaga mana, kalau tidak jelas tidak clear, kalau menteri sendiri, mesti juga diiringi dengan mencantumkan nama/nomenklaturnya di UU kementerian negara, artinya perubahan ini kan memisahkan antara perundangan dan hukum ini jadi mestinya ada klausul tersendiri.

Masalanya bagaimana juga membawa desain kelembagaan ini ke daerah, yang khusus mengenai perundangan dikeluarkan jadi

bagian sendiri, kalau dia meginduk pada bagian yang menjadi satu kementerian jadi gak masalah, jadi bagaimana ini? Ini akan membingungkan sehingga UU ini juga akan sangat mungkin, ini mesti adaantisipasi, diaturan peralihan, ini hanya diatur bahwa pada saat pembentukan. Jadi saya kira kajian kedepan itu agak berat untuk dilakukan dan yang serius itu adalah soal kementerian ini, kementerian perundang-undangan kah, kementerian legislasi, BPHN atau apa? Kalau soal substansi saya masih bertahan prinsipnya pemerintah pusat dalam konsep negara kesatuan punya kewenangan untuk mengontrol legislasi daerah tapi bukan berarti keseluruhan, jadi saya begitu Mas, kalau ingin mengkaji seperti itu lebih jauh saya kira.

Prof Otong

Saya mau lanjut Pak Yuslim, Pak Charles, pertama soal Pasal 58, kita pandangannya sama, otonomi itu berangkat dari negara kesatuan, jadi urusan ini muncul ketika sudah ada pemberian urusan kepada daerah lalu Pasal 58 ini, saya justru berfikir begini, Pasal 58 itu isinya hampir sama dengan Pasal 58 yang lama, Pasal 58 ayat (1) itu isinya tidak berubah, tapi Pasal 58 ayat (2) berubah, dulu dikoordinasikan sekarang dilaksanakan oleh lembaga itu, jadi memang Pasal 58 itu sejak awal diniatkan legislasi kita amburadul karena itu.

Nah kaitannya dengan otonomi, menurut saya otonominya itu ya pada DPRD, kalau kepala daerah itu hal lain juga, kedua ketika saya melihat pasal-pasal yang muncul di UU ini, Pak Fahmi suda mengatakan di pasal sebelumnya, harmonisasi dilakukan oleh Sesneg, kemudian oleh BPHN, Pasal 26 oleh BPHN, Pasal 47 oleh Menkumham, nah pada hari ini ketika UU ini diadakan itu artinya Pusat Legislasi Nasional sudah disiapkan untuk itu, sementara yang ketiga, hasil dari revisi UU ini menurut saya juga harus merubah UU yang lain, yang paling penting UU pemerintahan daerah. Jadi saya pikir ini desain yang sudah disiapkan, saya pikir itu.

Moderator Ronald Rofiandri

Kepada Ibu Heni, silahkan

Heni Andriyani, SH, MH

Saya bahas soal partisipasi masyarakat, kalau tadi disebutkan keterbukaan itu menganut pengertian openheid itu, mungkin itu bisa dimasukkan dalam revisi Pasal 96 UU 12/2011 ini, kemudian juga saya ingin membahas UU responsif. Mungkin perlu juga PP yang bunyinya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah, kemudian tentang apa, kalau untuk selain untuk UU dan Ranperda, benar kata Pak Wendra, hampir tidak ada tiba-tiba datang dari langit itu memang sesuatu yang terjadi, apalagi disebutkan tadi malah orang lebih takut dengan surat Edaran Menteri dari pada UU nya.

Moderator Ronald Rofiandri

2 menit ya, silahkan Pak Charles

Chalres Simabura, SH, MH

Karena Pak Otong nyebut nama saya tadi, satu Pasal 58 itu sudah diskusi kita, saya simpulkan dengan adanya perbedaan pendapat tadi itu potensial sentralisasi akan terjadi, mudah-mudahan tidak terjadi, tapi potensial itu.

Kenapa? kewenangan pembulatan peraturan itu akan pindah dari Biro Hukum ke Kanwil Hukum, itu notabene adalah badan dari lembaga pusat. Itu udah clear itu, rumusannya begitu itu satu hal yang harus diwaspadai. Artinya apa ini akan terjadi penyeragaman, jadi semacam unifikasi produk hukum kita pusat sampai daerah kalau sudah seperti itu ya ancaman terhadap otonomi daerah.

Yang kedua, satu lagi jangan lupa ini bakal beririsan dengan Mendagri, karena Mendagri tidak disebut sama sekali, padahal pembinaan Otda ini di Kemendagri, pembinaan Otda itu salah satunya adalah pembinaan produk hukum daerah, kalau soal

gagasan kita tidak ada perbedaan Pak Otong, kita hanya berbeda soal Pasal 58. Jadi khusus Pasal 58 melibatkan Menteri Dalam Negeri, ini bayangan saya Pak Otong orang konsultasi di Kanwil saja itu, termasuk juga nanti ini akan berimplikasi pada Permendagri ini, ego sektoral yang paling berat adalah mengawal Mendagri, nah lagi-lagi daerah yang disalahkan.

Feri Amsari, SH, LL.M

Jangankan Kementerian yang berbeda, Dirjen dan BPHN yang kementerian sama aja berbeda itu.

Charles Simabura, SH, MH


Jadi simulasinya, saya pemohon, Pak Fahmi ahli saya, Pak Otong ahli pemerintah.

Moderator Ronald Rofiandri

Baik, kita belum dengar ya Yogyakarta atau Surabaya, kalau di sini saya melihat porsi pendalaman yang mendapat perhatian adalah potensi bermasalah Pasal 58 ini. Nah secara umum tentang oke ya, memang revisi UU ini juga tidak happy landing begitu, menjawab pertanyaan soal bagaimana BPHN, perlu ada sebuah kepastian yang disediakan dalam revisi UU ini. Yang disampaikan oleh Pak Wendra, soal NA, ini praktek di level RUU, pada saat pembicaraan tingkat 1, NA betul betul gak bisa bahkan dikatakan tidak dirujuk sama sekali kadang-kadang, jadi mesti sarat tapi ketika pembahasan tidak merujuk pada naskah akademik, hanya mengacu pada DIM, yang membuat akhirnya tertuju pada aspek teks saja, untuk menguji partisipasi tinggal kita ranking ya seberapa relevan itu, oke sementara itu dulu yang bisa kita diskusikan. Kalau memang tidak ada lagi pertanyaan dan pendalaman saya bisa akhiri, kurang lebih mohon maaf, tadi menyampaikan rencana kita tanggal 15, apa yang kita dapatkan di tanggal 15 ini kita publikasikan, prosidingkan. Ada peluang untuk ini bisa diperhatikan, pada saat roadmap/blueprintnya itu, demikian kurang lebih saya mohon maaf, terimakasih Bapak/Ibu sudah hadir. Kita akan berfoto bersama. Assalaualaikum Wr. Wb.

Kumpulan Makalah Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Surabaya

Surabaya, 10 Oktober 2019



Kelemahan Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Perubahan UU 12/2011

Aan Eko Widiarto

Dosen Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Jl MT Haryono 169 Malang, widiarto@ub.ac.id

I. Pendahuluan

Pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia melalui undang-undang yang khusus untuk itu dimulai sejak adanya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 10/2004). Politik hukum pembentukan UU 10/2004 dapat dilihat pada bagian konsideran UU 10/2004 yakni *pertama*, adanya kesadaran bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan. *Kedua*,

bahwa untuk lebih meningkatkan koordinasi dan kelancaran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, maka negara Republik Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum perlu memiliki peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, diakui bahwa selama ini ketentuan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang sudah tidak sesuai lagi dengan hukum ketatanegaraan Republik Indonesia²⁵².

Selanjutnya pada tahun 2011, UU 10/2004 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dijelaskan dalam bagian Penjelasan Umum UU 12/2011 bahwa Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam UU 10/2004, yaitu antara lain: materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum, teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten, terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika. Penambahan materi muatan baru yang sebelumnya tidak diatur dalam UU 10/2004 yang krusial antara lain: penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, dan pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah

²⁵² Aan Eko Widiarto, Pengaruh Politik Hukum Pengaturan Hierarki Peraturan Perundang-Undang Terhadap Tertib Hukum di Indonesia, Universitas Padjadjaran, Disertasi, Bandung, Hal.203

Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.²⁵³

Selasa tanggal 24 September 2019 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) pada rapat paripurna di Kompleks Parlemen, Senayan, Jakarta. Sebelum disahkan, Wakil Ketua Badan Legislasi (Baleg) DPR Totok Daryanto mengatakan bahwa revisi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah disetujui oleh seluruh fraksi dalam rapat pleno pada 18 September 2019. Menurutnya ada tiga poin yang masuk dalam revisi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Pertama*, ketentuan mengenai peninjauan dan pemantauan undang-undang yang dilakukan DPR, pemerintah dan/atau DPD. *Kedua*, yang masuk dalam Revisi UU tersebut adalah mengenai sistem pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) secara berkelanjutan atau disebut *carry over*. Poin terakhir yang masuk dalam revisi UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah ketentuan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan perundang-undangan.²⁵⁴

Perubahan UU 12/2011 tersebut penting untuk dikaji mengingat sebelum perubahan dilakukan terdapat putusan MK yang memberikan putusan terhadap beberapa ketentuan dalam UU 12/2011. DPD menyampaikan permohonan pengujian undang-undang (uji materi) atas UU MD3 dan UU P3 terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi (MK) yang kemudian diregister MK dalam Nomor Perkara 92/PUU-X/2012. Selain itu pasca Pilpres tahun 2019, terdapat janji kampanye presiden petahana yakni membentuk pusat legislasi nasional. Fungsi-fungsi legislasi, baik

²⁵³ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

²⁵⁴ Haryanti Puspa Sari, editor: Bayu Galih, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/24/13575181/revisi-uu-ppp-disahkan-ruu-tertunda-bisa-dibahas-periode-berikutnya>, diunduh 27 September 2019, Pkl. 21,54 WIB.

yang ada di BPHN, Dirjen Peraturan Perundangan dan fungsi legislasi yang ada di semua kementerian digabungkan.²⁵⁵ Badan tersebut, menurut Jokowi, juga dapat dijadikan wadah konsultasi untuk pemerintah daerah yang hendak menerbitkan regulasi. Dengan demikian apabila badan legislasi tersebut dibentuk, maka seluruh regulasi, baik pusat dengan daerah, harmonis dan tidak ada lagi yang tumpang tindih.

Permasalahan utama yang dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimana penguatan akibat pelemahan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dalam RUU tentang Perubahan UU 12/2011. Metode yang digunakan untuk memecahkan masalah tersebut yakni kajian yuridis normatif dengan analisis deskriptif kualitatif.

II. Pembahasan

Perubahan UU 12/2011 dilakukan melalui sebuah naskah RUU perubahan yang saat ini telah mendapat persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden tanggal 24 September 2019 dan memasuki proses lebih lanjut yakni pengesahan Presiden dan pengundangan dalam lembaran negara. Beberapa hal yang menurut Penulis menjadi kelemahan RUU tersebut dan akhirnya berpengaruh pada lemahnya proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

1. RUU Perubahan UU 12/2011 Tidak Menormakan Seluruh Petitem Putusan MK 92/PUU-X/2012 sehingga Mengakibatkan Kurangnya Kepastian Hukum dalam Proses/Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

DPD mengajukan permohonan uji materi atas UU 12/2011 dan

²⁵⁵ Fabian Januarius Kuwado, editor : Sabrina Asril, Atasi Tumpang Tindih Regulasi, Jokowi Akan Bentuk Pusat Legislasi Nasional", <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/17/21041881/atasi-tumpang-tindih-regulasi-jokowi-akan-bentuk-pusat-legislasi-nasional>, diunduh tanggal 27 September 2019, pkl 22.35 WIB.

UU MD3 kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah melewati proses persidangan yang panjang, akhirnya pada hari Rabu tanggal 27 Maret 2013 pukul 15.20 WIB MK memutuskan dengan nomor putusan 92/PUU-X/2012 dan dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2013. Dalam putusannya, MK meneguhkan lima hal, yaitu:

- a. DPD terlibat dalam pembuatan program legislasi nasional (prolegnas);
- b. DPD berhak mengajukan RUU yang dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana halnya atau bersama-sama dengan DPR dan Presiden, termasuk dalam pembentukan RUU Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. DPD berhak membahas RUU secara penuh dalam konteks Pasal 22D ayat (2) UUD 1945;
- d. Pembahasan UU dalam konteks Pasal 22D ayat (2) bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden; dan
- e. MK menyatakan bahwa ketentuan dalam UU MD3 dan UU P3 yang tidak sesuai dengan tafsir MK atas kewenangan DPD dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945, baik yang diminta maupun tidak.²⁵⁶

Dalam hal penyusunan Prolegnas, menurut Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah." Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang

²⁵⁶ DPD RI, Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2015, hlm. 5.

merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegas adalah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945.²⁵⁷

Terkait proses penyusunan Prolegnas ini, RUU Perubahan UU 12/2011 telah menindaklanjuti melalui perubahan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (4) yang berbunyi:

Pasal 20

(1) *Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.*

(2)

(3)

(4) *Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), DPR, DPD, dan Pemerintah melakukan evaluasi terhadap Prolegnas jangka menengah masa keanggotaan DPR sebelumnya.*

(5)

(6)

Perubahan tersebut telah mengakomodasi Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 berupa keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas. Namun demikian masih ada beberapa petitem Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 yang belum ditindaklanjuti dalam perubahan UU 12/2011, antara lain:

- a. Pasal 18 huruf g dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): ***“rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD”***;

²⁵⁷ Aan Eko Widiarto, Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Volume 12, Nomor 4, Desember 2015, Hlm. 739.

-
- b. Pasal 22 ayat (1) dengan tidak menambahkan kata (dalam cetak tebal): *“hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR”*; dan
- c. Pasal 23 ayat (2) dengan tidak menambahkan kata (dalam cetak tebal): *“dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD**, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang- Undang di luar Prolegnas mencakup:*
- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;”*

Justru perubahan dilakukan pada huruf b yang oleh MK sudah dinyatakan konstitusional dengan menambahkan frasa “atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan”.

Dalam hal proses pengajuan RUU, berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. MK menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat

(1) UUD 1945.²⁵⁸ Terkait proses pengajuan RUU ini, RUU Perubahan UU 12/2011 tidak menindaklanjuti berupa:

- a. Pasal 43 ayat (1) dengan tidak menambahkan kata (dalam cetak tebal): *“Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, **DPD**, atau Presiden”;*
- b. Pasal 48 ayat (1) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik”;*
- c. Pasal 49 ayat (1) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden **dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya **e k o n o m i** lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;***
Dalam hal ini justru perubahan dilakukan pada ayat (3) yang oleh MK sudah dinyatakan konstitusional dengan menambahkan frasa “atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang- undangan”; dan
- d. Pasal 50 ayat (1) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR **dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya,***

²⁵⁸ *Ibid*

■

serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”.

Dalam hal pembahasan RUU, menurut Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 Pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan²⁵⁹.

MK dalam putusan No. 92/PUU-X/2012 memutuskan bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas

²⁵⁹ Putusan MK No. 92/PUU-X/2012

RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (original intent) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Dengan denikian DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang.²⁶⁰

Terkait proses pembahasan RUU ini, RUU Perubahan UU 12/2011 tidak menindaklanjuti putusan MK berupa:

- a. Pasal 68 ayat (2) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *"Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:*
 - a. *DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;*
 - c. *Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - d. *Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;*

-
- e. **DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD”;**
- b. Pasal 68 ayat (3) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
- a. *Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
 - b. *DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
 - c. **DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD”;**
- c. Pasal 70 ayat (1) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;*
- d. Pasal 70 ayat (2) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;*
- e. Pasal 71 ayat (3) dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana*

dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:

- a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau **DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah**”;
- b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan
- c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.”

Selain itu, dalam proses penyebarluasan undang-undang (yang sudah diundangkan), RUU Perubahan UU 12/2011 juga tidak menindaklanjuti putusan MK No. 92/PUU-X/2012, yakni:

- a. Pasal 88 ayat (1) dengan tidak menambahkan kata (dalam cetak tebal): *“Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang”*;
- b. Pasal 89 dengan tidak menambahkan frasa (dalam cetak tebal): *“(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, **DPD**, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;*

-
- (2) *Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (3) ***Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.***
- (4) *Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa."*

2. Sentralisasi Harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi yang Diajukan Gubernur sehingga tidak Selaras dengan UU Penda (UU 23/2014) dan Bertentangan dengan UUD 1945

Dalam Pasal 58 ayat (2) RUU Perubahan UU 12/2011 ditentukan bahwa Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 58

- (1) *Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoodinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi*
- (2) *Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Paradigma pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah bertentangan dengan ketentuan

UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini dikarenakan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi merupakan Tahap Penyusunan. Dalam UU 23/2014 tahap penyusunan dilakukan oleh pemerintah daerah sedangkan dalam Tahap Penetapan, Gubernur kemudian menyampaikan rancangan Perda Provinsi kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda (Pasal 242 UU 23/2014). Jadi keterlibatan Pusat tidak dalam proses penyusunan melalui pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi atau dalam teori pengawasan disebut pengawasan preventif. Keterlibatan Pusat adalah pada saat setelah persetujuan Raperda antara Gubernur dengan DPRD Provinsi sehingga disebut Pengawasan Represif.

Pengawasan preventif dalam pembentukan Perda hanya akan membawa konsekuensi pada kemunduran kemandirian daerah. Daerah tidak leluasa mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sebagai esensi otonomi. Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. Ketidaksinkronan Antara Konsideran, Ketentuan Umum, dan Batang Tubuh, dan Penjelasan Umum RUU Perubahan UU 12/2011

Di dalam konsideran mengingat huruf b RUU Perubahan UU 2/2011 disebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai sejak perencanaan sampai dengan pemantauan dan peninjauan.

b. bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan;

Namun di dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 rumusan definisi pembentukan peraturan perundang-undangan masih tetap atau tidak diubah.

Pasal 1

1. *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup **tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.***

Sementara itu dalam Batang Tubuh, pemantauan dan pengundangan menjadi BAB tersendiri yakni BAB XA berupa penyisipan BAB di antara Bab X PENYEBARLUASAN dan Bab XI PARTISIPASI MASYARAKAT. Kemudian di dalam penjelasan umum, semakna dengan konsideran disebutkan:

*.....pengaturan mengenai **Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.***

Ketidaksinkronan tersebut berimplikasi pada ketidakjelasan ruang lingkup pembentukan peraturan perundang-undangan. Apakah Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan termasuk tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau tidak. Lebih jauh ini akan berimplikasi pada keabsahan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Bila tahapan pembentukan tidak dilalui semua maka akan cacat formil.

Secara teori, pembentukan peraturan perundang-undangan seharusnya hanya sampai pada proses pengundangan. Pengundangan berimplikasi pada berlakunya suatu peraturan perundang-undangan karena memiliki daya ikat (validitas). Dengan demikian tidak tepat bila Pemantauan dan Peninjauan terhadap Peraturan Perundang-undangan sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

III. Penutup

Berangkat dari kelemahan yang ada dalam RUU Perubahan UU 12/2011, ke depan seharusnya UU 12/2011 diubah atau diganti dengan mengakomodasi seluruh putusan MK No. 92/PUU-X/2012. Selain itu paradigma penyusunannya juga seharusnya mengedepankan kemandirian daerah (otonomi daerah) untuk mengatur dan mengurus kewenangannya. Pengawasan terhadap perda seharusnya represif, bukan preventif.

Reformasi Regulasi dalam Penggunaan Keuangan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Untuk Pencegahan Korupsi

Tommy F. Sumakul

Abstrak

Reformasi regulasi sangat penting terkait dengan penggunaan keuangan oleh Anggota Dewan yang terus dipermasalahkan karena potensi dan kewenangan anggota DPRD sering menjadi lahan untuk korupsi dan penyalahgunaan keuangan negara. Berbagai produk yang menjadi landasan produk hukum seperti Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, PP No. 18 Tahun 2017 dan Perundang-Undangan lain di bidang keuangan negara belum mampu membatasi tindak penyalahgunaan kewenangan anggota DPRD. Reformasi regulasi sangat penting karena kualitas regulasi akan menentukan berkembang tidaknya korupsi yang dilakukan

oleh anggota dewan perwakilan rakyat daerah.

Undang-Undang No. 37 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 sudah mempertegas larangan tindak pidana korupsi oleh anggota DPRD, tetapi pada kenyataannya terus terjadi korupsi yang melibatkan anggota DPRD karena besarnya kewenangan dalam pengelolaan keuangan yang diberikan.

Kata Kunci. *Reformasi, Regulasi Anggota DPRD*

I. Pendahuluan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah telah menegaskan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah {DPRD} dan Pemerintah Daerah selaku penyelenggara pemerintahan yang ada di daerah. Dengan demikian kedudukan Pemerintah Daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) adalah sama, yang membedakannya adalah fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajibannya. Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah adalah hubungan kemitraan dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*). Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 telah mengatur secara khusus tentang Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan Dan anggota Dewan Perwakilan Daerah telah mengatur Hak-hak Anggota Dewan perwakilan rakyat Daerah dalam keuangan. Peraturan tersebut belum tegas mengatur tentang pertanggungjawaban penyalahgunaan keuangan dan tuntutan pidana bagi anggota DPRD. Besarnya kewenangan dan hak anggota DPRD di bidang keuangan berpotensi untuk terjadinya penyalahgunaan kewenangan dan korupsi, Lord Acton menyatakan dalam dalilnya yang kemudian menjadi termashur sebagai berikut: "*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*", yang berarti bahwa manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya. Banyaknya kasus

korupsi dan penyalahgunaan keuangan yang melibatkan anggota dewan perwakilan rakyat dan dewan perwakilan rakyat daerah .

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengatur tentang tugas Dewan Perwakilan Rakyat Juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat luas, di bidang legislative dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih sesuai dengan harapan dan kebutuhan masyarakat (*citizen friendly*), guna memberikan landasan dan pedoman bagi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menjalankan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di Daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan instrumen penting dalam penyelenggara pemerintahan daerah Oleh dan sebab itu anggota dewan statunya menjadi sangat penting sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. dan kedaulatan Warga Masyarakat yang diwakilinya. Anggota Dewan sebagai factor penting dalam mengimplementasikan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis. Dan desentralisasi. Sesuai Prinsip negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat(*central government*), tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Terjadinya Desentralisasi dalam berbagai perkembangan pemerintahan, dijumpai arus balik yang kuat ke sentralistik, yang disebabkan faktor-faktor tertentu.

II. Pembahasan

A. Reformasi Sistem Pertanggungjawaban Keuangan Anggota DPRD

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan

dan Kinerja Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 belum mengharuskan pelaporan keuangan anggota DPRD. Progress report anggota DPRD seharusnya sifatnya mengikat, karena progress report merupakan bahan pengawasan terhadap kinerja dan penggunaan keuangan anggota DPRD oleh pihak pengawas dan penyidik. Progress report sangat penting penegak hukum agar bisa memberikan rekomendasi atau catatan-catatan strategis khusus terhadap kinerja dan penggunaan keuangan yang dilakukan oleh anggota DPRD dan sebagai bahan evaluasi. Reformasi legislasi sangat terkait dengan.

1. Pertanggungjawaban Pidana

Pertanggungjawaban pidana terkait dengan penyalahgunaan keuangan dan korupsi oleh anggota DPRD harus diutamakan dalam penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Dalam hukum pidana konsep *Liability* atau "pertanggung-jawaban" merupakan konsep sentral yang dikenal dengan ajaran kesalahan. Dalam bahasa latin ajaran ini dikenal dengan sebutan : *Mens rea*. Doktrin *mens rea* ini dikenal dalam bahasa latin, *actus non facit reum nisi mens sit rea* yang berarti "suatu perbuatan tidak mengakibatkan seseorang bersalah kecuali jika pikiran orang itu jahat". Dalam bahasa inggris doktrin tersebut dirumuskan dengan *an act does not make a person guilty, unless the mind is quilt*. Berdasarkan asas itu, ada dua syarat yang harus dipenuhi untuk dapat memidana seseorang, yaitu ada perbuatan lahiriah yang terlarang (*actus reus*), dan ada sikap batin jahat/tercela (*mens rea*).

Pertanggungjawaban Pidana dapat dikatakan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan keadaan-keadaan mental tersangka. Hubungan antara keadaan mental itu dengan perbuatan yang dilakukan adalah sedemikian rupa sehingga orang itu dicela karenanya perbuatannya, kesalahan diartikan dalam bentuk sengaja (*Opzet*) dan alpa (*culpa*). Anggota DPRD dalam melakukan penyalahgunaan keuangan daerah tidak lepas dari adanya unsur

sengaja atau kelalaian hingga menyebabkan sesuatu kebijakan yang dilakukannya dapat menimbulkan kerugian keuangan negara/daerah. Namun perbuatan anggota DPRD tersebut harus dibuktikan kerugiannya apakah sengaja atau kelalaian/melawan hukum atau tidak. Kerugian Negara yang terjadi dan melawan hukum proses pidananya tetap dilanjutkan, namun jika bersifat kelalaian maka akan diselesaikan secara administrasi.

Doktrin *mens rea* motif pelaku pelanggaran hukum yang dilakukan disebabkan pada diri orang itu sudah melekat sikap batin jahat (*evil will*). Oleh karenanya perbuatan tersebut dianggap merupakan dosa. Lord Denning, seorang hakim terkemuka di Inggris memberikan komentar atas Doktrin *mens rea* dengan mengatakan "*in order that act should be punishable it must be morally blame-worthy. It must be a sin*". Sedangkan Jerome Hall mengatakan, *mens rea* adalah "*Voluntary doing of morally wrong act fobiddin by penal law*".

2. Pertanggungjawaban Perdata

Penerapan ajaran melawan hukum materiil dan pengaruhnya terhadap penguasa, perbuatan hukum yang terjadi pada Meerboei Arrest tanggal 5 Mei 1933 yang merupakan pelanggaran terhadap kepatutan oleh penguasa dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perbuatan melawan hukum oleh penguasa meliputi perbuatan atau tidak berbuat yang melanggar hak (subjektif) orang atau melanggar kewajiban hukum sipelaku, tetapi meliputi perbuatan atau tidak berbuat yang bertentangan dengan asas kepatutan, ketelitian serta sikap hati-hati yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulannya dengan masyarakat atau terhadap barang orang lain;
2. Penguasa juga dapat melakukan tindakan melanggar hukum asas kepatutan tadi, apabila penguasa itu mengambil bagian dalam suatu kegiatan dalam kedudukannya yang sama dengan orang perorangan;

Dengan cara melakukan perbuatan-perbuatan yang menurut

hakekatnya tidak hanya dapat dilakukan oleh penguasa, akan tetapi juga dapat dilakukan oleh orang perorangan.


Selanjutnya dikatakan dari Arrest Meerboei dapat ditarik suatu garis, bahwa asas kepatuhan (*zorgvuldigheid*) dapat dijadikan alasan untuk menggugat penguasa atas dasar Pasal 1401 BW., baik penguasa itu sedang dalam menjalankan tugas dan kewajiban yang bersifat hukum public ataupun hukum perdata. Vertig berpendapat, "bahwa criteria soal kepatuhan hanya dapat dimasukkan dalam Pasal 1401 BW sepanjang penguasa menjalankan tugas keperdataan saja, sehingga tidak diharapkan terhadap kebebasan kebijakan penguasa dalam menjalankan tugas hukum publik".

Terkait juga dengan tanggungjawab administrasi anggota DPRD terkait dengan tindakan-tindakan diluar aturan yang dikategorikan kebijakan. Kebijakan yang dikenal *freies ermessen* tidak dapat dinilai oleh hakim perdata, kecuali apabila penguasa menjalankan kebebasan kebijaksanaan itu telah melanggar pembatas-pembatasnya, yaitu penguasa telah melakukan penyalahgunaan wewenang ("*Detournement de Pouvoir*") dan melakukan perbuatan sewenang-wenang ("*Abus De Droid atau Willkeur*"). *Detournemenet De Pouvoir* (penyalagunaan wewenang) ini mengalami perluasan dalam arti berdasarkan pencitraan Yurisprudensi di Perancis.

B. Reformasi Legislasi terkait transparansi Keuangan Anggota DPRD

Penggunaan keuangan anggota DPRD adalah penggunaan keuangan rakyat yang harus diketahui rakyat. Untuk mewujudkan transparansi dan keuangan negara dalam arti luas, maka laporan pertanggungjawaban keuangan perlu disampaikan secara tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standard akuntansi pemerintah. Sehubungan dengan itu, perlu ditetapkan ketentuan yang mengatur mengenai hal-hal tersebut agar:

1. Laporan keuangan dihasilkan melalui proses akuntansi.

-
- 
2. Laporan keuangan disajikan dengan standard akuntansi keuangan pemerintahan yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA) neraca, dan laporan arus kas disertai dengan catatan atas laporan keuangan.
 3. Laporan keuangan disajikan sebagai wujud pertanggungjawaban setiap entitas pelaporan yang meliputi laporan keuangan pemerintah pusat, laporan keuangan kementerian negara/ lembaga, dan laporan keuangan pemerintah daerah.
 4. Laporan keuangan pemerintah pusat/daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah anggaran yang bersangkutan berakhir.
 5. Laporan keuangan pemerintah diaudit oleh lembaga pemeriksa ekstern yang independen dan profesional sebelum disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan adanya hal tersebut memungkinkan dilakukan dalam didalam rangka fungsi pengawasan terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Anggota DPRD wajib melaporkan penggunaan keuangan dan harta kekayaan di setiap akhir tahun anggaran yang bersifat "*wajib*" perlu disambut positif. Karena, dengan ketentuan itu, diharapkan terjadi mekanisme *Checks and Balances* secara sehat. Bagaimanapun pelaksanaan tugas dan kewajiban yang diamanatkan oleh rakyat kepada anggota DPRD harus dipertanggungjawabkan terlebih dahulu sebelum memasuki tahun anggaran berikutnya.

Melalui pertanggungjawaban itu dapat diketahui secara transparan apakah aktivitas anggota DPRD dalam pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di daerah dalam kurun waktu satu tahun telah benar-benar sesuai dengan yang digariskan dalam aturan. Apakah aktivitas yang dilakukan tidak melanggar larangan bagi anggota DPRD, dan apakah penggunaan anggaran di dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya itu benar-benar dapat

dipertanggungjawabkan atau tidak melanggar ketentuan dalam pasal peraturan perundang-undangan (hukum), dan sebagainya. Namun mengingat mandat yang diberikan rakyat kepada anggota DPRD adalah untuk satu periode pemerintahan yaitu 5 (lima) tahun, maka sebelum membahas substansinya, satu hal yang perlu memperoleh kejelasan dan kesepakatan terlebih dahulu memotivasi anggota DPRD dalam menggunakan anggaran, Dengan demikian akan mewujudkan terjaminnya kelangsungan keanggotaannya selama lima tahun. Kekurangannya adalah laporan pertanggungjawaban kepala daerah akan diwarnai dengan nuansa penuh kemakluman dari anggota DPRD.

Jika dilihat dari maksud dan tujuan serta ruang lingkup pertanggungjawaban di setiap akhir tahun anggaran, bagi anggota DPRD sifatnya lebih cenderung sebagai progress report. Ada berapa alasan yang bisa digunakan untuk mendukung pilihan ini yaitu:

- (1) Kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta keuangan yang dilakukan dalam satu tahun anggaran, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari program jangka menengah (Lima Tahunan).
- (2) Selamakurunwaktusatutahun, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bukan saja telah memperoleh pengawasan dari perangkat pengawas fungsional, tetapi juga oleh DPRD sendiri. Jika dalam masa itu terjadi suatu kasus tertentu yang memerlukan transparansi, DPRD Pihak penyidik dapat memanggil anggota DPRD serta meminta Kejaksaan atau Kepolisian untuk melakukan penyidikan dengan izin Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Mekanisme inilah yang dikenal sebagai impeachment, yang pelaksanaannya tidak perlu menunggu sampai waktu penyampaian pertanggungjawaban .

Akibat belum adanya kejelasan dan transparansi sistem pertanggungjawaban anggota DPRD secara nasional, sidang pleno DPRD di banyak daerah dengan agenda utama pembahasan kode

etik dan pengawasan Anggota DPRD pertanggungjawaban tahunan K menghasilkan kesimpulan bermacam-macam Untuk menjamin kebenaran dari laporan pertanggungjawaban Kepala, sebelum disampaikan dalam sidang pleno DPRD sebaiknya perlu dilakukan terlebih dahulu pemeriksaan oleh "Akuntan Publik" sebagai pihak independen yang diharapkan bisa memberikan hasil yang lebih objektif. Hasil pemeriksaan ini dilampirkan sebagai bukti kebenaran laporan keuangan dalam pertanggungjawaban Kepala Daerah. Proses yang berbau KKN selama ini lebih banyak diungkap oleh masyarakat ketimbang hasil temuan DPRD.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah mengoreksi ketentuan tentang pembentukan dan susunan daerah berikut kewenangan daerah, bentuk dan susunan pemerintahan daerah. Kita menyadari bahwa praktek penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mengandung banyak kelemahan, tetapi perubahan yang terjadi cukup membingungkan dan menghilangkan esensi otonomi daerah yang fundamental, yaitu hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sepintas lalu hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat memberikan gambaran yang menakutkan. Padahal dalam praktek DPR dan DPRD secara langsung dan tidak langsung hal tersebut telah merupakan agenda rutin selama masa tugas DPR dan DPRD. Disamping itu juga, permasalahan yang muncul adalah, bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah, kontrol terhadap birokrasi didasarkan kepada unsur formal (accountability). Kontrol formal didasarkan pada perundang-undangan yang dilakukan dan sifatnya eksternal, seperti kontrol legislatif, interest, group, pengadilan, hierarki, birokrasi, pers, dan peran serta warga negara sebagai agen kontrol.

Sampai saat ini belum ada peraturan khusus yang mengatur tentang kontrol terhadap legislatif. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya diatur tentang kedudukan, susunan, tugas

dan wewenang, hak keanggotaan, kewajiban, pimpinan dan alat kelengkapan DPRD. Tata cara pemberhentian DPRD tidak tercantum didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sedangkan tata cara pemberhentian kepala daerah dengan sangat jelas diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009.

Maka untuk hal tersebut sangat dituntut adanya kontrol eksternal dari DPRD yang loyal pada cita-cita demokrasi dan kepentingan publik serta dapat menghambat tindakan yang salah serta mampu mendorong tindakan yang benar. Disamping itu, diperlukan juga lembaga seperti ombudsman yang akan menjadi wadah untuk menampung, menyalurkan, dan memperjuangkan keluhan-keluhan dari masyarakat terhadap-tindakan yang dilakukan oleh anggota DPRD maupun lembaganya serta mengawasi tindakan-tindakannya atau dalam rangka check and balances system pada masa yang akan datang kepada pemerintah daerah diberi juga kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Bagaimana dengan mekanisme pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)? Pertanyaan ini diajukan mengingat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sendiri telah mendayagunakan anggaran yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan suatu kenyataan hukum yang berkaitan dengan pemanfaatan dana publik selaku pemilik kedaulatan (kedaulatan rakyat) dalam negara demokrasi. Perlu dan patut diketahui bahwa berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 Tentang kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyusun rencana anggaran belanja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Rencana anggaran dimaksud dibahas bersama dengan pihak eksekutif untuk selanjutnya dicantumkan dalam Rancangan

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD). Anggaran Belanja Dewan Perwakilan rakyat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ketentuan ini berarti bahwa pengajuan, pembahasan usulan anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberlakukan sama seperti usulan anggaran perangkat daerah lainnya.

Dengan demikian laporan pertanggungjawaban keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) termasuk bagian dari laporan pertanggungjawaban akhir tahun kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengelolaan keuangan Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) dilaksanakan oleh Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (sekwan) dan pertanggungjawaban keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 Tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam rangka akuntabilitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kewajiban:

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
5. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
6. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.

7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. Menaati peraturan tata tertib, kode etik, sumpah/janji anggota DPRD.
9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

C. Hambatan yang dihadapi dalam pertanggungjawaban Anggota DPRD Dalam Penggunaan keuangan

Pertanggungjawaban anggota DPRD dalam penyalahgunaan, wewenang, kebocoran yang dilakukan anggota (DPRD) masih bersifat tertutup dan belum transparan. Sifat tertutup pertanggungjawaban keuangan anggota DPRD merupakan salah satu kendala dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Menurut penelitian penulis terdapat beberapa hambatan dalam melaksanakan pertanggungjawaban dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan anggaran lainnya anggota DPRD. Adapun hambatan-hambatan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Hambatan Yang Bersifat Politis.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah merupakan mitra yang sejajar. Karena kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga diharapkan dapat menjamin adanya kerjasama yang serasi antara keduanya guna mencapai tertib pemerintah daerah. Bila dihubungkan dengan pertanggungjawaban anggota DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam bentuk Laporan maka akan tersangkut hubungan kekuasaan antara anggota (DPRD) partai politik yang diwakili dan Kepala Daerah kalau satu partai.

Secara Politis anggota DPRD Tunduk pada kewibawaan ketua partai sehingga dalam melaksanakan hak dan tanggung jawab selalu tunduk pada arahan partai. melalui hak-hak yang melekat padanya dalam rangka fungsi pengawasan, yaitu: hak interpelasi, hak angket. Seorang anggota dewan yang menduduki jabatan politik penting dalam organisasi kekuatan sosial politik, termasuk anggota legislatif selalu mengutamakan kepentingan politik Posisi politik anggota DPRD yang demikian sudah barang tentu membawa pengaruh politis psikologis pada pelaksanaan pertanggungjawaban kepala daerah terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Aspek lain menyangkut pengaruh kepala daerah terhadap anggota dewan yang menyebabkan anggota dewan tidak independen. Secara politis, Kepala Daerah sekarang ini dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi dipilih oleh DPRD. Oleh karenanya, Kepala Daerah sekarang memiliki basis legitimasi politik yang lebih kuat dibandingkan dengan anggota DPRD. . Legitimasi politik ini memungkinkan Kepala Daerah untuk tidak selalu di bawah bayang-bayang ketakutan atas tekanan DPRD sebagaimana terjadi pada periode sebelumnya. Juga, dengan banyak hadirnya tokoh populer yang terpilih menjadi DPRD, yang tidak berasal dari parpol yang kuat, mengindikasikan bahwa legitimasi politik Kepala Daerah tidak selalu berasal dari parpol, dan tidak pula selalu melalui para politisi di DPRD. Independensi pertanggungjawaban anggota dewan sampai saat ini belum diatur secara khusus sehingga anggota dewan yang melakukan penyimpangan selalu berlindung dibawah partai apalagi partai yang dinaungi berkuasa. Hal ini merupakan kelemahan dalam pengaturan independensi pertanggungjawaban anggota dewan sampai saat ini.

Pertama, dalam mengaktualisasi kewenangan legislasi dan budgeting, memang UU No. 32 Tahun 2004 mengharuskan setiap Peraturan Daerah, termasuk Ranperda tentang APBD bisa ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Namun dalam UU No. 32 Tahun 2004, kewenangan

legislasi dan budgeting yang dimiliki oleh DPRD bisa “dipangkas” oleh pemerintah pusat. Hal ini ditegaskan dalam beberapa kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat:

- 1) Kewenangan pemerintah pusat untuk melakukan evaluasi terhadap Ranperda Provisi dan kabupaten/kota. Dalam pasal 185 setiap Ranperda tentang APBD Provinsi yang telah disetujui bersama dan Rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan Gubernur paling lambat tiga (3) hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Hal senada juga diberlakukan pada kabupaten/kota, seperti yang tercantum pada pasal 186. Kewenangan evaluasi Ranperda Kabupaten/kota berada di tangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Kewenangan pemerintah pusat untuk mengevaluasi produk legislasi antara DPRD dan kepala daerah diikuti kewenangan membatalkan.
- 2) Kewenangan untuk melakukan evaluasi juga berlaku untuk produk legislasi dalam Ranperda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang (pasal 188).
- 3) Apabila sampai waktu yang ditentukan DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan kepala daerah terhadap Ranperda APBD, kepala daerah dapat mengeluarkan Peraturan Kepala daerah setelah mendapatkan pengesahan Mendagri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.
- 4) Dalam karena dalam pasal 145 ayat (2) disebutkan bahwa Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan atau peraturan perundang undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Presiden. Dengan kewenangan Pemerintah Pusat membatalkan Perda maka kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda yang telah dibatalkan.

Kedua, perubahan regulasi dalam pengaturan politik lokal menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan mendasar dalam hubungan eksekutif – legislatif terutama dalam mengaktualisasi

fungsi pengawasan . Begitu juga bagi anggota dewan yang melakukan penyimpangan. Dan apabila dinyatakan bersalah dengan ancaman pidana lima tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memiliki kekuatan hukum tetap, DPRD mengusulkan pemberhentian sementara bagi anggota yang melakukan penyalahgunaan keuangan daerah dengan keputusan DPRD diteruskan kepada Presiden. Apabila sudah ada keputusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, maka DPRD mengusulkan pemberhentian kepada Presiden.

2. Hambatan Yang Bersifat Prosedural.

Menuntut pertanggungjawaban anggota DPRD disamping pengaturan belum jelas begitu juga prosedurnya belum jelas Hambatan prosedural berupa peraturan yang saling bertentangan yang dikeluarkan oleh Departemen di tingkat nasional, kesulitan muncul dalam keseluruhan siklus keuangan daerah. Mulai dari pengesahan anggaran sampai kepada pertanggungjawaban, yang disebabkan oleh kompleksitas peraturan, kurangnya SDM, buruknya koordinasi dan tidak memadainya teknologi yang digunakan.

Keadilan procedural bagi pertanggungjawaban anggota DPRD harus ditetapkan dalam satu peraturan khusus Keadilan prosedural adalah hasil persetujuan melalui prosedur tertentu dan mempunyai sasaran utama yakni peraturan-peraturan. Jadi prosedur ini terkait dengan legitimasi dan justifikasi. Keadilan prosedural menjadi tulang punggung etika politik karena sebagai prosedur sekaligus mampu mengontrol dan menghindarkan semaksimal mungkin penyalahgunaan. Keadilan prosedur tidak diserahkan kepada keutamaan politikus, tetapi dipercayakan kepada prosedur yang memungkinkan pembentukan sistem hukum yang baik.

Berdasarkan hal yang demikian, untuk menghilangkan hambatan yang bersifat prosedural dalam pertanggungjawaban anggota DPRD terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka perlu dibangun dan dikelola hubungan

koordinasi antar instansi/lembaga yang bersifat produktif. Tujuan koordinasi tersebut adalah dalam rangka pencapaian tujuan lembaga secara efektif dan efisien dengan melalui pendekatan yang dapat mencegah konflik, tumpang tindih, dan ketidaksesuaian antara bagian yang satu dengan bagian yang lainnya sehingga sumber daya yang dimiliki oleh lembaga dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin, selain itu adalah untuk mengintegrasikan bagian-bagian yang tugas terpisah akibat adanya pembagian tugas, sehingga dapat untuk satu dalam tindakan, serasi dalam kegiatan, dan sinkron dalam setiap usaha untuk mencapai tujuan lembaga.

Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, maka untuk mengatasi kendala yang bersifat prosedural, maka perlu penyempurnaan prosedur dan mekanisme Pertanggungjawaban anggota DPRD dalam melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), baik yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Laporan Pemerintahan Daerah begitu juga laporan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Masyarakat, yang dipandang rumit.

3. Hambatan Yang bersifat Ekonomis.

Ketergantungan anggaran dewan dan anggota dewan kepada pemerintah daerah sehingga berakibat kedudukan dewan menjadi lemah. Tanpa good governance, maka desentralisasi dapat menimbulkan berbagai jebakan yang menghambat pembangunan, khususnya di bidang kesejahteraan social dan ekonomi. Hal itu tampak dari:

1. *Money follows function atau function follows money?* Idealnya, UU Pemerintahan Daerah yang baru berpedoman pada prinsip money follows function, uang mengikuti kewenangan. Artinya, otonomi daerah tidak ditentukan oleh seberapa besar Pendapatan Asli Daerahnya (PAD), melainkan oleh kemampuannya menjalankan kewenangan sesuai dengan kebutuhan. Setiap daerah dipersilahkan menentukan

kewenangannya masing-masing. Namun dalam prakteknya, prinsip *function follows money* seringkali lebih dominan. Pemda yang memiliki prosentase PAD yang besar terhadap APBD-nya, memiliki kewenangan yang besar. Sebaliknya, Pemda yang memiliki PAD yang rendah memiliki otonomi yang rendah pula. Bahkan, jika PAD-nya hanya 5 atau 10 persen saja dari APBD, Pemda dianggap tidak layak memiliki otonomi. Akibatnya, perlombaan meningkatkan PAD lebih mengemuka ketimbang menjalankan (apalagi meningkatkan) kewajiban memberi pelayanan dasar dan perlindungan sosial bagi publik.

2. Pembangunan ekonomi dulu baru kemudian pembangunan kesejahteraan sosial. Keragaman sumberdaya manusia dan potensi ekonomi daerah kerap kali menimbulkan pandangan generalisasi bahwa pembangunan kesejahteraan sosial hanya perlu dilakukan oleh daerah-daerah yang memiliki kemampuan ekonomi tinggi. Desentralisasi yang memberi kewenangan lebih luas pada daerah, kemudian dijadikan momentum untuk memangkas anggaran dan institusi-institusi sosial dan bahkan meniadakannya sama sekali. Alasannya: pembangunan kesejahteraan sosial dianggap boros dan karenanya baru perlu dilakukan apabila pertumbuhan ekonomi (PAD) telah tinggi. Padahal, studi di beberapa negara menunjukkan bahwa kemampuan ekonomi tidak secara otomatis dan linier berhubungan dengan pembangunan kesejahteraan sosial.

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa kekayaan negara yang dikelola oleh pemerintah mencakup dana yang cukup besar jumlahnya. Pertanggungjawaban atas penggunaan dana untuk penyelenggaraan pemerintahan seharusnya didukung dengan suatu pengawasan yang cukup andal guna menjamin pendistribusian dana yang merata pada semua sektor publik sehingga efektivitas dan efisiensi penggunaan dana bisa dipertanggungjawabkan. Penyelenggaraan akuntansi pemerintahan yang bertumpu pada sistem Uang yang Harus Dipertanggungjawabkan (UYHD) berdasarkan SK Menteri Keuangan No. 217/KMK.03/1990 masih

terlalu sederhana. Pemakaian uang yang digunakan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan mengacu pada APBN atau APBD dan pertanggungjawabannya hanya menyangkut pada berapa uang yang diterima dan berapa uang digunakan. Jadi, ada suatu kecenderungan bahwa penggunaan dana bertumpu pada proses keseimbangan antara pemasukan dan pengeluaran uang saja.

Perkembangan yang tidak menggembirakan ini seolah luput dari perhatian masyarakat, padahal akibatnya tidak dapat dianggap remeh. Salah satu tujuan desentralisasi keuangan adalah agar pembangunan di daerah dapat dipercepat 100

sehingga kemakmuran masyarakat atau ekonomi daerah berkembang lebih cepat. Peningkatan alokasi dana yang pemanfaatannya ditentukan oleh daerah seyogianya diikuti oleh kemampuan daerah membelanjakan dana tersebut sesuai dengan peruntukannya dan raihan yang ingin dicapai. Pengeluaran yang tersendat-sendat atau tidak sesuai waktu akan menyebabkan pergerakan ekonomi tersendat.

Untuk mengatasi hambatan yang bersifat ekonomis dalam pertanggungjawaban anggota DPRD terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), tentunya dalam menciptakan iklim yang kondusif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka perlu adanya koordinasi pemerintah daerah agar tepat waktu didalam menyampaikan Laporan Keuangan baik ke Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) agar tidak menghambat pengesahan APBD.

Jika APBD tersebut belum disahkan, maka kegiatan atau proyek-proyek pembangunan akan terhambat dan akan mengakibatkan perekonomian juga terkendala. Dan juga perlu adanya suatu pengawasan yang cukup andal guna menjamin pendistribusian dana yang merata pada semua sektor publik sehingga efektivitas dan efisiensi penggunaan dana bisa dipertanggungjawabkan.

III. Kesimpulan dan Saran

A. Kesimpulan.

Berdasarkan uraian-uraian yang dikemukakan diatas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kualitas regulasi sangat mempengaruhi potensi terjadinya korupsi atau tidak. kualitas regulasi yang baik tentu akan menurunkan dan mencegah korupsi terutama yang dilakukan oleh anggota DPRD. Dengan potensi kewenangan yang besar apalagi DPRD sebagai mitra kepala daerah memudahkan anggota DPRD melakukan tindak pidana korupsi, hal inilah yang merupakan kebutuhan yang urgen untuk segera dilakukan reformasi regulasi terutama yang mengatur kewenangan anggota DPRD di bidang keuangan. Regulasi yang ada seperti Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan PP No. 38 Tahun 2018 belum tegas dan jelas mengatur pertanggungjawaban keuangan anggota DPRD dan tuntutan pidana terhadap penyalagunaan keuangan oleh anggota DPRD serta konsekuensi-konsekuensi hukum lainnya dari tindakan tercela dari anggota DPRD.
2. Reformasi regulasi ditujukan untuk membatasi penyalahgunaan kewenangan oleh anggota DPRD di seluruh Indonesia, penyalahgunaan kewenangan terjadi karena anggota DPRD mempunyai hubungan dengan kepala daerah apalagi kepala daerah adalah pimpinan partai sebagai pemenang pilkada. Pencegahan korupsi merupakan tuntutan kualitas dari berbagai peraturan yang terkait dengan fungsi DPRD baik fungsi legislasi, fungsi anggaran, maupun fungsi pengawasan.
3. Kualitas regulasi dalam mekanisme prosedur pelaporan pendapatan dan penggunaan keuangan oleh anggota DPRD sampai saat ini belum ada ketegasan dalam aturan tentang prosedur pelaporan keuangan anggota DPRD baik pendapatan resmi maupun tidak resmi. Aspek lain

menyangkut transparansi pelaporan keuangan yang bisa diakses langsung oleh masyarakat sampai saat ini belum ada sehingga tidak ada efek jera bagi anggota DPRD yang sudah beberapa periode melakukan penyalahgunaan keuangan dan korupsi.

B. Saran

1. Reformasi regulasi harus dipertegas dengan membentuk lembaga khusus yang mengawasi anggota DPRD dalam kinerja dan penggunaan keuangan. Lembaga khusus tersebut bisa bekerja secara diam-diam dan sewaktu-waktu memanggil anggota DPRD yang berindikasi menyalahgunakan keuangan dan korupsi diperiksa dalam perspektif pencegahan. Kalau anggota DPRD tersebut melakukan korupsi secara terus menerus maka anggota tersebut harus diserahkan kepada Kepolisian dan KPK.
2. Untuk membatasi penyalahgunaan kewenangan maka pengaturan yang jelas tentang hak dan kewenangan anggota DPRD dipertegas terutama menyangkut pendapatan anggota DPRD yang tidak resmi, pendapatan anggota DPRD dari proyek dan pendapatan anggota DPRD terkait dengan hubungan dengan kepala daerah terutama kepala daerah sebagai pemenang pilkada.
3. Kualitas regulasi harus terus ditingkatkan dengan menambah dan mempertegas sistem pertanggungjawaban dan sanksi pidana bagi anggota DPRD yang tidak mau melaporkan keuangan kepada masyarakat dan sanksi pidana bagi anggota DPRD yang menyalahgunakan kewenangan dan hubungan kemitraan dengan gubernur, atau kepala daerah terkait dengan kepala daerah separtai dan pemegang pilkada.

Daftar Pustaka

- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001)
- Faisal Akbar Nasution, *Pemerintah Daerah dan sumber-Sumber Pendapatan Asli Daerah*, (Jakarta: PT. Sofmedia, 2009)
- Diharna, *Administrasi Pemerintah Daerah*, (Cirebon: Swagati Press, 2008)
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Jakarta, 1977).
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara, Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986).
- Soekarwo, *Hukum Pengelolaan keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip Good Financial Governance*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005).
- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah DI Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002).
- Muhamad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007).
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009).
- Jhonny Ibrahim, *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Banyumedia, 2007).
- Rahardjo Adisasmita, *Pengelolaan Pendapatan Dan Anggaran Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011).
- HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2004).
- Soekarwo, *Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-Prinsip*

- Good Financial Governance*, pdf. diakses tanggal 1 Maret 2011.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2007).
- Ambillah Hanya Yang Menjadi Hakmu, *LKPJ dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD*, <http://adekendari.blogdetik.com/2010/09/22/lkpj-dan-raperda-pertanggungjawaban-pelaksanaan-apbd/>. Diakses tanggal 1 maret 2011.
- Muhamad Djumhana, *Pengantar Hukum Keuangan Daerah dan Himpunan Peraturan Perundang-undangan di Bidang Keuangan Daerah*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007).
- Apeldoorn L.J. Van, 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*, terjemahan Oetarid Sadino dari *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*. Pradnya Paramita, cetakan ke 29, Jakarta.
- Siswanto Sunarno, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Cetakan I.
- Sianturi, SR. 1986. *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia Dan Penerapannya*. Jakarta, Alumni Ahaem.
- Sudono Syueb, 2008. *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah sejak kemerdekaan sampai era reformasi*.
- Riawan Tjandra W., 2006. *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo, Jakarta.
- Roeslan Saleh, 2010. *Pikiran-Pikiran tentang Pertanggungjawaban Pidana*. Jakarta: Ghalia Indonesia,



Reformasi Regulasi Melalui Penataan Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hirarkhi Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Yahya Ahmad Zein

Dosen Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan
Jln.Amal Lama No.1 Tarakan Kalimantan Utara,yahyazein@yahoo.com

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk; Membangun argumentasi yuridis berkaitan dengan Perlunya di lakukan Reformasi Regulasi melalui penataan jenis peraturan perundang-rundangan di luar Hirarkhi berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan peraturan perundang-undangan.

Tulisan ini menyimpulkan hasil bahwa ; ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 dapat menimbulkan beberapa permasalahan hukum karena tidak menentukan secara pasti apa

saja materi muatan dari berbagai jenis peraturan yang di akui dalam ketentuan tersebut, serta tidak di tentukannya bagaimana penjenjangan atau hirarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan penjenjangannya, **sehingga hal ini** dapat menjadi penyebab di bentuknya peraturan perundang-undangan yang sesungguhnya tidak terlalu dibutuhkan bahkan tidak jarang justru akan memperlambat pelayanan kepada masyarakat dan Hal ini juga yang menjadi penyebab semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang ada yang menyebabkan obesitas regulasi di berbagai bidang.

Tulisan ini merekomendasikan; hendaknya dilakukan reformasi regulasi berupa penataan kembali terhadap Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci : *Reformasi Regulasi, Jenis Perundang-undangan di luar Hirarki, UU No.12 Tahun 2011.*

Pendahuluan

Penataan fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPR sesuai dengan kewenangan yang dimiliki DPR, pada prinsipnya akan sangat memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia, langkah-langkah kearah pembentukan undang-undang yang lebih berkualitas, sebagai bagian dari ikhtiar untuk mendukung reformasi hukum, telah diimplementasi melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Upaya perbaikan tersebut menyangkut proses pembentukannya (formal), maupun substansi yang diatur (materiil). Langkah ini diharapkan dapat memberikan jaminan, bahwa undang-undang yang dibentuk mampu menampung berbagai kebutuhan dan perubahan yang cepat,

dalam pelaksanaan pembangunan.²⁶¹ hal ini tentu saja menjadi sangat penting dalam rangka melahirkan Perundang-undangan yang dapat di terima secara empiris oleh masyarakat.

Pasal 22A UUD NRI 1945, yang menyatakan bahwa ketentuan tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang**). Mengingat dari Pasal 22A UUD NRI 1945, maka dibuatlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP).²⁶² UU PPP tersebut lahir di dasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus didasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Pembentukan peraturan perundang-undangan (*staatliche rechtssetzung*) adalah ikhtiar/upaya merealisasikan tujuan tertentu, dalam arti mengarahkan, mempengaruhi, pengaturan perilaku dalam konteks kemasyarakatan yang dilakukan melalui dan dengan bersaranakan kaidah-kaidah hukum yang diarahkan kepada

²⁶¹ Lihat juga Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*, Cetakan ketiga, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2011), hlm.1.

²⁶² KONSIDERANS MENIMBANG HURUF A, B, DAN C UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 :

- a. untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, perlu dibuat peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan; dan
- c. bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti.

perilaku warga masyarakat atau badan pemerintahan, sedangkan tujuan tertentu yang ingin direalisasikan pada umumnya mengacu kepada idea atau tujuan hukum secara umum, yaitu perwujudan keadilan, ketertiban dan kepastian hukum.²⁶³ Sejalan dengan hal tersebut, maka yang di maksud dengan pembentukan peraturan perundang-undangan melalui semua proses tahapan yakni dari perencanaan sampai pengundangan, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) UU PPP telah menggariskan dengan tegas bahwa Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Sejalan dengan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut maka keberadaan penjenjangan/hirarki akan menjadi sangat penting untuk di perhatikan, karena penjenjangan atau hirarki tersebut akan sangat mempengaruhi bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan itu. Ketidak tertiban hirarki atau ketidak jelasan penempatan suatu peraturan perundang-undangan dalam hirarki akan mengakibatkan kesulitan dalam mengetahui penempatan kedudukan dan pengujian peraturan perundang-undangan.

Selain mengenal jenis perundang-undangan sesuai dengan hirarki sebagaimana ketentuan Pasal 7 ayat (1), Yang lebih menarik lagi adalah dalam UU PPP secara tegas mengenal adanya jenis peraturan perundang-undangan yang berada di luar hirarki seperti Peraturan MPR, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan 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

²⁶³ Laboratorium Hukum FH UNPAR, *Keterampilan Perancangan Hukum*, (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 2.

Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Keberadaan Peraturan-peraturan ini pada prinsipnya berada di luar hirarki peraturan perundang-undangan akan tetapi eksistensinya juga di jamin dalam Pasal 8 ayat (2) UU PPP yang menegaskan bahwa Peraturan Perundang-undangan di luar hirarki sebagaimana Pasal 7 ayat (1) tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Hal ini lah yang menjadi salah satu persoalan dimana jenis peraturan yang tidak memiliki kedudukan secara pasti dalam hierarki peraturan perundang- undangan, seringkali memunculkan kerancuan,tumpang tindih dan pertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya, selain itu hal ini juga menyebabkan jumlah peraturan perundang-undangan yang begitu banyak, sebagaimana data dalam website Kementerian Hukum dan HAM (peraturan.go.id) per 26 Sepetember 2019 terdapat 14334 Peraturan Menteri, 3969 peraturan LPNK dan 15882 Peraturan Daerah.

Berdasarkan hal tersebut maka tulisan ini akan membahas permasalahan : *“Reformasi Regulasi Melalui Penataan Jenis Peraturan Perundang-undangan di luar Hirarkhi berdasarkan UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan peraturan perundang-undangan)”*.

Urgensi Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Hirarki/Perjenjangan.

Menurut teori perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi 2 (dua) masalah pokok, yaitu :²⁶⁴

Pertama aspek materiil/substansial, aspek ini berkenaan tentang pengelohan isi dari peraturan perundang-udangan yang

²⁶⁴ *Ibid*

memuat asas-asas dan kaidah-kaidah hukum sampai dengan pedoman perilaku konkrit dalam bentuk aturan-aturan hukum. Selain itu juga di dalam kaidah hukum yang akan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.

Kedua aspek formal/prosedural, dimana dalam aspek ini berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan (upaya tentang pemahaman terhadap metode, proses dan teknik perundang-undangan) yang berlangsung dalam suatu negara tertentu.

Perundang-undangan sangat memegang peranan penting dalam negara hukum yang demokratis dalam rangka mencapai kemakmuran rakyat oleh negara. Nampak pada akhirnya peran negara sangat dibutuhkan kembali oleh masyarakat setelah sekian lama masyarakat tidak mau urusannya dicampuri oleh negara. Pada abad XIX negara diminta ikut campur tangan kembali dalam kehidupan masyarakat yang semakin kompleks untuk menciptakan ketertiban dan penyelenggaraan kesejahteraan masyarakat.²⁶⁵ Berdasarkan hal tersebut maka perundang-undangan menjadi salah satu instrumen penting dalam Negara hukum khususnya menyangkut upaya penataan kehidupan masyarakat dalam rangka ketertiban dan keteraturan.

Peraturan Perundang-undangan dalam konteks ini berfungsi sebagai pembatas kekuasaan negara sekaligus nantinya akan membatasi kebebasan rakyat itu sendiri agar perilaku penguasa maupun perilaku rakyat yang mendasarkan diri terhadap hak kebebasan tersebut tidak mengganggu kebebasan orang lain juga tidak menimbulkan pelanggaran hak dasar rakyat, dalam rangka inilah dibutuhkan adanya Peraturan Perundang-undangan yang baik, dimana Peraturan perundang-undangan tersebut bukanlah sekedar berisi kemauan negara tetapi juga harus mencerminkan kehendak rakyat. Sehingga dalam hal ini sangat di perlukan Materi

²⁶⁵ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987) hlm. 44.

■

Muatan Peraturan Perundang-undangan yang sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarkinya.

Urgensi materi muatan peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan jenis, fungsi dan hierarki adalah bagian dari pelaksanaan salah satu prinsip bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus ada kesesuaian isi materi muatan dengan jenis perundang-undangan yang dibentuk, sehingga akan meminimalisir adanya perbedaan dan konflik norma antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan peraturan terkait lainnya dalam satu bingkai hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga hal tersebut sejalan dengan '*Stufenbau Theorie*'.

Stufenbau Theorie yang dikemukakan oleh Hans Kelsen menganggap bahwa proses hukum digambarkan sebagai hierarki norma-norma. Validitas (kesalahan) dari setiap norma (terpisah dari norma dasar) bergantung pada norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen mengungkapkan bahwa hukum mengatur pembentukannya sendiri karena satu norma hukum menentukan cara untuk membentuk norma hukum yang lain. Norma hukum yang satu valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan dengan norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi validitas dari norma hukum yang dibuat pertama. Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma yang lain lagi adalah "super-ordinansi dan sub-ordinansi. Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi sedangkan norma yang dibuat adalah norma yang lebih rendah. Jenjang perundang-undangan adalah urutan - urutan mengenai tingkat dan derajat daripada undang - undang yang bersangkutan dengan mengingat badan yang berwenang yang membuatnya dan masalah-masalah yang diaturnya. Kelsen membahas validitas norma-norma hukum dengan mengambarkannya sebagai rantai validitas yang berujung pada konstitusi negara, validitas konstitusi pertama adalah presuposisi terakhir, postulat yang final, dimana validitas semua norma dalam tatanan aturan hukum bergantung. Dokumen yang merupakan wujud konstitusi pertama adalah konstitusi sesungguhnya, suatu

norma mengikat hanya dalam kondisi di presuposisikan sebagai valid. Presuposisi inilah yang disebut dengan istilah transcendental-logical pressupotion.²⁶⁶ Ajaran *Stufenbau Theorie* Hans Kelsen tersebut sangat berkaitan dengan hirarki norma hukum yang membentuk piramida hukum (*stufenbau theory*), salah satu tokoh yang juga mengembangkan teori ini adalah Hans Nawiasky, murid dari Hans Kelsen.

Pengembangan yang di lakukan Hans Nawiasky tersebut di kenal dengan *Theory Von Stufenbau Der Rechtsordnung*. Dimana susunan norma menurut teori tersebut terdiri dari:

1. Norma fundamental negara (*Staat Fundamental Norm*)
2. Aturan dasar negara (*Staat Grund Gesetz*)
3. Undang-undang formal (*Formell Gezetz*)
4. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom (*Verordnung En Autonome Satzung*).²⁶⁷

Dalam konteks Indonesia, maka hal yang paling utama terkait materi muatan peraturan perundang-undangan adalah tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar tahun 1945, karena UUD 1945 merupakan sumber hukum dan merupakan norma dasar bagi pembentukan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya.²⁶⁸ menyangkut beberapa materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut maka harus berpegang pada rambu-rambu sebagai berikut :

²⁶⁶ Lihat Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*.(New York : Russell&Russell,1945). hlm.115

²⁶⁷ A.Hamid Attamimi, *Peranan keputusan presiden republic Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ; suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I-Pelita IV*, (Jakarta : Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana UI,1990),hlm.287.

²⁶⁸ Lihat juga Yahya Ahmad Zein,dkk, *Legislative Drafting Perancangan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Thafa Media,2016),hlm.19.

1. Materi Muatan Undang-Undang(UU)

Pada dasarnya adapun materi muatan Undang-Undang di atur secara rinci dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu :

- a) Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Perintah suatu Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang;
- c) Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/ atau
- e) Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

2. Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah suatu peraturan yang dibentuk oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, dalam arti pembentukannya memerlukan alasan-alasan tertentu, yaitu adanya keadaan mendesak, memaksa atau darurat yang dapat dirumuskan sebagai keadaan yang sukar atau sulit dan tidak disangka-sangka yang memerlukan penanggulangan yang segera. Kriteria tentang apa yang dimaksudkan dengan istilah “hal ikhwal kegentingan memaksa” adalah suatu keadaan yang sukar, penting dan terkadang krusial sifatnya, yang tidak dapat diduga, diperkirakan atau diprediksi sebelumnya, serta harus ditanggulangi segera dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan Undang-Undang.

Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang, karena memang Perppu adalah Undang-Undang yang dibentuk

seperti Peraturan Pemerintah.²⁶⁹

3. Materi Muatan Peraturan Pemerintah (PP)

Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa “Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Berdasarkan ketentuan ini, Peraturan Pemerintah dibuat oleh Presiden hanya untuk melaksanakan undang-undang. Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan bahwa materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. 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.

4. Materi Muatan Peraturan Presiden

Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.

²⁶⁹ Lihat Pasal 11 UU No.11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

5. Materi Muatan Peraturan Daerah

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kotaberisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otoNomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dan Perda Provinsi memiliki hierarki lebih tinggi dari Perda Kabupaten/Kota.

Perda Provinsi memuat materi muatan untuk mengatur:²⁷⁰

a) Kewenangan Provinsi; b) kewenangan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/Kotadalam satu Provinsi; c) kewenangan yang penggunaanya lintas daerah Kabupaten/Kotadalam satu Provinsi; d) kewenangan yang manfaat atau dampak engatifnya lintas daerah Kabupaten/Kotadalam satu Provinsi; dan/atau e) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah Provinsi.

Sedangkan untuk, Perda Kabupaten/Kota memuat materi muatan untuk mengatur:²⁷¹ a) kewenangan kabupaten/kota; b) kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota; c) kewenangan yang pengunanya dalam daerah kabupaten/kota; d) kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau e) kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan

²⁷⁰ Pasal 4 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

²⁷¹ Pasal 4 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perda dapat juga memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud di atas dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif berupa: a) teguran lisan; b) teguran tertulis; c) penghentian sementara kegiatan; d) penghentian tetap kegiatan; e) pencabutan sementara izin; f) pencabutan tetap izin; g) denda administratif; dan/atau h) sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Materi Muatan Peraturan Menteri/Pejabat Setingkat

Peraturan Menteri (Permen) adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya. Dan Surat Keputusan Menteri adalah Keputusan Menteri yang bersifat khusus mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang tugasnya.²⁷²

Penjelasan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang dimaksud dengan Peraturan Menteri adalah

²⁷² Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1994), hlm 59

Peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Sesuai dengan tugas dan fungsi seorang Menteri menurut Pasal 17 UUD NRI 1945, maka fungsi dari Peraturan Menteri adalah sebagai berikut :

- a. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya. Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 ayat (1) UUD NRI 1945 (perubahan) dan kebiasaan yang ada.
- b. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden. Oleh karena fungsi Peraturan Menteri di sini sifatnya delegasian dari Peraturan Presiden, maka Peraturan Menteri di sini sifatnya adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang oleh Presiden dituangkan dalam Peraturan Presiden.
- c. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.
- d. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.

Peraturan Menteri mendapatkan kedudukan sebagai peraturan lainnya di dalam UU No. 12 Tahun 2011. Meskipun tidak secara spesifik masuk di dalam hierarki, namun keberadaannya tetap diakui dan bahkan dalam pelaksanaannya. Peraturan Menteri justru kedudukannya lebih tinggi daripada peraturan daerah karena di era UU No. 23 Tahun 2014, Peraturan daerah dibatalkan melalui Peraturan Menteri (Permendagri).

7. Materi Muatan Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, Keputusan Kepala Daerah

Untuk melaksanakan Perda atau atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada). Ketentuan mengenai asas

pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

Perda dan Perkada dilarang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan. Yang dimaksud dengan bertentangan dengan kepentingan umum, meliputi :

- a. Terganggunya kerukunan antarwarga masyarakat;
- b. Terganggunya akses terhadap pelayanan publik;
- c. Terganggunya ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Terganggunya kegiatan ekoNomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan/atau
- e. Diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan dan gender.

Perda Provinsi dan peraturan Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Sedangkan Perda Kabupaten/Kotadan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Apabila gubernut tidak membatalkan Perda Kabupaten/Kotadan/atau peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lebih tinggi, kepentingan umum dan/atau kesusilaan, Menteri membatalkan Perda Kabupaten/Kotadan/atau peraturan bupati/wali kota.

Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/ Walikota juga memiliki karakteristik yang sama dengan peraturan menteri dan Perpres yaitu termasuk ke dalam peraturan yang bersumber dari delegasi. Hanya saja, kedudukan Peraturan Gubernur dan

Peraturan Bupati/Walikota berada di bawah peraturan menteri karena Peraturan Gubernur dan peraturan Bupati/ Walikota merupakan peraturan yang berada di pemerintahan tingkat daerah

8. Materi Muatan Peraturan Desa

Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa. Jenis peraturan di desa terdiri atas Peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa. Materi muatan peraturan Desa, peraturan bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa dilarang bertentangan dengan kepentingan umum²⁷³ dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan desa berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk Peraturan bersama Kepala Desa berisi materi kerjasama desa, sedangkan peraturan Kepala Desa berisi materi pelaksanaan peraturan desa, peraturan bersama kepala desa dan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Reformasi Regulasi melalui penataan jenis Peraturan Perundang-undangan di luar hirarki Berdasarkan UU N0.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Titik tolak Reformasi Regulasi melalui penataan jenis perundang-undangan di luar hirarki pada dasarnya dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

²⁷³ Bertentangan dengan kepentingan umum adalah kebijakan yang menyebabkan terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya akses terhadap pelayanan publik, terganggunya ketentraman dan ketertiban umum, terganggunya kegiatan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan/atau diskriminasi terhadap suku, agama dan kepercayaan, ras, antar golongan, dan gender.

"Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup 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. Lebih lanjut dalam Pasal 8 ayat (2) di tegaskan bahwa : "Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan".

Pada prinsipnya jika di telaah dengan ketentuan sebelumnya, isi ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sama dengan isi Pasal 7 ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akan tetapi ternyata Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, juga tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari berbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjenjangan atau hirarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan penjenjangannya dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁷⁴

Dampak dari ketidakpastian materi muatan dan penjenjangan/hirarki dari peraturan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) tersebut maka menyebabkan semakin

²⁷⁴ Lihat Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011, hlm 89

beragamnya peraturan perundang-undangan yang di bentuk oleh Menteri, badan, lembaga, komisi, yang mana tidak jarang peraturan perundang-undangan tersebut sesungguhnya tidak terlalu dibutuhkan bahkan akan memperlambat pelayanan kepada masyarakat. Hal ini juga yang menjadi penyebab semakin banyaknya peraturan perundang-undangan yang ada yang menyebabkan obesitas regulasi di berbagai bidang, sebagai contoh dapat kita lihat dalam bidang perizinan misalnya : Saat pemerintah menggelontorkan Paket Kebijakan Ekonomi (PKE) jilid 13, banyak harapan yang muncul dimana kebijakan tersebut akan memangkas perizinan pembangunan perumahan dari 33 menjadi 11. Direktur Perencanaan Pembiayaan Perumahan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) Eko Heri Purwanto, mengatakan, semangat PKE ke-13 adalah memangkas perizinan, yakni dari 33 menjadi 11 tahapan. Lalu, dari sisi waktu dipangkas dari 769 hingga 981 hari menjadi 44 hari, dan tentu saja hal ini dari segi biaya akan terpengangkas sekitar 70%,".²⁷⁵

Keragaman peraturan perundang-undangan yang lahir akibat ketentuan Pasal 8 tersebut juga menyebabkan Pemerintah membentuk komite khusus yang akan memilah sekitar 2.700 peraturan, untuk kemudian dihapuskan, sehubungan dengan temuan banyaknya tumpang tindih regulasi yang malah menghambat perekonomian, Sofyan Djalil pada saat masih menjabat sebagai Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Bappenas mengatakan bahwa terdapat 2.700 peraturan yang malah membebani ekonomi yang harus deregulasi. Temuan 2.700 peraturan tersebut mayoritas peraturan yang dikeluarkan pemerintah pusat, termasuk peraturan yang dikeluarkan internal Kementerian/Lembaga, seperti Peraturan Menteri (Permen) terkait.²⁷⁶

²⁷⁵ www.beritasatu.com, *Pemangkas Perizinan Mendongkrak Sektor Properti*, akses 18 Agustus 2017.

²⁷⁶ www.suara.com, pemerintah pilah 2700 peraturan yang menghambat perekonomian, Akses 20 Agustus 2017

Penyebab obesitas regulasi juga dikarenakan terlalu luasnya Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menggolongkan peraturan lembaga tertentu yang sebenarnya tidak memenuhi kualifikasi peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari jenis peraturan perundang-undangan, karena tidak semua jenis peraturan yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Keberadaan Pasal 8 ayat (1) telah memberikan pemahaman baru bahwa semua peraturan seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK masuk kategori peraturan perundang-undangan sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Padahal tidak semua lembaga tersebut dapat membuat peraturan yang mengikat ke luar. Keberadaan Peraturan MA, Peraturan MK itu tidak boleh bersifat perundang-undangan artinya tidak boleh mengikat keluar, karena dalam sistem negara yang berdasarkan hukum syarat yang pertama adalah pengadilan itu tidak boleh membuat peraturan yang bersifat umum dan mengatur keluar, Keberadaan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh kekuasaan yudikatif seperti peraturan Mahkamah Agung juga menimbulkan potensi kesewenang-wenangan dan melanggar prinsip supremasi konstitusi mengingat peraturan tersebut tidak dapat menjadi objek pengujian di pengadilan. Dalam hal ini misalnya : Tentu tidak mungkin MA akan mengadili permohonan *judicial review* pengujian Peraturan Mahkamah Agung yang di bentuknya sendiri, karena apabila diajukan *judicial review* oleh warga negara terkait dengan peraturan tersebut maka yang akan berwenang menguji adalah MA sendiri karena pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU adalah wewenang MA untuk mengadilinya.²⁷⁷

²⁷⁷ Di sebutkan dalam Pasal 31 a angka (1) UU NO.3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung, bahwa Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.

Keberadaan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 juga berimplikasi kepada hierarki peraturan perundang-undangan, hal ini mengingatkan peraturan yang dikategorikan sebagai peraturan perundang-undang oleh Pasal 8 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 belum jelas penempatannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU 12 tahun 2011. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 ayat (1) 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.

Dari ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 tersebut di atas, maka dapat dipastikan mengenai apa saja bentuk-bentuk peraturan per- undang-undangan yang resmi dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan Undang -Undang Dasar 1945; dan bentuk-bentuk peraturan mana saja yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah tingkatannya satu sama lain. Berkaitan dengan hal itu, dapat pula di ketahui dengan pasti mana saja bentuk peraturan perundang-undangan yang disebut sebagai peraturan di bawah undang-undang, mana saja yang setingkat dan mana yang lebih tinggi daripada undang-undang. Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah jelas merupakan peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang -undang, yang apabila diuji dengan menggunakan ukuran undang - undang, dapat diuji oleh Mahkamah Agung. Tetapi, jika yang diuji adalah undang-undang, maka batu ujinya haruslah Undang-Undang Dasar, dan hal ini merupakan bidang kewenangan Mahkamah Konstitusi, bukan Mahkamah Agung.

Apabila di telaah lebih jauh terkait dengan belum masuknya semua jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 tersebut maka akan juga berdampak pada sulitnya pelaksanaan dan pengujiannya di badan peradilan. Sebagai contoh dimanakah letak Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan dan Badan Negara lainnya (Peraturan Badan), Peraturan lembaga, atau Peraturan komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang.

Salah satu cara untuk mengkaji kedudukan jenis perundang-undangan diluar hirarki seperti Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan, maka dapat dianalisis berdasarkan hierarki dari lembaga negara yang menerbitkannya. Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa kelembagaan negara berdasarkan hierarkinya dapat didasarkan pada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara, sehingga terdapat lembaga negara yang bersifat utama atau primer (*main state organ*) dan bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary state organ*).²⁷⁸ Jimly Asshidiqie juga memberikan konsep bahwa lembaga negara utama merupakan lapis pertama yang dapat juga disebut sebagai lembaga tinggi negara, di antaranya: Presiden dan Wakil Presiden; DPR; DPD; MPR; MK; MA; BPK. Berdasarkan hierarki dari lembaga negara utama ini, sebenarnya Peraturan dari lembaga negara ini juga dapat disejajarkan dengan Peraturan Presiden berdasarkan prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances* yaitu yang mensejajarkan ketujuh lembaga negara tersebut.

Dengan demikian Merujuk pada beberapa permasalahan diatas berkaitan dengan penataan jenis peraturan perundang-

²⁷⁸ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga- Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, hal. 105

undangan di luar hierarki sebagaimana ketentuan Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan maka dapat dipahami bahwa salah satu Reformasi Regulasi yang dapat dilakukan melalui penataan Peraturan MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK yang masuk dalam kategori regeling (pengaturan) terhadap masyarakat pada dasarnya telah memenuhi prasyarat untuk di posisikan sejajar dengan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan perundang-undangan sehingga secara umum mengikat sebagaimana suatu norma dalam Peraturan Presiden.

Penutup

Bahwasannya ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12 Tahun 2011 dapat menimbulkan beberapa permasalahan hukum karena tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari berbagai jenis peraturan yang di akui dalam ketentuan tersebut, serta tidak di tentukannya bagaimana hierarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan-peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan hierarkinya, **sehingga hal ini** dapat menyebabkan kesulitan dalam menentukan materi muatan pengaturan yang juga akan berdampak pada sulitnya pelaksanaan dan pengujiannya di badan peradilan serta dapat menyebabkan di bentuknya peraturan perundang-undangan yang sesungguhnya tidak terlalu dibutuhkan bahkan tidak jarang justru akan memperlambat pelayanan kepada masyarakat dan Hal ini juga yang menjadi penyebab obesitas regulasi di berbagai bidang. Oleh karena itu sudah saatnya lah dilakukan Reformasi Regulasi melalui penataan kembali terhadap Pasal 8 UU 12 Tahun 2011 melalui perubahan UU 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Daftar Pustaka

- A.Hamid Attamimi, *Peranan keputusan presiden republic Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahan negara ; suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I-Pelita IV*, 1990, Jakarta : Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana UI.
- Hans Kelsen, 1945, *General Theory Of Law And State*, New York Russell&Russell.
- Laboratorium Hukum FH UNPAR, 1997, *Keterampilan Perancangan Hukum*, Bandung : PT Citra Aditya Bakti.
- Ni'matul Huda & R. Nazriyah, Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. 2011, Bandung : Nusa Media.
- Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat*, Surabaya: PT Bina Ilmu.
- , et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, 1994, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press,
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 2009, Yogyakarta: FH UII Press.
- Yuliandri, 2011, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Yang Berkelanjutan*, Cetakan ketiga, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Yahya Ahmad Zein,dkk, 2016, *Legislative Drafting Perancangan Peraturan-Undang*, Yogyakarta: Thafa Media.
- www.beritasatu.com, *Pemangkasan Perizinan Mendongkrak Sektor Properti*, akses Tanggal 18 Agustus 2017.
- www.suara.com, *pemerintah pilah 2700 peraturan yang*

menghambat perekonomian, Akses Tanggal 20 Agustus 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia.Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Rekonseptualisasi Kewenangan Kelembagaan Pembentukan Perundang- Undangan dalam Reformasi Regulasi

Ekawestri Prajwalita Widiati

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Jl. Dharmawangsa Dalam Selatan Surabaya 60286
prajwalita.widiati@fh.unair.ac.id

Latar Belakang

Peraturan perundang-undangan (regulasi) dibuat oleh Pemerintah dalam rangka mengimplementasikan kebijakan yang utamanya ditujukan untuk mendukung pembangunan selain bahwa peraturan juga ditujukan untuk memberikan solusi atas persoalan yang timbul akibat dinamika yang terjadi di masyarakat. Semakin kompleksnya dinamika masyarakat baik Internasional maupun nasional, perkembangan teknologi dan media, pertumbuhan ekonomi lalu berkembangnya hubungan dengan dunia Internasional ditambah lagi dengan tingginya tuntutan pada Pemerintah untuk

menyelenggarakan pelayanan publik juga merupakan *trigger* pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bahwa jumlah peraturan perundang-undangan semakin banyak, pun ternyata tidak bisa dihindari. Sudah menjadi *nature* dari peraturan perundang-undangan itu sendiri bahwa ia hadir untuk merespon perubahan sosial yang sangat cepat dan mengisi kekosongan pengaturan. Kuantitas peraturan merupakan ancaman terhadap kualitas. Kualitas dalam hal ini didefinisikan dalam hal aksesibilitas peraturan, efektifitas dan penegakan hukum.²⁷⁹

Di satu sisi bertambahnya regulasi tidak dapat dihindari dan di saat yang bersamaan beban implementasi atau penegakan atas volume aturan hanya menambah persoalan yang tak kalah pelik. Artinya adalah hal yang sangat sulit mengurangi kuantitas dan memperbaiki kualitas peraturan perundang-undangan tanpa membangun komitmen kebijakan perundang-undangan yang komprehensif.

Telah banyak hasil kajian dan penelitian yang mengidentifikasi permasalahan regulasi di Indonesia. Benang merah yang dapat ditarik dari kajian-kajian tersebut diantaranya adalah konflik dan tumpang tindih aturan, yakni terdapat pasal atau ketentuan yang bertentangan dengan peraturan yang lain. Hal yang juga tidak dapat dipungkiri adalah inkonsistensi, bahwa peraturan pelaksana tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang memerintahkannya atau tidak konsistennya peraturan perundang-undangan dalam satu rumpun pengaturan. Persoalan berikutnya adalah tentang penormaam yang multitafsir, ketidakjelasan pada subjek dan objek serta rumusan kalimat yang tidak jelas. Berikutnya yang tak kalah penting juga adalah persoalan implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaan. Sering kali suatu aturan tidak cukup operasional untuk langsung diterapkan dan meninggalkan detail pada peraturan pelaksana.

²⁷⁹ Koen J. Muylle, 'Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures' (2003) 24 Statute Law Rev(3)169

Akibatnya, terjadi pendelegasian berlanjut ke peraturan di bawahnya yang repetitif atau hanya mengulang perintah.

Mengutip rencana Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Panjang 2015 – 2025 dan Strategi Nasional Reformasi Regulasi Jangka Menengah 2015 – 2019 dalam Buku reformasi Regulasi yang diluncurkan oleh Kementerian PPN/BAPPENAS, terdapat 3 kebijakan yang dirumuskan dalam rangka mewujudkan Sistem Regulasi Nasional yang tertib, yakni: 1) simplifikasi regulasi; 2) rekonseptualisasi tata cara pembentukan regulasi; 3) restrukturisasi kelembagaan pengelola regulasi; 4) penguatan kapasitas perumus kebijakan dan perancang regulasi.

Disahkannya perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memunculkan kelembagaan baru yang bertanggung jawab di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Wewenang lembaga tersebut berdasarkan undang-undang mencakup 10 hal: 1) mengkoordinasikan prolegnas di lingkungan pemerintah; 2) bersama badan legislasi DPR menyepakati masuknya RUU di luar prolegnas dalam hal terdapat urgensi nasional; 3) perencanaan penyusunan PP; 4) harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU; 5) mengkoordinasikan persiapan pembahasan RUU bersama DPR; 6) harmonisasi, pembulatan & pemantapan konsepsi RPP; 7) harmonisasi, pembulatan & pemantapan konsepsi Rencana Perpres; 8) harmonisasi, pembulatan & pemantapan konsepsi Raperda Provinsi inisiatif Gubernur; 9) pengundangan UU; 10) penerjemahan resmi atas UU.

Munculnya kelembagaan di bidang pembentukan perundang-undangan menunjukkan indikasi kebijakan sentralisasi penataan regulasi. Sentralisasi pembentukan perundang-undangan ini mirip dengan ciri *legislative drafting* pada beberapa *common law jurisdiction* dengan adanya *institutionalized legislative drafters* di dalam lembaga bernama *Office of Parliamentary Counsel* (OPC). Fitur ini kemudian memunculkan beberapa terminologi penting seperti,

Lord Thring, drafting instruction, keberadaan *first draft*, kode etik tenaga perancang dan mekanisme *statute law revision*.

Makalah ini hendak mendiskusikan batasan kewenangan lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan dalam rangka menawarkan konsep terhadap keberadaan lembaga tersebut. Diskusi dilakukan secara deskriptif analitis dengan melihat sistem legislative drafting di Inggris (*westminster system*) yakni dengan menelisik 2 notion: *drafting instruction* dan *statute law revision*.

Analisis

Drafting Instruction versus Naskah Akademik

Perancangan perundang-undangan pada Westminster model tersentralisasi di dalam lembaga bernama Office of Parliamentary Counsel (OPC) dimana di dalamnya terdapat *professional legislative drafter* yang bertugas menyiapkan rancangan undang-undang yang akan dibahas oleh parlemen. Sentralisasi ini tentu harus juga dilihat bahwa pemerintahan Inggris bersistem parlementer sehingga keberadaan parliamentary counsel adalah hal yang sangat *obvious*. Namun demikian, mungkin terdapat beberapa hal yang dapat dikaji dari keberadaan tenaga perancang perundang-undangan.

Professional legislative drafter di OPC merupakan pegawai negeri sipil (*civil servant*) dimana untuk mendapatkan posisi senior drafter harus memiliki pengalaman setidaknya 10 tahun sebagai junior drafter. Padahal untuk menjadi junior drafter harus terlebih dahulu memiliki pengalaman lebih dari 7 tahun di profesi hukum yang lain. Pada dasarnya setiap perancang dianggap memiliki kemampuan yang sama dalam menghasilkan rancangan, namun seiring berjalannya waktu terbentuk keahlian khusus di antara perancang tersebut sesuai dengan pengalaman keterlibatan mereka dalam suatu proyek perancangan. Misalnya perancang A merupakan spesialis dalam RUU terkait perekonomian, perancang B

spesialis RUU dalam bidang kesehatan, pendidikan dan seterusnya.

Seorang professional drafter menyiapkan RUU beserta rancangan *secondary legislation* yang akan diperlukan terkait keberlakuan RUU tersebut. Permintaan rancangan datang dari berbagai kementerian pengusul RUU dalam bentuk dokumen bernama '*drafting instruction*' yang pada dasarnya merupakan dua hingga tiga halaman berisi kebijakan yang akan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Instruksi tersebut harus merupakan kebijakan yang sudah jadi (*a fully developed policy on the basis of which it has formulated an equally fully developed set of legislative proposals*).²⁸⁰ Drafting instruction merupakan pagar sekaligus landasan bagi drafter untuk melakukan kajian hukum dalam menghasilkan draft. Sebagai tindak lanjut dari instruksi tersebut, ia akan harus menelusuri semua doktrin dalam ilmu hukum, constitutional context dari aturan yang akan dibuat hingga melakukan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku.

Terdapat jargon bahwa '*drafter is a policy translator*'²⁸¹ dimana tugas utamanya adalah menerjemahkan kebijakan ke dalam bentuk rancangan peraturan perundang-undangan. Tenaga perancang adalah patner perancangan yang sifatnya pasif dan bahkan harus menjaga jarak dengan kebijakan yang sedang ia rancang. Kebijakan adalah wilayah dari kementerian sebagai pemilik wewenang sehingga perancang tidak memiliki legitimasi apapun untuk mempengaruhi isi kebijakan. Dengan kata lain salah benarnya suatu kebijakan bukanlah tanggung jawab seorang drafter.

Materi drafting instruction meliputi: 1) analisis dampak kebijakan yang diambil terhadap peraturan perundang-undangan

²⁸⁰ Ian McLeod, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting* (2009) Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, h. 34

²⁸¹ Constantin Stefanou, 'Drafters, Drafting and the Policy Process' in Xanthaki and Stefanou (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach* (Ashgate 2008)

yang berlaku termasuk kemungkinan pencabutan ketentuan yang sebelumnya; 2) komitmen pemerintah pada konvensi internasional (bila ada); 3) ketentuan sanksi yang akan diintrodusir, bila terdapat perbuatan yang dikriminalisasi atau sebaliknya maka harus menjelaskan unsur *mens rea*.²⁸² Model atau format drafting instruction dalam praktek di Inggris berbentuk naratif, sehingga menjadi tugas bagi professional drafter untuk mengonsepanya ke dalam struktur rancangan seperti menentukan term, format dan isi bab.

Pekerjaan drafter tentu bukanlah hal yang sederhana karena semenjak mendapatkan drafting instruction, ia harus berkuat dengan segala bahan yang relevan dengan topik kebijakan yang diinstruksikan. Dalam menyusun bab dan pasal dalam rancangan, seorang drafter pula harus menelusuri putusan pengadilan yang berimbas pada berubahnya tafsir, definisi, batasan dari suatu konsep dalam peraturan perundang-undangan. Ia juga harus melacak semua ketentuan internasional dan regulasi nasional di semua jenjang aturan yang terkait. Singkat kata ia harus melakukan harmonisasi aturan senyampang menyusun draft.

Terdapat beberapa batasan etis atas posisi drafter. Pertama, ia harus dipastikan adalah tenaga profesional hukum berkualifikasi dan berpengalaman sebagai perancang peraturan yang artinya harus dijamin keahliannya melalui proses pendidikan yang berkelanjutan. Kedua, tenaga perancang atau kelembagaan tenaga perancang harus berada dalam posisi yang cukup independen atau setidaknya setara untuk memungkinkan ia menolak suatu instruksi merancang apabila isi kebijakan dirasakan bertentangan dengan konstitusi. *'Parliamentary counsel enjoys the same independence as a judge. Persuaded that a proposed bill would result in an unconstitutional law, a counsel may refuse instructions to draft a bill. No-one can appeal*

²⁸² *Op.cit.*

*that decision.*²⁸³

Harus pula dipertimbangkan bahwa negara yang menggunakan model mengikuti westminster model merupakan negara dengan ukuran yurisdiksi lebih kecil daripada Indonesia sehingga tantangan kompleksitas peraturan perundang-undangannya jelas jauh berbeda. Namun apabila pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara tersentral oleh lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan maka batasan antara kewenangan lembaga ini dengan lembaga pengusul harus dapat dijelaskan. Hal ini berarti harus ada restrukturisasi terhadap format Naskah Akademik sebagaimana yang ada dalam lampiran I UU No. 12/2011.

Kontribusi besar yang mungkin akan dapat diberikan oleh kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan dalam reformasi regulasi adalah standarisasi atau keseragaman atas *drafting style*. Sehingga permasalahan inkonsistensi, multitafsir, tumpang tindih dan konflik norma dapat diminimalisir.

Statute Law Revision dan Inovasi dalam Pengelolaan Peraturan Perundang-undangan

Sudah saatnya kebijakan peraturan perundang-undangan tidak berhenti pada bagaimana membentuk peraturan saja tetapi harus memikirkan juga bagaimana mengelola peraturan yang sudah berlaku. Dalam tulisan ini penulis membahas teknik '*statute law revisions*' yang juga dilakukan di Inggris. Teknik tersebut mencakup codification, consolidation, dan rewrite; lalu ditambah dengan ulasan mengenai integrated law making system dan simplification sebagai bagian reformasi perundang-undangan yang pernah diimplementasikan di negara tersebut.

Berbeda dengan kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh OPC, pengelolaan

²⁸³ Ann Seidman, Robert B Seidman and Nalin Abeyesekere, *Legislative Drafting for Democratic Social Change A: Manual for Drafters* (Kluwer Law 2001), h. 30

peraturan perundang-undangan yang sudah berlaku dilakukan oleh *Law Commission* dalam agenda reformasi hukum yang dilakukan secara bertahap.

Codification

Codification atau Kodifikasi bukanlah hal yang baru bagi Indonesia yang bersistem *civil law*. Kodifikasi dikatakan sebagai produk yang masyhur yang dilahirkan oleh sistem ini sebagaimana doktrin preseden dalam sistem *common law*.²⁸⁴ Proses kodifikasi merupakan proses dimana beberapa bagian aturan dalam satu bidang hukum dikumpulkan menjadi satu kesatuan peraturan yang berlaku sebagai Undang-undang dalam satu paket. Keberlakuannya otentik sebagaimana keberlakuan Undang-undang.²⁸⁵ Proses kodifikasi mempertimbangkan perubahan konsep-konsep hukum yang lebih mutakhir dan perubahan lainnya yang mungkin terjadi pada satu area hukum tertentu. Setidaknya terdapat beberapa tujuan dilaksanakannya kodifikasi, Pertama adalah legal harmonization. Harmonisasi hukum dalam hal ini diartikan sebagai *a search for conformity of the whole community in the same area of rules*. Tujuan berikutnya terkait dengan kualitas tertib hukum yang diberlakukan di masyarakat agar ada konsistensi dan bahwa hukum adalah sesuatu yang predictable dan sistematis. Ketiga yakni bahwa kodifikasi ditujukan untuk *'the enlargement of the informational scope of the rule'*.²⁸⁶

Harmonisasi hukum yang dilakukan dalam proses kodifikasi membuat proses ini tidak sederhana dan membutuhkan waktu yang sangat lama. Di tengah proses yang lama tersebut beberapa prinsip hukum mungkin akan berubah dan upaya kodifikasi juga harus meresponnya. Inilah mengapa kodifikasi hanya dapat

²⁸⁴ Eva Steiner, 'Codification in England: The Need to Move from an Ideological to a Functional Approach—A Bridge too Far?' (2004) 25 (3) Statute Law Rev 209

²⁸⁵ Wim Voermans, 'Styles of Legislation and Their Effects' (2011) 32 (1) Statute L Rev 38

²⁸⁶ Sophie Harnay, 'Was Napoleon a benevolent dictator? An Economic Justification for Codification' (2002) EJL&E 237

dilakukan pada bidang hukum yang cenderung statis. Kenyataannya peraturan yang dibuat dengan teknik ini contohnya seperti hukum pidana dan hukum perdata yang cenderung tidak cepat berubah kecuali dalam waktu yang sangat lama.

Consolidation

Kata consolidation memiliki makna tersendiri dalam kebijakan law reform di Inggris karena consolidation berarti satu proses mengkonsolidasikan beberapa peraturan perundang-undangan yang satu tema atau satu area ke dalam satu volume. Lalu apa beda mekanisme ini dengan kodifikasi? *Consolidation* dikatakan sebagai *prelude to law reform*.²⁸⁷ Dikatakan demikian karena proses *consolidation* dekat pengertiannya dengan kodifikasi hanya saja sifatnya lebih informal. Dalam consolidation, peraturan perundang-undangan dipilah dan dikumpulkan dalam cluster sesuai dengan tema dimana tema itu sendiri ditentukan berdasarkan kebutuhan. Misalnya konsolidasi peraturan tentang pemerintahan daerah; maka semua saja aturan hukum yang mengatur pemerintahan daerah mulai dari peraturan yang tertinggi ke peraturan di bawahnya diurutkan dan ditata pem-bab-annya menjadi satu volume khusus. Sehingga mereka yang ingin mempelajari tata pemerintahan daerah tidak perlu melihat satu persatu peraturan tapi cukup dengan membaca peraturan konsolidasinya.

Karena sifatnya yang informal, maka satu volume peraturan perundang-undangan yang lahir dari proses konsolidasi tidak menimbulkan keberlakuan yang baru.²⁸⁸ Keberlakuan hasil konsolidasi mengikuti keberlakuan perundang-undangan aslinya. Sering kali dijumpai bahwa tidak semua orang terbiasa membaca pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan. Proses konsolidasi bertujuan

²⁸⁷ Alec Samuels, 'Consolidation: A Plea' (2005) 26 (1) Statute Law Rev 56

²⁸⁸ Wim Voermans et al, Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape' (2008) 29 (2) Statute Law Rev 65

agar pembaca peraturan memahami *logical sequence* dari seperangkat aturan.²⁸⁹ Dengan kata lain proses ini juga berusaha menampakkan keberkaitan antara aturan satu dengan aturan yang lain dan aturan yang lebih tinggi terhadap peraturan pelaksanaannya dimana kesemua aturan itu sesungguhnya berada di tema yang sama.

Mengingat prosesnya yang lebih informal dibandingkan dengan kodifikasi, proses consolidation dapat digunakan pada area hukum yang dinamis dan bahkan untuk tujuan yang lebih bersifat ekonomis. Contohnya jika Pemerintah mengonsolidasikan peraturan yang terkait dengan investasi dan perburuhan di semua jenjang aturan mulai dari Undang-undang hingga Peraturan Menteri maka sektor swasta akan sangat terbantu untuk memahami apa saja hak dan kewajiban yang harus dipatuhi, daripada membiarkan mereka menemukan sendiri aturan-aturan yang berlaku. Teknik Consolidation sesungguhnya dapat juga dilakukan oleh selain Pemerintah, misalnya dilakukan saja secara instan oleh penerbit atau percetakan swasta jika hanya sekedar menerbitkan peraturan yang sejenis dalam satu paket. Namun, bukan konsolidasi semacam ini yang dibutuhkan dalam peningkatan akses. Konsolidasi yang dimaksudkan untuk peningkatan akses haruslah konsolidasi yang lebih masif dan terencana yang dibidani sendiri oleh Pemerintah sebagai Law Implementing Agency. Bagi pemerintah, proses konsolidasi berguna sebagai langkah awal mendeteksi tumpang tindih aturan hukum. Pada akhirnya diharapkan pemerintah dapat mengevaluasi sendiri peraturan perundang-undangan yang telah dan akan dibuatnya.

Rewrite

Alasan utama proses rewrite adalah juga peningkatan akses terhadap peraturan perundang-undangan. Jika dua proses sebelumnya menyangkut format peraturan, maka proses rewrite terkait dengan pasal-pasal dalam peraturan. Bahkan bagi seorang

²⁸⁹ *ibid*

ahli hukum seringkali perlu membaca kalimat perundang-undangan beberapa kali hingga ia memahami maksud kalimat tersebut, apalagi bagi orang yang awam. Proses rewrite berusaha untuk menyederhanakan rumusan kalimat sehingga lebih mudah dipahami. Proyek rewrite yang terkenal dilakukan di Inggris adalah Tax Law Rewrite. Dalam proyek ini semua pengaturan tentang pajak ditulis kembali kemudian pada pasal-pasal tentang formula penghitungan pajak dituangkan dalam bentuk rumus sebagaimana rumus matematika berikut dengan gambar dan contoh penghitungannya. Rumus dan contoh penghitungan tersebut diletakkan di bawah rumusan setiap pasal yang di-rewrite.²⁹⁰

Bagi Inggris yang memiliki legislasi sejak tahun 1800-an dan masih berlaku hingga kini tentu menghadapi kenyataan bahwa banyak sekali perubahan bahasa yang telah terjadi. Untuk menjaga agar peraturan tersebut tetap dipahami, proses rewrite juga dilakukan terhadap bahasa yang digunakan dalam kalimat perundang-undangan tersebut, termasuk memperbarui sanksi yang mungkin juga sudah tidak relevan.

Penulis berpendapat bahwa teknik rewrite menunjukkan upaya perubahan yang cukup radikal bagi suatu peraturan perundang-undangan karena setiap kata dalam pasal merupakan kata yang didapatkan dari tahapan pembentukan yang tidak sederhana. Sebagaimana diketahui mengubah redaksional suatu pasal menyangkut validitas suatu peraturan. Maka di Indonesia jikapun dilakukan rewrite terhadap suatu peraturan perundang-undangan tetap harus melalui validasi pihak yang berwenang membentuk peraturan tersebut agar keberlakuan peraturan tersebut mendapat cukup legitimasi.

Integrated Law Making System and Simplification

Kedua mekanisme yang dibahas pada bagian ini terkait

²⁹⁰ Disarikan dari presentasi United Kingdom Law Commission, 'The Law Commission for England and Wales; law reform, consolidation and repeal', London, 1 Februari 2013.

dengan supra sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada awal pembahasan telah dikemukakan bahwa *legislative loads* tidak dapat dihindari dan hal terburuknya adalah terancamnya kepastian hukum akibat aturan yang tumpang tindih. Maka, dibutuhkan kebijakan perundang-undangan yang mampu mengantisipasi akibat tersebut.

The Netherlands melakukan beberapa tahapan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas perundang-undangan yang dimulai sejak 1980an. 4 tahapan tersebut adalah; (1) fokus pada style dan bahasa peraturan agar lebih mudah dipahami; (2) mengurangi inkonsistensi; (3) memperbaiki aspek prosedural pembentukan regulasi untuk menjamin harmonisasi peraturan; (4) manajemen jumlah dan volume regulasi yang diundangkan.²⁹¹ Pada program perbaikan regulasi (*better regulation program*) yang dicetus oleh OECD yang juga diterapkan di United Kingdom, bahkan diberlakukan *'one in one out'* untuk tiap regulasi yang mereka buat agar beban penegakan peraturan tidak semakin berat.

Kebutuhan akan peraturan perundang-undangan pada faktanya memang tidak terelakkan bagi Indonesia sebagai yurisdiksi besar dengan organisasi ketatanegaraan yang juga besar dan dinamika masyarakat yang sangat kompleks. Namun, tanpa kontrol atas kualitas, pembentukan perundang-undangan akan kontra produktif dengan perlindungan HAM akibat tumpang tindih aturan yang pada gilirannya mengancam kepastian hukum dan keadilan.

Pada akhirnya pilihan kebijakan harus dijatuhkan pada bagaimana meningkatkan aksesibilitas terhadap peraturan perundang-undangan mengingat aksesibilitas merupakan pendorong efektifitas peraturan. Meningkatkan aksesibilitas peraturan perundang-undangan tidak sebatas mengunggah peraturan ke website. Walaupun teknologi memberikan banyak

²⁹¹ N.A. Florijn, 'Quality of Legislation: A Law and Development Project' in J. Arnscheidt, B. Van Rooij and J.M. Otto (eds) *Law Making for Development Exploration into the Theory and Practice of International Legislative Project (LUP 2008)* p. 80-82

kemudahan dalam menginventarisir peraturan perundang-undangan hal ini belum dapat dikatakan cukup. Peningkatan aksesibilitas adalah ketika peraturan perundang-undangan menyajikan rumusan yang jelas sehingga mudah dipatuhi. Aksesibilitas juga berarti bahwa peraturan perundang-undangan yang dalam satu tema pengaturan pun masih banyak jumlahnya mudah dipahami alur dan tujuannya. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan untuk merangkum peraturan perundang-undangan yang terkait agar nampak tertata dan logis (*in a logical order*) bagi pemegang peran dan bagi pelaksana aturan.

Beberapa teknik yang dikemukakan menurut hemat penulis tidak semuanya cocok diterapkan begitu saja. Kodifikasi menunjukkan kelebihan dalam hal menghadirkan prinsip hukum dan pengaturan yang tersusun rapi dan tertib, namun prosesnya memakan waktu yang lama sehingga dirasa kurang efisien. *Consolidation* mungkin dapat menutupi kekurangan proses kodifikasi. Bahkan menurut penulis teknik konsolidasi ini merupakan jalan keluar yang dapat dipertimbangkan dalam kebijakan perundang-undangan di Indonesia. Konsolidasi yang dilakukan Pemerintah dapat digunakan sebagai upaya *self-evaluation* terhadap kebijakan yang telah dikeluarkan serta sebagai langkah awal reformasi perundang-undangan. Sedangkan kebijakan *rewrite* mungkin juga dapat dipertimbangkan sebagai upaya menjadikan peraturan lebih *user friendly* namun harus dipertimbangkan legitimasi dari langkah ini. Dimulainya program kerja pemerintah dalam rangka peningkatan kualitas regulasi merupakan komitmen dalam mengimplementasikan kebijakan *integrated law making system* dan simplifikasi. Hal berikutnya adalah menunggu seberapa baik program kerja pemerintah ini bekerja untuk perbaikan sistem perundang-undangan.



Gagasan

1. Tenaga perancang harus menjaga jarak dengan kebijakan yang diinisiasi oleh lembaga pengusul. Harus dapat dipastikan pula ia terjelaskan dan terbantu dengan instruksi dari lembaga pengusul sehingga tugas harmonisasi dapat dilakukan secara lebih komprehensif dalam rangka standarisasi kualitas rancangan sekaligus memangkas jumlah regulasi.
2. Riset yang dimaksudkan untuk inovasi terhadap pengelolaan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh selain tenaga perancang. Inovasi dapat dilakukan dalam rangka peningkatan akses terhadap regulasi sekaligus sebagai bentuk pengawasan terhadap keberlakuan regulasi. Output dari kebijakan ini dapat dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan konsolidasi.
3. Kedua gagasan di atas mempertimbangkan pula *life-cycle* dari regulasi. Inovasi terhadap pengelolaan peraturan perundang-undangan pada gilirannya akan mempermudah tugas tenaga perancang dalam melakukan harmonisasi.

Daftar Pustaka

- Florijn NA, 'Quality of Legislation: A Law and Development Project' in J. Arnscheidt, B. Van Rooij and J.M. Otto (eds) *Law Making for Development Exploration into the Theory and Practice of International Legislative Project* (LUP 2008) p. 80-82
- McLeod, *Principles of Legislative and Regulatory Drafting* (Hart Publishing 2009) Oxford and Portland, Oregon
- Muyllé KJ, 'Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures' (2003) 24 *Statute Law Rev* (3) 169
- Samuels, 'Consolidation: A Plea' (2005) 26 (1) *Statute Law Rev* 56
- Seidman A, Seidman RB and Abeyesekere N, *Legislative Drafting for Democratic Social Change A: Manual for Drafters* (Kluwer Law 2001)
- Sophie Harnay, 'Was Napoleon a benevolent dictator? An Economic Justification for Codification' (2002) *EJL&E* 237
- Stefanou, 'Drafters, Drafting and the Policy Process' in Xanthaki and Stefanou (eds), *Drafting Legislation; A Modern Approach* (Ashgate 2008)
- Steiner, 'Codification in England: The Need to Move from an Ideological to a Functional Approach—A Bridge too Far?' (2004) 25 (3) *Statute Law Rev* 209
- United Kingdom Law Commission, 'The Law Commission for England and Wales; law reform, consolidation and repeal', London, 1 Februari 2013.
- Voermans et al, 'Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape' (2008) 29 (2) *Statute Law Rev* 65
- Voermans, 'Styles of Legislation and Their Effects' (2011) 32 (1) *Statute L Rev* 38

Lembaga Pembentuk Perundang-Undangan di Luar Kementerian, Efektifkah?

Jimmy Z. Usfunan

Fakultas Hukum Universitas Udayana
Jl. Pulau Bali No. 1, Denpasar
j.usfunan@gmail.com

1. Pendahuluan

Esensi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menentukan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Ketentuan ini tidak hanya menekankan pada ciri-ciri negara hukum melainkan juga pendekatan deduktif dan induktif sebagai ciri yang digunakan. Dengan mengarah pada sistem hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law* sarat dengan pendekatan deduktif, sedangkan sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law* pendekatan induktif. Tradisi pendekatan deduktif dalam sistem hukum Indonesia, memunculkan konsekuensi banyaknya jumlah peraturan perundang-undangan sebagai bentuk keabsahan tindakan pemerintah.

Berdasarkan klasifikasi peraturan perundang-undangan, Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjabarkan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Selain itu juga Pasal 8 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakui keberadaan perundang-undangan lainnya, seperti;

- a. Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- b. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat,
- c. Peraturan Dewan Perwakilan Daerah,
- d. Peraturan Mahkamah Agung,
- e. Peraturan Mahkamah Konstitusi,
- f. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan,
- g. Peraturan Komisi Yudisial,
- h. Peraturan Bank Indonesia,
- i. Peraturan Menteri,
- j. Peraturan badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang,
- k. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi,
- l. Peraturan Gubernur,
- m. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota,
- n. Peraturan Kepala Desa atau yang setingkat.

Banyaknya jenis dan kuantitas dari peraturan perundang-undangan menjadi masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan,



seperti:

1. Ketidaksinkronan dan saling tumpang tindih antara Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah;
2. Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh berbagai instansi;
3. Masih kuatnya kesan ego sektoral dalam pembentukan perundang-undangan;
4. Tidak teraturnya delegasi pembentukan peraturan perundang-undangan, adanya peraturan menteri yang dapat delegasi dari undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Peraturan Menteri.

Ketiga kondisi ini, disebabkan tidak terpusatnya institusi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ditambah lagi dengan Pasal 8 ayat (2) undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang seakan memberikan pilihan antara, peraturan dapat dibuat berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan meliputi beberapa tahapan, yaitu:

1. perencanaan,
2. penyusunan,
3. pembahasan,
4. pengesahan atau penetapan, dan
5. pengundangan.

Dalam hal perencanaan, penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) di lingkungan Pemerintah di koordinasikan oleh Menteri Hukum (Pasal 21 ayat (4) UU 12 Tahun 2011), begitu juga perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan

Presiden. Sedangkan perencanaan program legislasi daerah²⁹² Provinsi di lingkungan DPRD dan Pemerintah Daerah dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD yang menangani bidang legislasi dan Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi, demikian juga pada tingkat Kabupaten/Kota. Kemudian mengenai perencanaan peraturan perundang-undangan lain yang diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, ditetapkan oleh masing-masing lembaga, komisi, instansi. Dengan demikian, dalam tahapan Perencanaan Peraturan Perundang-undangan terdapat beberapa institusi yang terlibat:

1. Menteri Hukum dan HAM melalui BPHN berdasarkan Pasal 39 huruf b Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kemenkumham
2. Alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.
3. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
4. Masing-masing lembaga, komisi dan instansi sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011
5. Alat kelengkapan DPRD Provinsi yang menangani bidang legislasi;
6. Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi;
7. Alat kelengkapan DPRD Kabupaten/Kota yang menangani bidang legislasi;
8. Biro Hukum Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;

Dalam hal penyusunan Rancangan Undang-Undang, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur RUU yang berasal dari DPR dapat disusun oleh DPR (yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang

²⁹² Melalui Pasal 239 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, istilahnya Prolegda berubah menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah

legislasi) atau dari DPD.

Sedangkan RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Begitu juga dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilakukan oleh Badan Legislasi (alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi) sedangkan RUU dari Presiden dilakukan oleh Menteri Hukum.

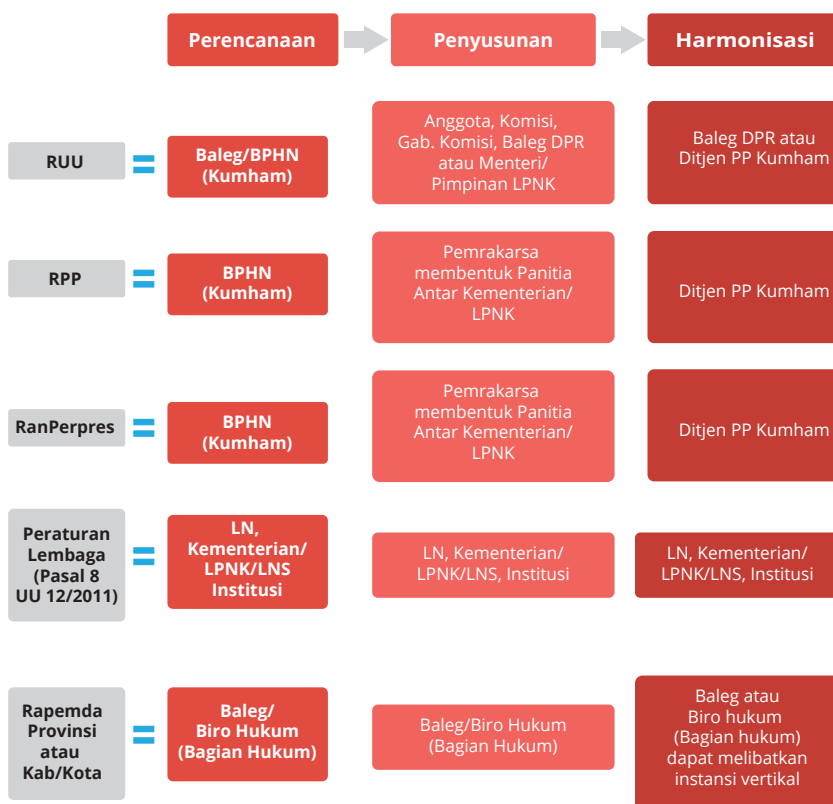
Kemudian, dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden, pemrakarsa membentuk panitia antarkementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian. Setelah itu Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi. Setelah itu, Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang berasal dari DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi atau Kabupaten/Kota yang khusus menangani bidang legislasi.

Sedangkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dikoordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Agar lebih memudahkan pemahaman, diuraikan dalam bentuk skema seperti ini:

Skema 1

SKEMA INSTITUSI DALAM PERENCANAAN & PENYUSUNAN PERUNDANG-UNDANGAN



Pada tahapan selanjutnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni tahapan pembahasan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hanya ditujukan pada jenis perundang-undangan yang melibatkan 2 kekuasaan yakni eksekutif dan legislatif baik dalam membentuk instrumen hukum undang-undang maupun peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota. Mendasarkan pada skema tersebut, maka ruang ketidaksinkronan dan saling tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan, dapat terjadi mengingat ruang harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang

diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, seperti Peraturan Menteri, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan LPNK tidak ada ruang harmonisasi secara eksternal yang melibatkan Menteri Hukum dan HAM. Padahal Perundang-undangan demikian, berpotensi tidak sinkron dengan kementerian, LPNK lainnya. Pada akhirnya, membingungkan daerah untuk merujuk pada peraturan yang satu sama lain bertentangan.

Persoalan harmonisasi lainnya, juga ada pada level daerah provinsi maupun kabupaten/kota. Dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tidak mewajibkan instansi vertikal yakni Kementerian Hukum untuk melakukan harmonisasi Rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah. Dengan kondisi 34 Provinsi, dan 514 Kabupaten/Kota di Indonesia, maka peluang penyusunan Ranperda yang tidak sesuai dengan kebijakan pusat dapat terjadi.

Realita semacam ini, memunculkan wacana dalam Debat I Capres Cawapres 2019 dan Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 2019 di MPR, Presiden Joko Widodo, menyatakan perlu dilakukan penataan kelembagaan berupa:

1. penguatan lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang ada berupa sentralisasi kewenangan regulasi pada Kementerian yang menangani urusan di bidang hukum; atau
2. membentuk lembaga baru yang khusus menangani regulasi.

Menjadi isu hukum, kemudian apakah gagasan membentuk lembaga khusus menangani regulasi diluar Kementerian, dapat mengatasi persoalan regulasi di Indonesia?

2. Pembahasan

2.1. Lembaga Pembentuk Perundang-undangan dan Tantangan Kedepan

Secara politik hukum, Pembentukan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan, dianggap lebih mudah dibandingkan membentuk Kementerian Perundang-Undangan dan Reformasi Regulasi, mengingat adanya pembatasan jumlah kementerian dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Disamping itu, dengan adanya perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (draft hasil rapat kerja 18 September 2019)²⁹³, memberikan kewenangan kepada Menteri atau Kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam tahapan perencanaan, harmonisasi, pengundangan RUU, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, serta harmonisasi rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Perubahan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah membawa desain kelembagaan baru dalam politik hukum pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Melalui desain Kementerian khusus yang mengurus pembentukan perundang-undangan atau Lembaga baru. Mendasarkan pada struktur demikian, kendati penyebutannya lembaga atau Badan yang menangani pembentukan peraturan perundang-undangan, memiliki kedudukan yang sama dengan kementerian. Hal ini dikarenakan delegasi tugas dan fungsi Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ada pada lembaga ini.

²⁹³ Draft RUU Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Hasil Rapat Kerja 18 September 2019, www.phsk.or.id

Meskipun adanya Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menentukan: “Lembaga Pemerintah nonKementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan”. Bukan berarti lembaga ini berada dibawah Kementerian.

Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar NRI 1945, telah mengatur kewenangan Presiden, yang diidentifikasi dalam beberapa ketentuan, diantaranya:

1. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945, menentukan:
Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
2. Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945, menentukan:
Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat
3. Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945, menentukan:
Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
4. Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945: Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
5. Pasal 20 ayat (4) UUD NRI 1945 Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

Mendasarkan pada ketentuan tersebut, Presiden memiliki kewenangan dalam menyusun, membahas, menyetujui dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang. Memiliki kewenangan eksklusif dalam menyusun rancangan Peraturan Pemerintah dan rancangan peraturan presiden, karena tanpa melibatkan DPR sebagai lembaga negara lain. Kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, kemudian diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang memberikan kewenangan kepada Menteri.

Eksistensi Kementerian yang diatur dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, yang menentukan :

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan
- (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Ketentuan tersebut, menjelaskan bahwa, delegasi Presiden kepada Menteri itu sebagai obyek urusan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan masuk dalam kategori urusan tertentu. Ketika kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan diberikan kepada suatu lembaga atau badan dibawah Presiden, maka lembaga tersebut setingkat kementerian. Apalagi, dalam ketentuan Peralihan Pasal 99A draft perubahan UU No. 12 Tahun 2011, menentukan:

“Pada saat pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang pembentukan Peraturan perundang-undangan belum terbentuk, tugas dan fungsi Pembentukan Peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan Pemerintahan di bidang Hukum.”

Dengan adanya ketentuan peralihan semakin menegaskan kedudukan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan yang dimaksud adalah menjalankan urusan kementerian sebagaimana diamanatkan Pasal 17 UUD NRI 1945.

2.2. Biro Legislasi Kabinet di Jepang

Dalam pembentukan undang-undang di Jepang, kendati merupakan kewenangan parlemen yang terdiri dari Majelis Tinggi

(*Sangi-in*) dan Majelis Rendah (*Shūgi-in*), namun Rancangan Undang-Undang dirancang oleh Kementerian memiliki urusan sesuai RUU tersebut, setelah itu akan dikonsultasikan dengan Kementerian lain yang terkait.²⁹⁴

Semua RUU legislatif sebelum dibawa ke pertemuan Kabinet akan diperiksa oleh Biro Legislasi Kabinet. Terdapat 2 mekanisme perkembangan proses pemeriksaan oleh *Cabinet Legislation Bureau* di Jepang: Sebelumnya pemeriksaan RUU oleh Biro dimulai setelah permintaan kementerian yang bertanggung jawab kepada Perdana Menteri untuk rapat Kabinet terkait dengan RUU tersebut. Namun, dalam praktik saat ini, Biro melakukan “pemeriksaan pendahuluan” atas RUU, sehingga dalam surat permintaan untuk rapat kabinet sudah dilampirkan draft RUU yang sudah diperiksa Biro Legislasi Kabinet.²⁹⁵

Pemeriksaan yang dilakukan oleh Biro, dilakukan terhadap kajian hukum dan teknis, yang diantaranya:

- Hubungan antara RUU yang diusulkan dengan Konstitusi dan undang-undang lainnya serta kesesuaian hukum dari isi RUU tersebut;
- Apakah niat RUU yang diajukan telah secara akurat diungkapkan dalam teks;
- Apakah struktur RUU (mis. Urutan artikel) sesuai;
- Apakah penggunaan huruf atau kata-kata dalam RUU sudah benar.²⁹⁶

Setelah pemeriksaan pendahuluan selesai, menteri negara yang bertanggung jawab atas RUU legislatif mengikuti prosedur untuk mengirim ke Perdana Menteri permintaan untuk pertemuan Kabinet mengenai pengajuan RUU ke Diet (Parlemen). Sekretariat

²⁹⁴ Cabinet Legislation Bureau of Japan, <https://www.clb.go.jp/english/process.html>

²⁹⁵ *ibid*

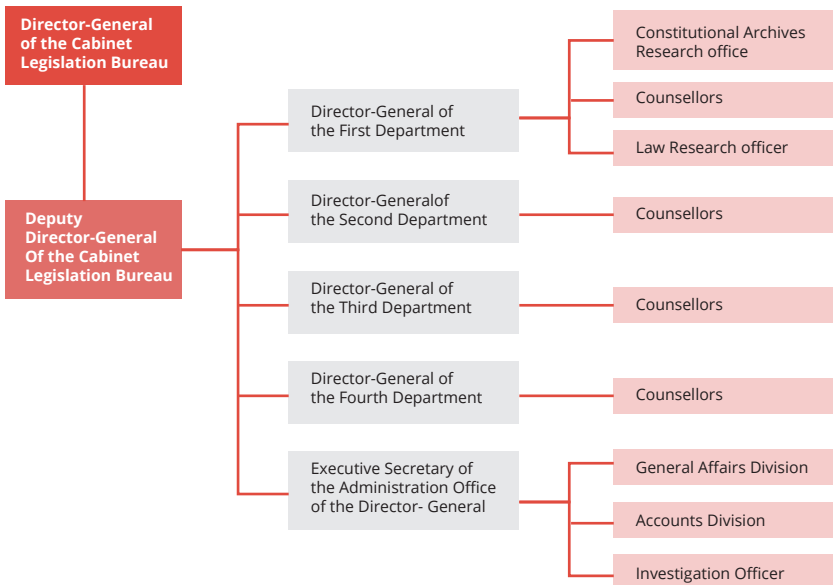
²⁹⁶ *ibid*

Kabinet, yang menerima permintaan tersebut, mengirimkannya ke Biro Legislasi Kabinet, yang kemudian melakukan pemeriksaan akhir, dengan mempertimbangkan hasil pemeriksaan pendahuluan yang telah dilakukan, membuat revisi apa pun yang diperlukan, dan mengembalikan hasilnya ke Sekretaris Kabinet.²⁹⁷

Dengan demikian, Biro Legislasi Kabinet tidak hanya melakukan pemeriksaan pada awal, namun juga setelah harmonisasi di Rapat Kabinet.

Adanya mekanisme pemeriksaan yang dilakukan oleh Biro Legislasi Kabinet menunjukkan betapa sinkronisasi peraturan perundang-undangan secara vertikal, agar kebijakan negara dapat dijalankan secara baik. Adapun, secara kelembagaan desain dari *Cabinet Legislation Bureau* sebagai berikut:

Organization of the Cabinet Legislation Bureau



Sumber : <https://www.clb.go.jp/english/process.html>

²⁹⁷ *ibid*

Desain kelembagaan Biro Legislasi Kabinet yang sederhana seperti ini, dikarenakan jenis peraturan perundang-undangnya tidak sebanyak Indonesia. Di Jepang, tidak semua lembaga negara atau komisi memiliki fungsi regulasi yang dapat berlaku secara eksternal, berbeda dengan Indonesia. Dengan demikian kompleksitas persoalan regulasi di Indonesia lebih tinggi.

2.3. Karakter Kelembagaan

Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara, yaitu:²⁹⁸

1. Organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi law-creating dan law-applying;
2. Organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi law-creating dan law-applying dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan;
3. Organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi law-creating dan law-applying dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden, ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat Pusat ataupun di tingkat daerah;
4. Organ atau lembaga negara yang lebih sempit lagi adalah hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU atau oleh peraturan yang lebih rendah dan lebih mencakup pula pada lembaga negara tingkat pusat dan lembaga negara tingkat daerah;
5. Untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya

²⁹⁸ Jimly Asshidiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, h. 40.

diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit.

Secara kelembagaan terdapat tipe lembaga diluar Kementerian, yaitu Lembaga Pemerintah NonKementerian (LPNK) dan Lembaga Non Struktural (LNS). LPNK diatur dalam Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen beserta perubahannya. Dalam Pasal 1 ayat (1) Keppres 103/2001 menentukan Lembaga Pemerintah Non Departemen dalam Pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut LPND adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Dengan demikian, penggunaan frasa “melaksanakan tugas pemerintahan tertentu” berbeda dengan makna “membidangi urusan tertentu” dalam Pasal 17 UUD NRI 1945. Dengan kata lain, LPNK melaksanakan tugas pemerintahan diluar urusan kementerian.

Berdasarkan pada fungsinya pembentukan tiap-tiap LPNK, akan digolongkan sebagai berikut:²⁹⁹

1. LPNK pendukung yang menyelenggarakan fungsi dukungan terhadap kementerian atau lembaga di bidang manajemen pemerintahan, seperti: LEMHANNAS, BAPPENAS, LKPP, LAN, ANRI, BKN, PERPUSNAS, LEMSANEG dan BPKP.
2. LPNK pendukung yang menyelenggarakan fungsi dukungan terhadap kementerian atau lembaga di bidang substansi pemerintah tertentu, seperti : BPS, BASARNAS, BNPT, BMKG, BNPB, BNPT, BKKBN, BSN, BAPPETEN, BATAN, LAPAN, BAKORSURTANAL, LIPI DAN BPPT.

²⁹⁹ Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Deputi Bidang Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur LAN, Laporan Akhir, Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014 - 2019), Jakarta, 2013, h. 74

-
-
3. LPNK yang masih menyelenggarakan fungsi pelayanan publik dan regulasi Publik, seperti: BPN, BPOM, BKPM dan BNP2TKI.
 4. LPNK yang berfokus pada tugas dan fungsi pengkajian dan penelitian, seperti: LIPI, LAN, BPPT, BATAN dan LAPAN.

Dalam Pasal 25 Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, menentukan:

- (1) Hubungan fungsional antara Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian dilaksanakan secara sinergis sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (2) Lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan fungsional antara Menteri dan lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

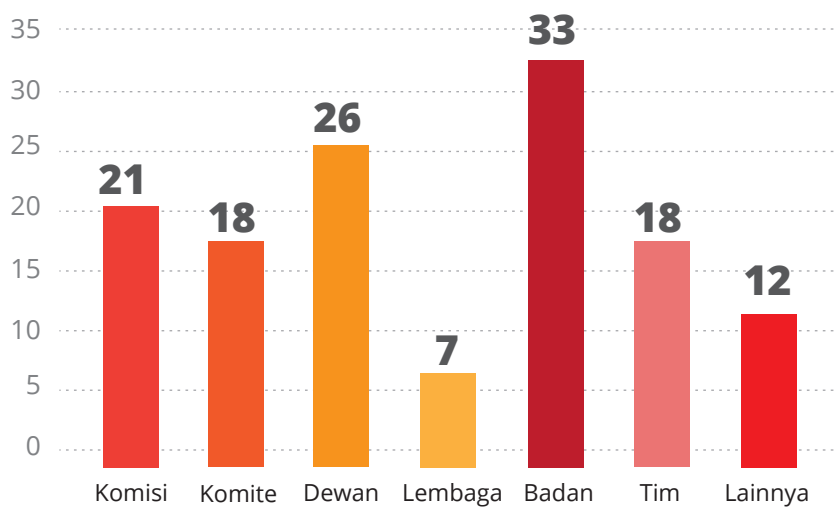
Terkait dengan LNS, hingga saat ini tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Lembaga Non Struktural. Berdasarkan struktur kelembagaan LNS yang ada di Indonesia, dapat diidentifikasi sebagai berikut:³⁰⁰

1. LNS yang anggotanya terdiri dari pejabat dari lingkungan kementerian atau organisasi pemerintah lainnya dan diketuai oleh Presiden. Tugas dan fungsinya melakukan koordinasi dan pelaksanaan program tertentu antar organisasi pemerintah yang memiliki kerumpunan.
2. LNS yang anggotanya terdiri dari masyarakat atau swasta dan unsur pemerintah. LNS ini dibentuk untuk dapat memberikan saran dan pertimbangan kebijakan kepada Presiden.

³⁰⁰ *ibid*, h. 77 - 78

3. LNS yang anggotanya melibatkan pakar atau professional yang ahli pada bidang tertentu dan fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu secara teknis dan urgen untuk dibentuk.

Secara faktual keberadaan LNS, nomenklatur lembaganya juga berbeda-beda, seperti Badan, Komisi, Komite, Dewan, Lembaga, Tim dan lainnya sebagaimana terurai dalam bagan ini:³⁰¹



Sumber : Diolah dari berbagai peraturan perundangan

Kendati, Lembaga Pembentuk Perundang-undangan di desain sebagai LPNK namun menjalankan wewenang Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan serta mengambil kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang semula di Kementerian Hukum dan HAM. Sehingga ketentuan Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Kementerian Negara tidak menutup bagi Lembaga Pembentuk Perundang-undangan ini secara langsung melakukan penyusunan RUU, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden yang terkait dengan urusan dibidangnya tanpa melalui kementerian.

³⁰¹ *ibid*, h. 76

Mengingat fungsi Kementerian Hukum dalam hal pembentukan perundang-undangan telah diambil.

Secara teoritis, pembentukan lembaga harus mempertimbangkan beberapa hal, diantaranya adalah:³⁰² Tujuan kemasyarakatan (*societal goals*) dan Tujuan Sistem (*system goals*). Dalam kaitannya dengan wacana pembentukan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan, maka yang menjadi tujuan sistemnya dimaksudkan untuk:

1. mengurangi banyaknya birokrasi dalam pembentukan perundang-undangan;
2. melakukan pengawasan melalui harmonisasi dalam penyusunan Perundang-undangan di pusat dan daerah.

Sedangkan tujuan kemasyarakatan, diharapkan mampu menjadi solusi terhadap: *pertama*, ketidaksinkronan dan saling tumpang tindih antara Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah; *kedua*, ego sektoral institusi dalam pembentukan perundang-undangan;

Kemudian Talcot Parsons³⁰³ dengan teori *AGIL*-nya dapat menjadi wacana pembentukan lembaga tersebut, yaitu:

- *Adaptation*: Terdiri atas dua sisi, pertama adalah penyesuaian sistem terhadap tuntutan yang keras dalam masyarakat. Kedua adalah proses transformasi aktif dari situasi tersebut.
- *Goal Attainment*: Persyaratan fungsional yang muncul dari tindakan yang diarahkan pada tujuan bersama dalam sistem sosial;
- *Integration*: integrasi anggota pada sistem sosial

³⁰² Henry Mintzberg, *Structure in Fives: Designing Effective Organization*, (New Jersey: Prentice Hall Inc), h. 2.

³⁰³ Talcott Parsons, 1970, *Social Scturcture and Personality*, London: The Free Press, Lihat juga Alexander Stingl. 2009, *The Biological Vernacular from Kant to James, Weber and Parsons*, Lampeter: Mellen Press, h. 87. Bandingkan dengan George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004, *Teori Sosiologi*. Yogyakarta: Kreasi Wacana), h. 256-257.

tersebut.

- *Latent Patern Maintenance (Latency)*: Antisipasi kejenuhan sistem.

Melalui pemikiran ini, diperlukan beberapa upaya dalam Lembaga Pembentuk Perundang-undangan kedepan, yaitu; pertama, penyesuaian sistem terhadap tuntutan aktual. *Kedua*, standarisasi tugas dan fungsi kelembagaan dan standarisasi hasil. *Ketiga*, standarisasi keterampilan sumber daya manusia.

2.4. Desain Kelembagaan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan

Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya fungsi Lembaga Pembentuk Perundang-undangan melakukan perencanaan, harmonisasi dan pengundangan dari RUU, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, tanpa melalui kementerian. Begitu juga dalam fungsi harmonisasi kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota. Pelaksanaan fungsi tersebut dilakukan secara langsung tanpa melibatkan Kementerian. Dikarenakan urusan Presiden dilakukan lembaga atau Badan tersebut. Dengan begitu, desain kelembagaan dari Lembaga Pembentuk Perundang-undangan melebur Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan (DITJEN PP) dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang sama-sama dalam organisasi Kementerian Hukum dan HAM.

Adapun desain kelembagaan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan dapat dimaknai sebagai lembaga pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dengan pimpinan seorang Kepala yang berkedudukan setingkat Menteri. Perihal tugas Lembaga Pembentuk Perundang-undangan adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan fungsi dari Lembaga Pembentuk Perundang-undangan ini adalah:

- a. Perencanaan; Harmonisasi dan Sinkronisasi rancangan

-
- peraturan perundang-undangan di tingkat pusat
 - b. Harmonisasi peraturan daerah Provinsi, kabupaten/kota
 - c. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan;
 - d. Penerjemahan dan informasi peraturan perundang-undangan;
 - e. Pembinaan dan Pengembangan SDM di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan;
 - f. Evaluasi dan Litigasi Peraturan Perundang-undangan; dan
 - g. Pembinaan dan Pengembangan SDM Jabatan Fungsional Terkait dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan susunan organisasi Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, sebaiknya mempertimbangkan urusan-urusan Kementerian yang terbagi dalam beberapa kementerian koordinator. Hal ini dikarenakan dikarenakan penyusunan RUU dari Pemerintah, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres dilakukan oleh Menteri yang terkait urusannya. Karenanya, susunan organisasi dari Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Kepala;
- b. Sekretariat Utama;
- c. Deputi Pembangunan Manusia dan Kebudayaan
- d. Deputi Politik, Hukum, Pemerintahan, Pertahanan dan Keamanan;
- e. Deputi Perekonomian dan Sumber Daya Alam
- f. Deputi Perencanaan, Pengundangan, Evaluasi dan Litigasi
- g. Deputi Perundang-undangan Daerah
- h. Deputi Pembinaan, Pengembangan SDM dan Informasi Perundang-undangan
- i. Inspektorat Utama;
- j. Kelompok Ahli

Kepala Lembaga Pembentuk Perundang-undangan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan berkedudukan setingkat Menteri yang mempunyai tugas memimpin dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas dan fungsi dari Lembaga Pembentuk Perundang-undangan.

Sekretariat Utama yang dipimpin oleh Sekretaris Utama berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala dengan tugas menyelenggarakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan.

Deputi Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Dengan tugas menyelenggarakan penyusunan, Pembahasan, dan Harmonisasi semua rancangan undang-undang, rancangan Peraturan Pemerintah, rancangan Peraturan Presiden, rancangan Peraturan Menteri dan Peraturan dari Lembaga Pemerintah nonkementerian hingga Lembaga non struktural di bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Deputi Bidang Politik, Hukum, Pemerintahan, Pertahanan dan Keamanan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Dengan tugas menyelenggarakan penyusunan, Pembahasan, dan Harmonisasi semua rancangan undang-undang, rancangan Peraturan Pemerintah, rancangan Peraturan Presiden, rancangan Peraturan Menteri dan Peraturan dari Lembaga Pemerintah nonkementerian hingga Lembaga non struktural di bidang Politik, Hukum, Pemerintahan, Pertahanan dan Keamanan.

Kemudian, Deputi Bidang Perekonomian dan Sumber Daya Alam berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Dengan tugas menyelenggarakan penyusunan, Pembahasan, dan Harmonisasi semua rancangan undang-undang, rancangan Peraturan Pemerintah, rancangan Peraturan Presiden, rancangan Peraturan Menteri dan Peraturan dari Lembaga Pemerintah nonkementerian hingga Lembaga non struktural di bidang

Perekonomian dan Sumber Daya Alam. Deputi Perencanaan, Pengundangan, Evaluasi dan Litigasi berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Bertugas menyelenggarakan perencanaan, pengundangan, evaluasi dan litigasi peraturan perundang-undangan. Deputi Perundang-undangan Daerah berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Mempunyai tugas menyelenggarakan harmonisasi semua rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta rancangan Peraturan Kepala Daerah. Deputi Pembinaan, Pengembangan SDM dan Informasi Perundang-undangan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, pengembangan SDM dan informasi perundang-undangan. Sedangkan Inspektorat Utama berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala, dipimpin oleh Inspektur Utama. Mempunyai tugas menyelenggarakan pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Lembaga Pembentuk Perundang-undangan. Mengenai kelompok Ahli dapat diangkat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai tugas dan pengangkatan kelompok ahli diatur dengan Peraturan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan.

Dikarenakan Lembaga Pembentuk Perundang-undangan atau lembaga dengan sebutan lain nantinya, juga memiliki fungsi harmonisasi rancangan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota maka perlu membentuk Kantor Wilayah Lembaga Pembentuk Perundang-undangan di provinsi. Mengenai Sumber Daya Manusia dari Kantor Wilayah yang ada di setiap Provinsi, diambil dari perancang yang berkedudukan di kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM.

3. Penutup

3.1. Kesimpulan

Pembentukan Lembaga khusus yang menangani pembentukan peraturan perundang-undangan diluar Kementerian, akan mampu mengatasi persoalan regulasi di Indonesia, dengan catatan:

Pertama, pelaksanaan perubahan UU No. 12 Tahun 2011 secara konsisten dilakukan oleh semua *stakeholder* baik itu kementerian/ LPNK dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Kedua, Lembaga Pembentuk PerUUan diberikan ruang sebagai pemrakarsa secara langsung dalam penyusunan RUU dari Pemerintah, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, yang terkait dengan urusan dibidangnya.

Ketiga, penempatan pimpinan lembaga merupakan orang yang paham cara mengatasi persoalan regulasi di Indonesia.

Keempat, pembentukan sistem dan organisasi yang disesuaikan dengan tuntutan aktual dalam mengatasi masalah regulasi.

Kelima, perlu adanya standardisasi tugas dan fungsi kelembagaan dan standarisasi hasil.

Keenam, perlunya standarisasi keterampilan sumber daya manusia, melalui peningkatan kualitas SDM.

3.2. Saran

Pembentukan Lembaga khusus yang menangani pembentukan peraturan perundang-undangan atau Lembaga Pembentuk Perundang-undangan, segera dibentuk. Demi efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga ini, maka kontrol langsung dari Presiden harus terus dilakukan. Karenanya, kedepan, perlu merevisi Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dengan mengecualikan terhadap Lembaga Pembentuk Peraturan PerUUan

Daftar Pustaka

- Alexander Stigl, 2009, *The Biological Vernacular from Kant to James, Weber and Parsons*, Lampeter: Mellen Press.
- George Ritzer dan Douglas J. Goodman, 2004, *Teori Sosiologi* Yogyakarta: Kreasi Wacana
- Henry Mintzberg, *Structure in Fives: Designing Effective Organization*, New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, 2006
- Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Deputi Bidang Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur LAN, Laporan Akhir, Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014 – 2019), Jakarta, 2013
- Talcott Parsons, 1970, *Social Scturcture and Personality*, London: The Free Press
- Cabinet Legislation Bureau of Japan, <https://www.clb.go.jp/english/process.html>
- www.phsk.or.id

Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Sebagai Bentuk Penguatan dan Peningkatan Kualitas Regulasi di Indonesia

Rosita Indrayati

Fakultas Hukum Universitas Jember, Jalan Kalimantan 37, Jember
rosita_indrayati@unej.ac.id

Latar Belakang Masalah

Untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁰⁴ Pembangunan hukum nasional tersebut dilakukan melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-

³⁰⁴ Menimbang huruf a Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³⁰⁵ Sedangkan peraturan perundang-undangan sendiri 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.³⁰⁶

Di dalam penyelenggaraan negara, regulasi adalah instrumen untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai instrumen untuk merealisasikan setiap kebijakan negara, maka regulasi harus dibentuk dengan cara yang benar sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara secara positif.³⁰⁷ Peraturan perundang-undangan di suatu negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di negara tersebut. Sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu negara peraturan perundang-undangan tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum negara tersebut. Di dalam suatu sistem termuat adanya berbagai komponen, berbagai kegiatan yang merupakan fungsi dari setiap komponen, adanya saling keterhubungan serta ketergantungan antar komponen, adanya keterpaduan (integrasi) antar komponen, adanya keluasan sistem (ada kawasan di dalam sistem dan di luar sistem), dan gerak dinamis semua fungsi dari semua komponen tersebut mengarah, berorientasi ke pencapaian tujuan sistem yang telah ditetapkan. Dari unsur-unsur sistem tersebut, dapat ditarik berbagai pengertian atau batasan sistem,

³⁰⁵ Pasal 1 angka 1 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerundangUndangan

³⁰⁶ Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerundangUndangan

³⁰⁷ Ahmad Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum Yang Terintegrasi Dan Harmonis," *Jurnal AJUDIKASI* 1 No. 2 (Desember 2017): 15.

antara lain:³⁰⁸

1. Sistem adalah komposisi atau susunan yang serasi dari fungsi komponennya.
2. Sistem adalah rangkaian komponen yang saling berkaitan dan berfungsi ke arah tercapainya tujuan sistem yang telah ditetapkan lebih dahulu.
3. Sistem adalah pengkoordinasian (pengorganisasian) seluruh komponen serta kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan lebih dulu.

Penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan suatu pekerjaan yang dikatakan rumit dan tidak mudah karena keragaman geografis, etnografis,³⁰⁹ adanya keharusan untuk selalu menjadikan Pancasila dan UUD 1945³¹⁰ sebagai *basic* acuan pokok. Kompleksitas ini akan terus mengemuka karena mulai timbulnya kesadaran bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan membutuhkan juga pemikiran dari masyarakat yang telah mempunyai beberapa kebiasaan sendiri yang sudah menjadi kebiasaan lokal dan hukum bagi masyarakat setempat atau lokal. Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, biasanya negara dengan hegemoninya³¹¹ mempunyai kehendak untuk memberlakukan hukum yang sama bagi setiap warga negaranya. Penyusunan peraturan ini seharusnya memperhatikan pula faktor geografis, struktur sosial, keanekaragaman budaya, kultur lokal dan

³⁰⁸ Setio Sapto Nugroho, "HARMONISASI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," Tahun 2009, 1.

³⁰⁹ Adanya asas hukum yang berbunyi "Setiap orang dianggap tahu akan hukumnya" tentu saja dalam realitis empiris akan berbenturan dengan keragaman tersebut. Mau tidak mau, perlu kearifan dari pemerintah (negara) untuk menghormati adanya keragaman yang secara faktual benar-benar mewujud. Keragaman Etnografis adalah suatu keragaman yang terdapat di masyarakat terkait dengan budaya manusia sedangkan keragaman geografis adalah sebuah keragaman wilayah yang terdapat di Indonesia.

³¹⁰ Pada Tahun 2017 terdapat 131 Putusan Mk terkait putusan pengujian Undang-undang, sedangkan Tahun 2018 ada 114 perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

³¹¹ Hegemoni adalah suatu bentuk penguasaan terhadap kelompok tertentu dengan menggunakan kepemimpinan intelektual dan moral secara konsensus. Artinya, kelompok-kelompok yang terhegemoni menyepakati nilai-nilai ideologis penguasa, sedangkan menurut KBBi pengaruh kepemimpinan, dominasi, kekuasaan, dan sebagainya suatu negara atas negara lain (atau negara bagian).

berbagai faktor sosial lainnya yang melingkupi bekerjanya hukum. Melalui pengamatan secara empirik dapat diketahui bahwa proses pembangunan hukum nasional yang seringkali menghasilkan produk hukum yang tidak mudah untuk diimplementasikan bagi komunitas Indonesia yang jauh beragam. Problem regulasi di Indonesia yang terkadang membuat kualitas regulasi yang masih buruk dari segi konten dan substansi adalah diakibatkan kuantitas regulasi yang tidak terkontrol, tidak adanya kewenangan atau otoritas tunggal pengelola regulasi dan kurangnya pemahaman menjadi penyebab terjadinya disharmonisasi regulasi.”

Sehubungan dengan banyaknya Lembaga Negara yang mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, maka tidak jarang terjadi ketidakselarasan dan ketidakserasian antara satu norma hukum dengan norma hukum yang lain. Oleh karena itu lembaga negara yang mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan juga mempunyai kewajiban untuk melakukan harmonisasi dan sinkronisasi hukum.

Masih banyaknya regulasi yang tumpang tindih dan berpotensi konflik antar pemangku kebijakan dan berdampak terhadap kepentingan publik merupakan beberapa fakta dari berbagai permasalahan regulasi yang disusun dengan cara yang tidak benar dan tidak sesuai dengan peraturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Menkumham Yasonna Hamonangan Laoly³¹² ada tiga tantangan pengelolaan regulasi di Indonesia sebagai negara hukum saat ini yaitu : pertama, ‘obesitas’ regulasi di tingkat pusat dan daerah yang cenderung menghambat pembangunan ekonomi khususnya investasi swasta. Terlalu banyaknya jumlah regulasi ikut menghambat efektivitas pelayanan publik : kedua, disharmoni produk regulasi antar instansi tingkat pusat; ketiga, disharmoni produk regulasi antara instansi tingkat pusat dengan daerah baik substansi maupun teknik

³¹² Menteri Hukum dan HAM Era Presiden Joko Widodo Tahun 2014-2019.

penyusunannya.³¹³

Berangkat dari pemahaman bahwa peraturan perundang-undangan di suatu negara merupakan suatu bagian integral atau sub sistem dari suatu sistem hukum di negara, maka peraturan perundang-undangan dalam berbagai bentuk dan tingkatannya harus saling terkait, selaras, dan tidak tumpang tindih sehingga dapat membentuk suatu sistem hukum yang efektif bergerak dinamis sekaligus komprehensif dalam suatu kesatuan sistem hukum guna mencapai tujuan hukum. Apabila keterkaitan dan keselarasan antar peraturan perundang-undangan tersebut tidak terwujud dan terjadi tumpang tindih serta terjadi keadaan bertolak belakangnya peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain tidak tercapainya tujuan hukum tersebut. Dari sinilah muncul sebuah permasalahan terkait efektifitas dan seberapa urgen harmonisasi dan sinkronisasi suatu Peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Analisa Permasalahan

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.³¹⁴ Pemberlakuan peraturan perundang-undangan haruslah sesuai dengan kaidah hukum yang ada. Ketentuan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Sebagai sumber hukum yang mengatur tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia berawal dengan TAP MPRS Nomor XX/MPRS/1966, yang kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor

³¹³ Hukumonline.com dalam Sururi, "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum Yang Terintegrasi Dan Harmonis," 16.

³¹⁴ Lihat Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kemudian di Tahun 2011 lahir Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dengan sendirinya menciptakan hierarki baru peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³¹⁵

Menurut Kamus besar Bahasa Indonesia, regulasi adalah pengaturan. Menurut pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peundang-undangan disebutkan bahwa regulasi memiliki unsur-unsur peraturan tertulis, memuat norma hukum yang mengikat secara umum, dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan disusun melalui prosedur tertentu yang telah ditentukan.³¹⁶ Menurut *The Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD)* dalam KPPOD, disebutkan bahwa regulasi didefinisikan sebagai “berbagai kelompok instrumen yang digunakan oleh pemerintah untuk menetapkan aturan-aturan tertentu kepada perusahaan dan warga negara. Regulasi mencakup undang-undang, keputusan dan peraturan tingkat bawah yang dikeluarkan oleh semua tingkatan pemerintah, dan peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga non-governmental dan lembaga *self regulatory* yang telah diberi kewenangan oleh pemerintah.³¹⁷ Pendapat ini sejalan dengan Enny Nurbaningsih yang mengatakan peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.³¹⁸

Pembentukan regulasi di tingkat nasional harus dapat

³¹⁵ Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, hlm. 78. Baca juga I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, “Lokal Policy Construction In Implementing Green Governance Principle”, *Jurnal Public Policy and Administration Research*, Vol.3, No.3, 2013.

³¹⁶ Sururi, “Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum Yang Terintegrasi Dan Harmonis,” 17.

³¹⁷ Sururi, 18.

³¹⁸ Enny Nurbaningsih, “Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi”, Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean, Pada Hari Jum’at 12 Agustus 2016.

menjadi payung hukum yang dapat melancarkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah atau melancarkan otonomi daerah. Pembentukan regulasi juga diharapkan menghindari adanya kemungkinan terjadi kompetisi atau pertentangan antara peraturan di daerah dengan berbagai peraturan di tingkat nasional. Tujuannya adalah bagaimana hukum nasional tersebut tetap dapat diterima dalam hukum lokal (Perda) , dan hukum lokal tetap berjiwa yang selaras dengan hukum nasional dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bukanlah sebuah proses yang semata-mata hanya menyusun pasal-pasal dan ayat-ayat sehingga menjadi sebuah peraturan, melainkan satu pekerjaan yang rumit dan penuh pemikiran yang mendalam untuk merancang sebuah keadaan pada masa yang akan datang melalui seperangkat aturan sekaligus memprediksikan segala sesuatu sumber daya yang dibutuhkan untuk efektivitas pencapaian tujuan pengaturan tersebut.

Indonesia adalah negara hukum yang menganut sistem hukum kontinental dengan sendi utama hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang memerlukan tertib hukum secara hirarkis dalam proses pembentukannya.³¹⁹ Tertib hukum tersebut harus dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan, karena hukum pada dasarnya dipahami sebagai sarana menata perilaku masyarakat menjadi lebih baik dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan nasional yakni masyarakat yang adil dan negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang

³¹⁹ Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", Laporan Penelitian, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm. 1. Dalam Iswanto, "MODEL LEMBAGA REFORMASI REGULASI INDONESIA DI ERA GLOBALISASI," *Jurisprudentie* 6 Nomor 1 (June 2019): 81.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³²⁰

Istilah harmonisasi hukum ini muncul dalam kajian ilmu hukum pada tahun 1992 di Jerman. Kajian harmonisasi hukum ini dikembangkan dengan tujuan untuk menunjukkan bahwa dalam dunia hukum kebijakan pemerintah dan hubungan diantara keduanya terdapat keanekaragaman yang dapat mengakibatkan disharmoni.³²¹ Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyesuaian atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.³²²

Sinkronisasi hukum adalah penyesuaian dan penyerasian berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan yang sedang disusun yang mengatur suatu bidang tertentu. Maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah agar substansi yang diatur dalam produk perundang-undangan tidak tumpang tindih, saling melengkapi (suplementer), saling terkait, dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya.

Adapun tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggaraan bidang tertentu secara efisien dan efektif.³²³

³²⁰ Adi Sulistiyono, "Menggapai Mutiara Keadilan: Membangun Pengadilan yang Independen dengan Paradigma Moral", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 2, September 2005.

³²¹ Inche Sayuna, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret, hal. 16.

³²² Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, *Jurnal Ilmiah*, Malang: Universitas Brawijaya, 2014, hal. 7.

³²³ Inche Sayuna Dalam "Sinkronisasi-Harmonisasi.Pdf," 6, accessed September 27, 2019, <https://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>.

Endang Sumiarni berpendapat, sinkronisasi adalah dengan melihat kesesuaian atau keselarasan peraturan perundang-undangan secara vertikal berdasarkan sistematisasi hukum positif yaitu antara perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sinkronisasi peraturan perundang-undangan sering menimbulkan pertentangan mengenai peraturan perundang-undangan yang lebih tepat digunakan untuk kasus tertentu.³²⁴

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses pengharmonisasian. Dengan demikian, pengharmonisasian merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pengharmonisasian dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.³²⁵

Pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan dengan cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan artinya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan berdasarkan aturan yang ditetapkan. Terkadang dalam pembentukan tersebut masih saja terdapat beberapa permasalahan yakni over regulasi atau *hyper regulation*, disharmoni dan inkonsistensi yang semua hal itu dapat

³²⁴ "Sinkronisasi-Harmonisasi.Pdf," 6.

³²⁵ "Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undang," accessed September 27, 2019, <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/232-proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan.html>.

mengakibatkan tidak berkualitasnya suatu peraturan perundang-undangan. Over regulation tersebut juga disebabkan penyusunan regulasi yang tidak dilakukan secara terstruktur, sistematis, masif dan tumpang tindih antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lainnya. Hal tersebut juga dapat mengakibatkan terdapatnya kesenjangan peraturan dan semakin menimbulkan ketidakpastian hukum.

Proses pengharmonisasian dilakukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, bukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi. Untuk peraturan perundang-undangan yang sudah jadi proses yang dilakukan adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial (*judicial review*). Hasil pengujian dapat berupa suatu pasal atau ayat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau secara keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain pengujian oleh lembaga yudisial, terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi juga dapat dilakukan pengkajian (*non-judicial review*). Hasil pengkajian tersebut dapat dijadikan pertimbangan oleh pemrakarsa untuk menentukan sikap atas peraturan perundang-undangan yang dikaji tersebut.

Kondisi tidak harmonis (disharmoni) dalam bidang peraturan perundang-undangan sangat besar potensinya. Hal ini terjadi karena begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita. Untuk undang-undang saja bisa dilihat pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Kurun waktu antara Tahun 2000 - Tahun 2017 terdapat 35.901 peraturan, terdiri 1 UUD yaitu UUD 1945, Peraturan Daerah (Perda) yaitu sebanyak 14.225 Perda, Peraturan Menteri (Permen) sebanyak 11.873 Permen dan peraturan lembaga non kementerian sebanyak 3.163 peraturan.³²⁶

³²⁶ Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 10.

Data yang berbeda ditunjukkan oleh Presiden Jokowi yang menyatakan bahwa, Indonesia mempunyai 42.000 aturan regulasi, baik yang ada di Undang-Undang, di Peraturan Presiden (Perpres), di Peraturan Pemerintah (PP), di Peraturan Menteri (Permen), dan juga di Perda.³²⁷

Upaya harmonisasi dan sinkronisasi Peraturan perundang-undangan dilakukan sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum.

Peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem atau sub sistem dari sistem yang lebih besar tentu harus memenuhi ciri-ciri antara lain ada saling keterkaitan dan saling tergantung dan merupakan satu kebulatan yang utuh. Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.

Upaya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat didalam :

Pasal 46 ayat (2), menyebutkan :

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus

³²⁷ Iswantoro, "MODEL LEMBAGA REFORMASI REGULASI INDONESIA DI ERA GLOBALISASI." Menurut Jokowi, Indonesia saat ini mempunyai 42.000 aturan regulasi, baik yang ada di Undang-Undang, di Peraturan Presiden (Perpres), di Peraturan Pemerintah (PP), di Peraturan Menteri (Permen), dan juga di Perda. Jokowi menambahkan, yang harus diperbuat saat ini dengan persoalan-persoalan di atas adalah berpikir sederhana. "Seperti inilah yang harus kita potong secepat-cepatnya. Dipotong, dibuang, disederhanakan sehingga semuanya menjadi cepat karena kita berkompetisi, kita bersaing dengan negara-negara lain yang mempunyai kecepatan yang sudah mendahului kita. Jokowi juga meminta agar 42.000 peraturan yang ada dilihat kembali. Ia menegaskan, kalau peraturan-peraturan itu menambah ruwet, menambah panjang, merepotkan, menambah panjang masalah, sebaiknya dihapus. Disarikan dari <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5744222438387/soal-perda-bermasalah-presiden-tak-perlu-dikaji-lagi-langsung-hapuskan/accest> at 28 Agustus 2018 at 15.00 WIB.

menangani bidang legislasi.

Pasal 47 ayat (3), menyebutkan :

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 54 ayat (2), menyebutkan :

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 55 ayat (2), menyebutkan :

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Pasal 58 ayat (1), menyebutkan :

Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi.

2. Peraturan perundang-undangan dapat diuji (*judicial review*) baik secara materiel maupun formal.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan antara lain bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Kemudian Pasal 24 C ayat (1) antara lain menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sehubungan dengan itu, pengharmonisasian rancangan peraturan

perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukan permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.

Putusan kekuasaan kehakiman dapat menyatakan bahwa suatu materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau tidak mempunyai dampak yuridis, sosial dan politis yang luas, karena itu pengharmonisasian perlu dilakukan secara cermat.

3. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yang memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta pemberlakuannya dengan membuka akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwasannya dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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.

Sedangkan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan bahwasannya Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. Pengayoman;
- b. Kemanusiaan;
- c. Kebangsaan;
- d. Kekeluargaan;
- e. Kenusantaraan;
- f. Bhinneka tunggal ika;
- g. Keadilan;
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang sangat penting dalam sistem hukum kita dan mengikat publik haruslah mengandung kepastian, sehingga akibat dari tindakan tertentu yang sesuai atau yang bertentangan dengan hukum dapat diprediksi. Dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat menjadi sarana yang penting untuk menjaga hubungan yang sinergis antar warga masyarakat dan antara warga masyarakat dengan pemerintah untuk mewujudkan tujuan bersama secara dinamis, tetapi tertib dan teratur.

Aspek-aspek yang perlu dilakukan harmonisasi adalah sebagai berikut :³²⁸

1. Yang berkenaan dengan konsepsi materi muatan peraturan

³²⁸ "Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan."

perundang-undangan mencakup:

- a. Pengharmonisasian konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Pancasila.

Nilai-nilai Pancasila harus menjadi sumber dalam setiap peraturan perundang-undangan, sehingga nilai-nilai tersebut menjadi aktual dan memberikan batas kepada peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Setiap peraturan perundang-undangan secara substansial haruslah menjabarkan nilai-nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Kerakyatan dan Keadilansosial. Pancasila merupakan cita hukum (*rechtsidee*). Cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.

- b. Pengharmonisan konsepsi materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar.

Materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan harus diselaraskan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar negara. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan Undang-Undang Dasar selain berkaitan dengan pasal-pasal tertentu yang dijadikan dasar pembentukannya dan pasal-pasal yang terkait, juga dengan prinsip-prinsip negara hukum dan negara demokrasi baik di bidang sosial politik maupun ekonomi.

- c. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menggolongkan

■

asas peraturan perundang-undangan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu : asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, asas materi muatan, dan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur, misalnya asas legalitas dalam hukum pidana, asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata. Asas hukum adalah penting untuk dapat melihat inti dari suatu permasalahan dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan diteliti. Melalui asas-asas tersebut dapat dicari apa yang menjadi tujuan umum aturan tersebut.

Asas peraturan perundang-undangan sangat bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas tersebut berfungsi untuk memberi pedoman dan bimbingan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

- d. Pengharmonisasian materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, karena hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya.

Dalam pelaksanaan pengharmonisasian secara horizontal sudah tentu berbagai peraturan perundang-undangan sederajat yang terkait perlu dipelajari secara cermat agar konsepsi materi muatan peraturan perundang-undangan yang erat berhubungan satu sama lain selaras. Pembentuk peraturan perundang-undangan tentu perlu melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait, yang secara substansial menguasai materi muatan suatu peraturan perundang-undangan dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-

undangan lain.

- e. Pengharmonisasian materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan dengan konvensi/perjanjian internasional. Konvensi/perjanjian internasional juga harus diperhatikan agar peraturan perundang-undangan nasional tidak bertentangan dengan konvensi/perjanjian internasional, terutama yang telah diratifikasi oleh negara Indonesia.
- f. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dipertimbangkan oleh perancang peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan.
- g. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan teori hukum, pendapat para ahli (dogma), yurisprudensi, hukum adat, norma-norma tidak tertulis, rancangan peraturan perundang-undangan, rancangan pasal demi pasal dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan yang akan disusun.
- h. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan baik menyangkut kerangka peraturan perundang-undangan, hal-hal khusus, ragam bahasa dan bentuk peraturan perundang-undangan. Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tertuang dalam lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Pengabaian terhadap teknik penyusunan peraturan

■

perundang-undangan akibatnya memang tidak seperti pengabaian keharusan harmonisasi atas substansi peraturan perundang-undangan. Pengabaian terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, tidak dapat menjadi alasan batalnya peraturan perundang-undangan atau alasan untuk melakukan judicial review. Apabila kita mengabaikan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, paling-paling kita hanya dapat mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut tidak bagus.

Permasalahan pengharmonisasian Peraturan perundang-undangan yang sering terjadi adalah :

1. Masih adanya semangat egoisme sektoral (departemental) dari masing-masing instansi terkait, karena belum adanya persamaan persepsi tentang peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem sehingga pembahasan oleh wakil-wakil instansi terkait tidak bersifat menyeluruh tetapi bersifat fragmentaris menurut kepentingan masing-masing instansi.
2. Wakil-wakil yang diutus oleh instansi terkait sering berganti-ganti dan tidak berwenang untuk mengambil keputusan sehingga pendapat yang diajukan tidak konsisten, tergantung kepada individu yang ditugasi mewakili, sehingga menghambat pembahasan.
3. Rancangan peraturan perundang-undangan yang akan diharmoniskan sering baru dibagikan pada saat rapat atau baru dipelajari pada saat rapat sehingga pendapat yang diajukan bersifat spontan dan belum tentu mewakili pendapat instansi yang diwakili.
4. Pendapat pimpinan yang sering dilatarbelakangi dengan adanya kepentingan tertentu.
5. Struktur biro hukum/satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perundang-undangan tidak

fokus pada masalah hukum (peraturan perundang-undangan) dan belum optimalnya peran biru hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

6. Tenaga fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan (*legislative drafter*) masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi untuk menguasai bidang hukum tertentu, karena jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan dianggap jabatan yang tidak cukup menarik.

Terdapat dua macam system harmonisasi yakni *pertama* Harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan preventif guna mencegah terjadinya Judicial Review suatu peraturan perundang-undangan karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. *Kedua* adalah harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan Harmonisasi Horinsontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior derogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan *asas lex specialist derogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum.

Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri

sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi dari suatu produk hukum tidak terbatas hanya pada saat akan dilakukan pembentukan suatu produk hukum saja, namun pelaksanaan harmonisasi dan sinkronisasi juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk. Sinkronisasi dan harmonisasi dilakukan karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.

Rekomendasi

1. Proses pengharmonisan bisa dilakukan di tingkat mana pun, sejak dari tahap perencanaan hingga pada tahap pembahasan, baik di tingkat pembahasan internal/antar lembaga maupun di tingkat koordinasi pengharmonisan

yang diselenggarakan di Kementerian Hukum dan HAM.

2. Apabila proses pengharmonisasian sudah dilakukan sejak awal, diharapkan ketika proses koordinasi pengharmonisasian di Kementerian Hukum dan HAM akan lebih mudah dan tidak memakan waktu lama.
3. Untuk RUU, proses pengharmonisasian bisa dilakukan sejak dari penyusunan Naskah Akademis, tidak harus menunggu di ujung proses pengharmonisasian. Dengan Naskah Akademis, fakta yang dianggap bermasalah dipecahkan secara bersama oleh Pemerintah dan DPR-RI, tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu. Apabila Naskah Akademis selalu mendasarkan pada urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, inventarisasi (informasi) peraturan perundang-undangan yang terkait, serta jangkauan dan arah pengaturan yang memang dikehendaki oleh masyarakat, maka proses *bottom up* yang selama ini diinginkan oleh masyarakat, akan terwujud. Apabila suatu RUU dihasilkan melalui proses *bottom up*, diharapkan undang-undang yang dihasilkan akan berlaku sesuai dengan kehendak rakyat dan berlakunya langgeng. Sedangkan untuk rancangan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat di bawah UU, pengharmonisasian dilakukan sejak persiapan sampai dengan pembahasan.
4. Proses pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan RUU dilaksanakan melalui forum konsultasi yang dapat melibatkan para ahli dari perguruan tinggi dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan sesuai dengan kebutuhan. Melihat begitu kompleksnya hal-hal yang harus dijadikan pertimbangan dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan RUU, maka forum konsultasi tersebut hendaknya tidak hanya formalitas saja mengintia sekarang masyarakat lebih kritis dalam mengikuti setiap perkembangan pembentukan



peraturan perundang-undangan di Indonesia.

5. Pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan. Putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung atas pengujian terhadap peraturan perundang-undangan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dipertimbangkan oleh perancang peraturan perundang-undangan dalam menyusun peraturan perundang-undangan.
6. Selain dilakukan pada saat pembentukan suatu produk hukum, harmonisasi dan sinkronisasi hukum juga dilakukan terhadap produk hukum yang telah terbentuk karena adanya dinamika hukum atas dibentuk atau diundangkannya suatu peraturan perundang-undangan baru sehingga menyebabkan beberapa produk hukum tersebut menjadi tidak harmonis atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang baru diundangkan tersebut.
7. Materi muatan yang seharusnya cukup diatur lewat peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang justru dipaksakan diatur dengan undang-undang. Padahal seandainya diatur dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, pelaksanaannya menjadi lebih sederhana dan anggaran yang dibutuhkan relatif kecil.

Daftar Pustaka

- Adi Sulistiyono, "Menggapai Mutiara Keadilan: Membangun Pengadilan yang Independen dengan Paradigma Moral", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No. 2, September 2005.
- Enny Nurbaningsih, "Peningkatan Kualitas Perda dalam Menghadapi Era Globalisasi", Bahan Kuliah Umum Mahasiswa Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dengan Tema Refleksi 71 Tahun Indonesia Merdeka: Peran Pemerintahan Daerah Dalam Mewujudkan Tatanan Masyarakat Yang Kuat Di Era Masyarakat Ekonomi Asean, Pada Hari Jum'at 12 Agustus 2016.
- Enny Nurbaningsih, dkk, 2009, "Pengawasan terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional", Laporan Penelitian, Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.
- Iswantoro. "MODEL LEMBAGA REFORMASI REGULASI INDONESIA DI ERA GLOBALISASI." *Jurisprudentie* 6 Nomor 1 (June 2019): 80-100.
- Inche Sayuna, Harmonisasi dan Sinkronisasi Hukum Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) Ditinjau Dari Otentisitas Akta Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tesis, Surakarta: Universitas Sebelas Maret
- "Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan." Accessed September 27, 2019. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/232-proses-pengharmonisasian-sebagai-upaya-meningkatkan-kualitas-peraturan-perundang-undangan.html>.
- Rimdan, 2012, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, hlm. 78. Baca juga I Gusti Ayu Ketut Rachmi

Handayani, "Lokal Policy Construction In Implementing Green Governance Principle", *Jurnal Public Policy and Administration Research*, Vol.3, No.3, 2013.

Risky Dian Novita Rahayu Rochim, *Harmonisasi Norma-Norma Dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Kebebasan Hakim*, Jurnal Ilmiah, Malang: Universitas Brawijaya, 2014

Sapto Nugroho, Setio. "HARMONISASI PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN," Tahun 2009.

"Sinkronisasi-Harmonisasi.Pdf." Accessed September 27, 2019. <https://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>.

Sururi, Ahmad. "Analisis Formulasi Instrumen Simplifikasi Regulasi Menuju Tatanan Hukum Yang Terintegrasi Dan Harmonis." *Jurnal AJUDIKASI* 1 No. 2 (Desember 2017): 15-26.

Wicipto Setiadi, "Dinamika Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Bahan Kuliah Hukum Peraturan Perundang-Undangan Magister Hukum Tahun 2017. Baca juga Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2016, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2016, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta,

Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi dan Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Telaah Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011)

Bayu Dwi Anggono

Dosen Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Jember, Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (PUSKAPSI) Fakultas Hukum Universitas Jember

Fakultas Hukum Universitas Jember
Jalan Kalimantan 37 Jember
bayu_fhunej@yahoo.co.id

I. Latar Belakang

Melalui rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tanggal 24 September DPR bersama dengan Presiden yang diwakili Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia menyetujui bersama revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undang.³²⁹ Berdasarkan draft hasil kerja Badan Legislasi DPR bersama pemerintah tanggal 18 September 2019, perubahan dalam UU 12/2011 ini mencakup 18 Butir yang terdiri dari: 13 perubahan pasal, 2 penyisipan pasal, dan 3 penambahan Bab.³³⁰

Terdapat sejumlah materi baru dalam perubahan Undang-Undang ini yaitu ketentuan mengenai sistem pembahasan RUU yang *carry over* yang tidak selesai pembahasannya di satu periode DPR ke periode DPR selanjutnya.³³¹ Kemudian penyatuan fungsi pembentukan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan pemerintah ke dalam satu kementerian atau lembaga.³³² Serta mekanisme Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang- Undang setelah Undang-Undang berlaku.³³³

Perubahan suatu UU hendaknya dilakukan karena pertimbangan yang komprehensif dan dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan yang ada dalam implementasi UU. Sebagaimana dinyatakan Montesquieu bahwa perubahan-perubahan yang tidak penting dalam Undang-Undang yang ada, Undang-Undang yang sulit dilaksanakan, dan Undang-Undang yang benar-benar tidak diperlukan, harus dihindari, karena hukum-hukum seperti itu akan memperlemah otoritas sistem hukum secara umum.³³⁴

³²⁹ Detik.Com, DPR Sahkan UU P3, UU Mangkrak Bisa Dilanjutkan Periode Mendatang., <https://news.detik.com/berita/d-4719418/dpr-sahkan-uu-p3-uu-mangkrak-bisa-dilanjutkan-periode-mendatang>, diakses 26 September 2019

³³⁰ PSHK, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, <https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/>, diakses 26 September 2019

³³¹ Pasal 71A

³³² Pasal 21, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 47, Pasal 49, Pasal 54, Pasal 55, Pasal 58, dan Pasal 91.

³³³ Pasal 95A dan Pasal 95B

³³⁴ Montesquieu, *The Spirit of Law, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (diterjemahkan dari Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977), Penerjemah Khoiril Anam, (Bandung: Nusa Media: 2010), hlm. 357

Dalam kasus perubahan UU 12/2011 terlihat dilakukan secara sepotong-potong, parsial dan tidak menyelesaikan permasalahan implementasi UU 12/2011 yang pada dasarnya memiliki persoalan terkait dasar-dasar perundang-undangan seperti jenis, hierarki dan materi muatan, serta prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan utamanya perencanaan peraturan perundang-undangan, mekanisme penelaan/penilaian terhadap usulan peraturan perundang-undangan baru (*ex ante assessment*), harmonisasi terhadap semua rancangan regulasi, dan evaluasi secara rutin peraturan perundang-undangan oleh lembaga pembentuknya (*ex post evaluation*). Perubahan UU 12/2011 meskipun telah menyebutkan adanya Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun karena tidak komprehensifnya perubahan terhadap pasal-pasal lain yang terkait dengan kewenangan Menteri/ lembaga dalam prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan akan berakibat belum optimalnya keberadaan lembaga ini untuk membenahi kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

II. Pembahasan

1.1 Kelemahan Undang-Undang Nomor 12/2011

Undang-Undang 12/2011 merupakan UU yang menggantikan keberadaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.³³⁵ sebagai UU pengganti maka pada dasarnya keberadaan UU 12/2011 dimaksudkan untuk menyempurnakan kelemahan yang ada dalam UU 10/2004. Dalam penjelasan UU 12/2011 disebutkan beberapa kelemahan UU 10/2004 adalah: Pertama, materi dari

³³⁵ Pasal 102 UU 12/2011 menyebutkan: *Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.*

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum. Kedua, teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten. Ketiga, terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Keempat, penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap UU 10/2004 terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam UU 12/2011 yaitu antara lain:³³⁶

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan

³³⁶ Penjelasan UU 12/2011

- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Pada perkembangannya UU 12/2011 tetaplah sebuah produk hukum yang dalam pelaksanaannya merupakan satu kesatuan sistem besar yang dalam pelaksanaannya akan terkait dengan sub sistem lain dalam hukum yaitu masyarakat hukum, budaya hukum, filsafat hukum, ilmu/pendidikan hukum, konsep hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum, dan evaluasi hukum.³³⁷ Konsekuensi dari evaluasi hukum yang melihat terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru apabila ditemukan adanya permasalahan dalam implementasinya.³³⁸

Praktik pembentukan peraturan perundang-undangan pasca diberlakukannya UU 12/2011 menunjukkan bahwa tertib dasar peraturan perundang-undangan dan tertib pembentukannya masih menghadapi permasalahan. Tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki dan materi muatan, sementara tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Secara garis besar problematika tertib dasar peraturan perundang-undangan adalah pertama, kurang terkontrolnya jenis peraturan yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan. Kedua, materi muatan peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditetapkan secara pasti. Ketiga, ketidakjelasan hierarki peraturan perundang-undangan sehingga menyulitkan dalam pengujiannya. Adapun permasalahan tertib pembentukan

³³⁷ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 105

³³⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm.35

peraturan perundang-undangan adalah penyusunan dan realisasi program perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kurang rasional, permasalahan dalam proses harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan, minimnya ruang partisipasi publik dalam pembahasan, dan belum dilembagakannya evaluasi peraturan perundang-undangan.³³⁹

Kurang terkontrolnya jenis peraturan perundang-undangan yang dapat digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011. Substansi Pasal 8 ayat (1) tidak membedakan peraturan lembaga yang berkategori sebagai peraturan internal (peraturan kebijakan) dan peraturan perundang-undangan. Pasal 8 ayat (1) menyebutkan: Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup 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.

Burkhardt Krems menyebutkan pembentukan peraturan itu menyangkut: 1. isi peraturan (*Inhalt der Regelung*); 2. bentuk dan susunan peraturan (*Form der Regelung*); 3. metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan 4. prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).³⁴⁰ Isi peraturan dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan jika peraturan tersebut selain memuat norma

³³⁹ Bayu Dwi Anggono, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018, Halaman 1-9

³⁴⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 252.

hukum yang mengikat secara umum juga dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang.

Peraturan perundang-undangan yang disebut dalam Pasal 8 ayat (1) seperti peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK tidak tepat jika masuk kategori peraturan perundang-undangan baik karena sasaran atau adresat tidak bersifat mengikat umum maupun dibentuk oleh lembaga yang tidak berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Peraturan MPR, Peraturan DPR dan Peraturan DPD tentang Tata Tertib sasarannya hanyalah kepada anggota lembaga seperti MPR, DPR dan DPD. Adapun Peraturan MA dan Peraturan MK meskipun sasaran atau *adresatnya* juga mengikat umum namun badan peradilan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman seharusnya tidak diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan.

Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 memiliki kewenangan menguji UU terhadap UUD. Sementara MA sesuai Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Tentu sebagai kekuasaan yang diberikan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan maka menjadi tidak tepat jika turut membentuk peraturan perundang-undangan yang sangat mungkin akan menjadi objek pengujian di pengadilan.

Mengenai Materi muatan peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditetapkan secara pasti terutama dalam konteks pembentukan UU. Ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011 menyebutkan: Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. pemenuhan

kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Pengaturan dalam Pasal 10 ayat (1) ini menjadi sangat luas dan tidak terbatas dengan adanya butir di huruf e yaitu pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Ketentuan huruf e ini bisa selalu dipakai tanpa ukuran yang jelas dan kerap menjadi pilihan bagi pembentuk UU untuk mengakomodir kepentingannya dalam pembentukan UU, karena kriteria ini seakan mudah untuk dibuktikan, tanpa harus merujuk kepada peraturan perundang-undangan manapun.

Ketidakjelasan hierarki peraturan perundang-undangan dalam UU 12/2011 muncul sebagai akibat tidak semua jenis peraturan perundang-undangan jelas hierarkinya. Benar Pasal 7 ayat(1)telah menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu 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. Namun peraturan perundang-undangan di Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 tidak jelas letak hierarkinya 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.

Tidak jelasnya peraturan perundang-undangan di Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 dalam hierarki peraturan perundang-undangan akan membawa masalah mengingat makna hierarki adalah berjenjang yakni dari yang paling rendah ke yang paling tinggi dan yang paling rendah tidak boleh bertentangan dengan jenjang tinggi

berikutnya. sebagaimana dinyatakan Hans Kelsen Norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu Norma Dasar.³⁴¹ Akibat lanjutan belum jelasnya penempatan semua jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki peraturan perundang-undangan maka akan menyulitkan dalam pelaksanaannya dan pengujiannya di badan peradilan.

Terkait permasalahan tertib pembentukan peraturan perundang-undangan adalah penyusunan dan realisasi program perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang kurang rasional adalah akibat pengaturan dalam UU 12/2011 yang hanya memberikan wewenang koordinasi bagi Menteri Hukum dan HAM dalam proses penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah. Pasal 21 ayat (4) UU 12/2011 menyebutkan Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Mengingat hanya memiliki kewenangan koordinasi maka selama ini terdapat anggapan dari berbagai Kementerian/Lembaga semua usulan pembentukan UU inisiasi mereka harus diteruskan oleh Kementerian Hukum dan HAM ke Presiden dan selanjutnya menjadi Prolegnas kesepakatan dengan DPR. Kewenangan koordinasi dimaknai Kementerian Hukum dan HAM tidak memiliki kewenangan menyeleksi dan menolak usulan pembentukan UU dari Kementerian/Lembaga yang berdasarkan hasil analisis sebenarnya telah nyata-nyata tidak memenuhi kriteria (yuridis, kebutuhan dan potensi manfaat).

³⁴¹ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Translated By Anders Wedberg, (New York: Russel&Russel, 1973), p. 123

Begitu juga untuk perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya yaitu penyusunan peraturan pemerintah dan peraturan presiden. Pasal 26 ayat (1) UU 12/2011 menyebutkan Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Pasal 31 UU 12/2011 juga menyebut penyusunan Peraturan Presiden berlaku ketentuan sebagaimana penyusunan Peraturan Pemerintah artinya dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Permasalahan dalam proses harmonisasi rancangan peraturan perundang-undangan yang ada dalam UU 12/2011 adalah kewajiban harmonisasi tidak diwajibkan untuk semua jenis peraturan perundang-undangan melainkan hanya untuk rancangan UU, rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, dan rancangan Peraturan Daerah. Adapun untuk jenis peraturan lain seperti peraturan menteri, peraturan lembaga pemerintah non kementerian atau peraturan lembaga non struktural tidak ada kewajiban untuk dilakukan harmonisasi.

Pasal 47 Ayat (3) UU 12/2011 menyebutkan: Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Pasal 54 Ayat (2) UU 12/2011 menyebutkan: Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Selanjutnya Pasal 55 ayat (2) UU 12/2011 menyebutkan: Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Harmonisasi yang di dalamnya juga berbicara penilaian dampak rancangan peraturan perundang-undangan sangat

diperlukan mengingat dengan dilakukan harmonisasi akan dapat diketahui apakah rancangan peraturan perundang-undangan tersebut dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral yang telah diratifikasi oleh pemerintah RI. Pengharmonisan juga sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian UU kepada Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung dan menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum.³⁴²

Permasalahan minimnya ruang partisipasi publik dalam pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan adalah meskipun UU 12/2011 di Pasal 96 namun belum terdapat pengaturan bagaimana kewajiban pembentuk peraturan perundang-undangan harus memberikan respon atas masukan publik. Pasal 96 UU 12/2011 hanya mengatur: (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui; a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi; (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan; (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

³⁴² Ahmad Ramli, "Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan", Makalah dipresentasikan pada semiloka keselamatan dan kesehatan kerja 2008. diselenggarakan oleh Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional, Jakarta 11-13 2008, hlm.5

Permasalahan belum dilembagakannya evaluasi peraturan perundang-undangan adalah UU 12/2011 belum mengatur dan belum melembagakan evaluasi peraturan perundang-undangan oleh pembentuk terhadap peraturan perundang-undangan yang telah dibentuknya sendiri (*legislative review* atau *executive review*). Evaluasi bukanlah bagian dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan evaluasi adalah lebih pada post-test yakni serangkaian tindakan untuk melihat tercapainya tujuan misalnya, apakah peraturan perundang-undangan yang sudah diundangkan tersebut mudah dilaksanakan atau sangat bermanfaat bagi masyarakat, bangsa, dan negara atau sebaliknya bahwa peraturan tersebut ternyata tidak ada manfaatnya sama sekali atau sulit dilaksanakan.

Manfaat dilakukannya *legislative review* atau *executive review* adalah untuk: a. Mewujudkan manajemen produksi Undang-Undang yang lebih baik. Hasil evaluasi akan menginformasikan apakah tujuan dibentuknya suatu Undang-Undang telah tercapai, sekaligus juga mengenai manfaat dan dampak dari pelaksanaan Undang-Undang. Informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi akan menjadi bahan yang sangat diperlukan dalam proses perencanaan berikutnya; b. konsekuensi terjadinya hubungan antara hukum dan perubahan sosial, maka untuk mempertahankan koherensi sistem yang berlaku peraturan-peraturan yang lama pun perlu disesuaikan dengan yang baru; c. menjawab keterbatasan-keterbatasan yang dimiliki oleh *Judicial review* yaitu *judicial review* bersifat pasif; dan d. Konsekuensi logis dari dianutnya asas hirarki norma dan hirarki peraturan perundang-undangan, yaitu untuk menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah apabila terjadi perubahan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang menjadi sumber berlakunya.³⁴³

³⁴³ Bayu Dwi Anggono, *Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*. Disertasi Universitas Indonesia. 2014. hlm. 303 – 304.

1.2 Reformasi Regulasi melalui Penyempurnaan Komprehensif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Berbagai upaya melakukan penataan peraturan perundang-undangan agar dapat mendukung upaya pembangunan nasional dan kesejahteraan sosial di masyarakat telah berkali-kali dan dalam berbagai kesempatan dinyatakan oleh Presiden Republik Indonesia. Paling terbaru pada 25 September 2019 Presiden Joko Widodo meminta jajarannya bergerak cepat memangkas seluruh regulasi yang menghambat investasi Sebab, ekonomi global saat ini sedang melambat.³⁴⁴ Sebelumnya saat menghadiri acara orientasi pemantapan nilai-nilai kebangsaan bagi anggota DPR dan DPD RI terpilih periode 2019-2024 pada 26 Agustus 2019 Presiden Joko Widodo juga meminta kepada anggota legislatif agar dilakukan penyederhanaan dalam pembuatan peraturan, atau regulasi. Menurutnya, selama ini regulasi yang ada sudah terlalu banyak dan justru menghambat kinerja.³⁴⁵

Kuatnya keinginan Presiden Joko Widodo untuk melakukan reformasi regulasi sebenarnya telah ditindaklanjuti oleh beberapa kementerian terkait salah satunya adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku mempunyai tugas dan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perundang-undangan. Beberapa kebijakan untuk mensukseskan penataan regulasi telah diambil oleh Kementerian Hukum dan HAM yaitu mulai dari memperketat usulan regulasi baru, memperkuat harmonisasi rancangan regulasi termasuk Peraturan Menteri/Lembaga/Daerah, dan melakukan evaluasi atas keberlakuan regulasi.

Berbagai kebijakan Kementerian Hukum dan HAM tersebut

³⁴⁴ Kompas.Com, "Jokowi: Kita Harus Gerak Cepat Pangkas Regulasi Penghambat Investasi", <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/25/14084291/jokowi-kita-harus-gerak-cepat-pangkas-regulasi-penghambat-investasi>. Diakses 26 September 2019

³⁴⁵ Okezone, "Jokowi Minta Legislatif Lakukan Evaluasi Regulasi Besar-besaran", <https://nasional.okezone.com/read/2019/08/26/337/2096667/jokowi-minta-legislatif-lakukan-evaluasi-regulasi-besar-besaran>, diakses 26 September 2019

dibungkus dengan regulasi yaitu Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural Oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan. Berikutnya 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. Serta Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 29 Tahun 2015 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia.

Berbagai kebijakan tersebut pada dasarnya mengatur, Pertama: Kewajiban bagi semua peraturan perundang-undangan tingkat pusat termasuk Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural untuk dilakukan harmonisasi oleh Kementerian Hukum dan HAM. Jika selama ini sesuai UU 12/2011 hanya Rancangan UU, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden yang wajib dilakukan harmonisasi maka berdasarkan Pasal 3 Permenkumham 23/2018 Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Nonstruktural disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan sebagai Pembina Perancang untuk diharmonisasikan.

Kedua, terhadap peraturan daerah mengingat pada 4 April 2017 dan 14 Juni 2017 MK telah menyatakan kewenangan pembatalan Perda Kabupaten/Kota oleh Gubernur dan Perda Provinsi oleh Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka pemerintah telah membuat upaya untuk mencegah peraturan daerah yang bermasalah. Kebijakan yang

dilakukan adalah sesuai dengan Pasal 4 Permenkumham 22/2018 maka Rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk di daerah disampaikan secara tertulis kepada Direktur Jenderal sebagai pembina Perancang melalui Kepala Kantor Wilayah untuk dilakukan Pengharmonisasian.

Ketiga, terhadap regulasi yang berlaku upaya telah dilakukan upaya evaluasi. Sebagaimana halnya UU 21/2001, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006, Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2007, Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2014, Paket Reformasi Hukum Jilid I Tahun 2016, Paket Reformasi Hukum Jilid II Tahun 2017. Termasuk di dalam evaluasi ini adalah melalui Permenkumham 29/2015 didirikan Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional di Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Berbagai kebijakan tersebut meskipun dapat dikatakan sebagai inisiatif baik namun belumlah cukup. Hal ini mengingat situasi peraturan perundang-undangan bukan hanya terkait pada proses pembentukan melainkan juga terkait dasar-dasar perundang-undangan sebagaimana diuraikan sebelumnya. Selain itu berbagai kebijakan reformasi yang dilakukan Kementerian Hukum dan HAM juga hanya didukung regulasi setingkat peraturan menteri padahal hal semacam ini seharusnya diperkuat dengan Undang-Undang.

Untuk itu beberapa substansi revisi UU 12/2011 yang dilakukan oleh DPR bersama dengan pemerintah beberapa waktu lalu belumlah cukup mengingat banyak hal yang seharusnya masuk dalam revisi UU 12/2011 belum terakomodir. Beberapa materi perubahan dalam UU 12/2011 yang telah dilakukan justru menimbulkan pertanyaan sebagai contoh perubahan UU 12/2011 telah menyatukan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang tersebar di berbagai kementerian dan lembaga dengan memerintahkan pembentukan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun sayangnya

hadirnya lembaga tunggal ini tidak didukung oleh pengaturan yang memadai.

Perubahan UU 12/2011 hanya menyebut menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berwenang mengharmonisasikan Rancangan UU yang berasal dari Presiden (Pasal 47 ayat (3)), Rancangan Peraturan Pemerintah (Pasal 54 ayat (2)), dan Rancangan Peraturan Presiden (Pasal 55 ayat (2)), Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur (Pasal 58 ayat (2)). Adapun untuk rancangan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural, Rancangan Perda Kabupaten/Kota yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) maupun Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 belum diatur menjadi kewenangan lembaga ini untuk mengharmonisasikannya.

Berikutnya soal kewenangan perencanaan peraturan perundang-undangan, revisi UU 12/2011 masih sebatas menyebut kewenangan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah mengkoordinasikan perencanaan Rancangan Undang-Undang (Pasal 21 ayat (4)), perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah (Pasal 26 ayat (1)), dan perencanaan Rancangan Peraturan Presiden. Pertanyaannya adalah bagaimana dengan perencanaan untuk rancangan peraturan perundang-undangan lainnya seperti Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural, Rancangan Perda Kabupaten/Kota, siapakah yang mengkoordinasikan. Bahkan penggunaan frasa “koordinasi” oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan juga menunjukkan kewenangan lembaga baru ini tidak ada bedanya dengan sebelumnya.

Perubahan UU 12/2011 benar telah mengakomodir adanya pemantauan dan peninjauan terhadap UU yaitu Bab XA Pasal 95A dan 95B. Setelah dipelajari ternyata konsep pemantauan dan peninjauan ini masih mengandung banyak kelemahan yaitu: Pertama, Pasal 95A ayat (1) hanya menyebut Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku, namun tidak menyebut periode waktu tiap berapa tahun suatu UU yang berlaku wajib dilakukan evaluasi, apakah tiap 3 tahun sekali atau 5 tahun sekali. Kedua, Pasal 95A ayat (2) menyebut Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah, namun anehnya Pasal 95A ayat (3) menyebutkan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang- Undang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi, padahal seharusnya jika pemantauan dan peninjauan disebutkan menjadi kewenangan masing-masing lembaga maka pemantauan dan peninjauan oleh pemerintah seharusnya dapat dilakukan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketiga, revisi UU 12/2011 hanya membatasi Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang, padahal kegiatan pemantauan dan evaluasi ini seharusnya juga perlu dilakukan oleh pemerintah melalui menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap jenis peraturan perundang-undangan lain seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Peraturan Lembaga Nonstruktural, Perda Provinsi/Kabupaten/Kota.

Mengingat kondisi tersebut maka Presiden bersama dengan DPR periode 2019 – 2024 perlu untuk melakukan penyempurnaan atau perubahan terhadap UU 12/2011 termasuk UU 12/2011 hasil revisi terakhir ini untuk memasukkan beberapa pengaturan yang penting bagi upaya reformasi regulasi. Beberapa

hal penting yang perlu masuk dalam penyempurnaan UU 12/2011 adalah: Pertama; Melakukan perubahan terhadap Pasal 8 ayat (1) dengan mengeluarkan beberapa jenis peraturan lembaga/badan yang sebenarnya tidak berkategori sebagai peraturan perundang-undangan melainkan berkategori sebagai peraturan internal yang mengikat ke dalam maupun karena lembaga tersebut tidak berwenang membentuk peraturan perundang-undangan. Beberapa peraturan lembaga yang harus dikeluarkan diantaranya adalah peraturan MPR, peraturan DPR, peraturan DPD, peraturan MA, peraturan MK.

Kedua, Meletakkan setiap jenis peraturan perundang-undangan dalam hierarki. Cara yang dapat dilakukan adalah dengan mengelompok-lompokkan berbagai jenis peraturan perundang-undangan dalam kelompok-kelompok norma hukum. Mendasarkan kepada pengelompokan norma-norma hukum tersebut, maka seluruh jenis peraturan perundang-undangan pada dasarnya dapat masuk dalam hierarki. Untuk itu seharusnya hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia terdiri atas: (i) Undang-Undang Dasar; (ii) Ketetapan MPR; (iii) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (iv) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (v) Peraturan Pemerintah; (vi) Peraturan Presiden/peraturan lembaga negara yang dibentuk berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau dibentuk berdasarkan ketentuan undang-undang; (vii) Peraturan Menteri; (viii) Peraturan Daerah Provinsi; (ix) Peraturan Kepala Daerah Provinsi; (x) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; (xi) Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota; dan (xi) Peraturan Desa. Ketiga; Pengaturan mengenai butir-butir materi muatan UU dalam Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011 perlu disempurnakan dengan jalan menghapuskan ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf e yaitu pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Keempat; memberikan kewenangan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di

bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk bertanggung jawab dalam proses perencanaan semua peraturan perundang-undangan yaitu RUU, RPP, Rancangan Perpres, Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Lembaga Nonstruktural, Rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota. Kelima, menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berwenang menyusun dan mengharmonisasikan RUU yang berasal dari Presiden, RPP, Rancangan Perpres, Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Atau Rancangan Peraturan Lembaga Nonstruktural. Adapun untuk Rancangan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya bewenang mengharmonisasikan saja. Keenam, memberikan kewenangan kepada menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam periode yang ditentukan untuk melakukan evaluasi terhadap UU, PP, Perpres, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian, Peraturan Lembaga Nonstruktural, dan Perda Provinsi/Kabupaten/Kota.


Daftar Pustaka

- Anggono, Bayu Dwi . *Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*. Disertasi Universitas Indonesia. 2014.
- , Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Kelsen, Hans. *General Theory Of Law and State*, Translated By Anders Wedberg, New York: Russel&Russel, 1973.
- Montesquieu, *The Spirit of Law, Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Ilmu Politik* (diterjemahkan dari Montesquieu, *The Spirit of Laws*, University of California Press, 1977), Penerjemah Khoiril Anam. Bandung: Nusa Media: 2010.
- Rasjidi, Lili dan I.B Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*. Bandung; Remaja Rosdakarya, 1993.
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoretis serta pengalaman-pengalaman di Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Ramli, Ahmad. "Koordinasi dan Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan", Makalah dipresentasikan pada semiloka keselamatan dan kesehatan kerja 2008. diselenggarakan oleh Dewan Keselamatan dan Kesehatan Kerja Nasional, Jakarta 11-13, 2008.
- Detik.Com, DPR Sahkan UU P3, UU Mangkrak Bisa Dilanjutkan Periode Mendatang,, <https://news.detik.com/berita/d-4719418/dpr-sahkan-uu-p3-uu-mangkrak-bisa-dilanjutkan-periode-mendatang>, diakses 26 September 2019

Kompas.Com, "Jokowi: Kita Harus Gerak Cepat Pangkas Regulasi Penghambat Investasi", <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/25/14084291/jokowi-kita-harus-gerak-cepat-pangkas-regulasi-penghambat-investasi>. Diakses 26 September 2019

PSHK, Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011: Reformasi Kelembagaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, <https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/>, diakses 26 September 2019

Okezone, "Jokowi Minta Legislatif Lakukan Evaluasi Regulasi Besar-besaran", <https://nasional.okezone.com/read/2019/08/26/337/2096667/jokowi-minta-legislatif-lakukan-evaluasi-regulasi-besar-besaran>, diakses 26 September 2019



Anatomi Paling “Sensitif” dari Peraturan Perundangan

Widodo Dwi Putro

Dosen Fakultas Hukum Universitas Mataram

Pentingnya Paradigma sebagai Optik

Pembuatan peraturan perundang-undangan lebih menekankan teknik legislative drafting. Tentu, tidak salah. Hal itu akan menjadi masalah jika melihat pembuatan peraturan hanya berhenti dari kacamata teknis seperti: “Apa yang diatur? Siapa subyek hukumnya? Apa yang dilarang? Jika dilanggar, apa sanksinya?”. Budaya pembuatan hukum seperti itu mengabaikan pertanyaan paradigmatik.

Bahwa betul, dalam naskah akademik dan juga konsideran disebutkan alasan filosofis, yuridis, dan sosiologis, tapi itu sering hanya pajangan. Terlihat, apa yang disebut filosofis sebenarnya juga bukan filosofis karena tidak memuat tentang tujuan dan alasan filosofis mengapa peraturan itu dibuat.

Pembuatan hukum yang baik berangkat dari paradigma atau cara pandang. Pembuatan hukum tanpa paradigma bukan hukum

namanya, tapi hanya kumpulan pasal-pasal perintah dan larangan.

Paradigma secara sederhana dapat diartikan sebagai “cara pandang”. Paradigma seperti “jendela” dalam melihat suatu realitas; bagaimana cara kita melihat sesuatu, apa yang kita anggap masalah, serta apa metode untuk memecahkan. Pengertian yang lebih akademis, paradigma diartikan sebagai satu kerangka referensi atau pandangan yang menjadi satu dasar keyakinan atau pijakan suatu paradigma.

Menurut pandangan Thomas Kuhn, paradigma bukan bangunan yang statis. melainkan “bergerak” dan “bergeser” (*paradigm shift*), dari paradigma lama yang mapan, kemudian dalam perkembangannya diragukan, muncul krisis, bahkan guncangan-guncangan hingga mungkin saja melahirkan P2 (paradigma baru).³⁴⁶

Aksi penolakan UU dan RUU yang terjadi belakangan ini hingga berujung pada krisis merupakan laboratorium istimewa untuk mempertanyakan dan memeriksa kembali secara radikal dasar-dasar ontologis, epistemologis, nilai-nilai yang selama ini dianutnya, hingga persoalan substansi.

Paradigma hukum ini penting untuk melihat apakah peraturan perundang-undangan yang baru itu semakin baik, berjalan di tempat, atau justru mundur. Misalnya, produk hukum kolonial tentu saja usang dan perlu diganti. Produk hukum paska reformasi seharusnya tentu lebih baik, lebih membahagiakan, dibanding produk hukum warisan kolonial. Tetapi, mengapa justru menuai protes dari warga masyarakat?

Dalam makalah yang terbatas ini, saya hanya memberi catatan-catatan garis besar secara singkat, persoalan sensitif apa yang seharusnya menjadi perhatian dalam substansi hukum.

Pertama, Hak Asasi Manusia.

³⁴⁶ Lihat, Thomas Kuhn, *The Structures of Scientific Revolution*, Chicago : The University of Chicago Press, 1970.

Kalau pun hukum bangsa-bangsa berbeda, dalam hukum modern, prinsip-prinsip hak asasi manusia yang diakui secara universal wajib menjadi standar yang tidak boleh dikorbankan atas nama kepentingan apa pun. Hak asasi manusia adalah hak fundamental yang tidak dapat dicabut atau dihilangkan bahkan oleh hukum positif sekali pun. Jika substansi hukum positif menabrak atau bertentangan dengan hak asasi manusia maka dapat dikategorikan sebagai hukum yang represif.

Kedua, legislasi moral

Hukum mengatur perilaku eksternal, sementara moral berada dalam ranah internal.³⁴⁷ Hukum bukan moral, melainkan konsensus publik yang merupakan interseksi berbagai ekspektasi moral untuk memastikan pemenuhan kepentingan publik.³⁴⁸

Hukum memang bertautan dengan moral, tetapi tidak semua moral harus diakomodasi dalam peraturan perundangan. Prinsip-prinsip moral menjadi sangat penting untuk diakomodasi dalam hukum positif apabila martabat kemanusiaan dan kesejahteraan umum masyarakat dibahayakan apabila prinsip-prinsip moral itu dilanggar atau diabaikan.

Kita perlu kritis, tidak semua norma moral harus dilegalisasi, dimutlakan dan dipaksakan berlaku jika itu melukai masyarakat Indonesia yang majemuk. Negara majemuk yang modern berdiri di atas prinsip bahwa tidak semua yang berdosa menurut paham agama harus diatur dalam hukum negara dengan sanksi hukum pidana. Legalisasi moralitas menjadi bermasalah apabila dipaksakan

³⁴⁷ Pendapat Immanuel Kant; *"morality is a matter of the internal motives of the individual. Legality is a matter of action in conformity with an external standard set by the law"*, dikutip dan diterjemahkan W. Friedmann, **Legal Theory**, Steven & Son Limited, 1953, hal 79. Lihat juga, Jeremy Waldron, **Kant's Legal Positivism**, Harvard Law Review, 1996, Vol. 109, hal. 1535 - 1566.

³⁴⁸ Dalam konteks relasi hukum dan moral, Rawls berusaha menjawab persoalan seberapa mungkin kita dapat membangun masyarakat yang adil dan stabil dengan prinsip kebebasan dan kesetaraan sementara warga yang hidup di dalamnya memiliki perbedaan agama, budaya, dan moral "how is it possible that there may exist over time a stable and just society of free and equal citizens profoundly divided by reasonable though incompatible religious, philosophical, and moral doctrines?" Lihat, John Rawls, *Political Liberalism* New York, Columbia University Press, 1993, hlm. 3-4.

kepada minoritas, kelompok subaltern, atau jenis kelamin tertentu, untuk tunduk pada cara pandang moralitas mayoritas tertentu atau pihak yang berkuasa.

Moral menjadi sangat penting untuk diakomodasi dalam hukum apabila martabat kemanusiaan dan kesejahteraan umum masyarakat dibahayakan apabila moral itu dilanggar atau diabaikan misalnya pembunuhan, pencurian, dan sebagainya.

Tetapi, kita juga perlu kritis, tidak semua norma moral harus dilegalisasi, dimutlakan dan dipaksakan berlaku jika itu melukai masyarakat yang majemuk. Kelemahan memandang negara terlalu suci dan mempercayakannya sebagai kepala rumah tangga moral;

- (a) mengundang tangan-tangan negara masuk pada ranah yg paling privat. Padahal apa yang disebut negara tipis perbedaan mana kepentingan rezim dan kepentingan negara, sehingga berpotensi menciptakan totalitarisme terselubung;
- (b) berpotensi membangkitkan fasisme religius yang justru berseberangan dengan semangat reformasi.

Ketiga, konteks sosial.

Pembuatan hukum juga harus memperhatikan basis sosial tempat berpijaknya hukum. Substansi hukum yang bertentangan dengan "hukum rakyat" atau hukum yang hidup di masyarakat (*living law*) maka dapat diprediksikan hukum itu tidak efektif ketika diberlakukan.

Tidak semua hal harus diatur hukum. Contoh; Buku Kedua Tentang Tindak Pidana BAB V tentang Tindak Pidana Terhadap Ketertiban Umum, Bagian Ketujuh terkait Gangguan terhadap Tanah, Benih, Tanaman dan Pekarangan. Khususnya Pasal 278 dan Pasal 279. Pasal dalam RUU KUHP atau yang sering disebut 'Pasal Unggas Jalan-jalan' tersebut mendapat reaksi dari masyarakat karena dinilai terlalu mengada-ada. Pasal itu sebenarnya juga sudah ada dalam KUHP yang berlaku saat ini. Apakah selama ini



ada kasusnya masyarakat melapor ke polisi karena ada unggas tetangga masuk ke kebun dan mematuk benih? Kita mungkin tidak pernah mendengarnya. Kalau pun ada sengketa cukup diselesaikan di RT atau Kepala Dusun, dan para pihak saling menjaga agar tidak merugikan pemilik tanaman. Artinya, dalam masyarakat sudah ada “living law” untuk mengatur dirinya sendiri. Sampai-sampai *living law* itu membuahkonvensi sosial yang menjadikan kita berani menyebut diri sebagai bangsa yang berbudi luhur, gotong royong, mengutamakan kebersamaan dan semacamnya.

Kalau betul, pasal “unggas jalan-jalan” itu digunakan, maka itu berarti akan terjadi tetangga melaporkan tetangga ke polisi dan tentu akan merusak kohesi sosial. Untuk apa hukum kalau kita sebagai manusia yang menghayatinya tidak merasa bahagia dan merusak kohesi sosial?

Karena itu, pembuatan hukum tidak cukup hanya pendekatan hukum semata (“black-letter law”). Bahkan, sejak perumusan naskah akademik, perlu pendekatan “socio-legal” untuk memahami konteks sosial dan anatomi permasalahan yang akan diatur oleh hukum.

Keempat, keadilan (contoh: pengorbanan untuk kepentingan umum)

Dalam hidup bermasyarakat, kita sering mendengar kalimat, “berkorban untuk kepentingan umum”. Pengorbanan untuk kepentingan umum ini bukan tanpa dasar, terutama yang terkenal teori Utilitarian.³⁴⁹

Sebagai contoh, UU No. 2 tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum. Dalam Ketentuan Umum Poin 6, kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya

³⁴⁹ Utilitarianisme klasik tumbuh-berkembang di paruh kedua abad ke-19 hingga paruh pertama abad ke-20. Mazhab Utilitarian identik dengan pemikiran filsuf Jeremy Bentham, John Stuart Mill, dan para pelanjutnya seperti Henry Sidgwick dan G.E. Moore.

untuk kemakmuran rakyat.

Dalam Pasal 10 dijelaskan tanah yang digunakan untuk kepentingan umum digunakan untuk pembangunan antara lain jalan tol dan pelabuhan. Jalan tol tidak relevan dimasukkan kategori kepentingan umum karena tidak bisa diakses oleh semua pihak. Jalan tol di Indonesia bukan semata-mata hanya bertujuan mengurangi kemacetan melainkan lebih pada orientasi keuntungan dan mengejar rente.

Apa yang disebut kepentingan umum, dalam kenyataannya berfungsi mengamankan kepentingan para investor atau pengusaha yang ingin berinvestasi pada proyek-proyek pembangunan, yang sebetulnya masuk kategori proyek komersial atau untuk mendapatkan keuntungan bagi pihak tertentu dengan mengatasnamakan Pembangunan untuk Kepentingan Umum,

Kalau demikian, pengorbanan untuk kepentingan umum menampilkan diri seolah-olah mengatasi kepentingan parsial individu, padahal sesungguhnya ia adalah produk kekuasaan. Pengorbanan demi kepentingan umum tidak lebih dari "kekerasan dengan gaya mulia".

Berkorban untuk kepentingan umum cenderung mengorbankan kelompok-kelompok yang sudah tidak beruntung untuk mencapai kebahagiaan sebagian orang lain. Akibatnya, orang-orang yang sudah beruntung lebih beruntung lagi, dan keuntungan ini dirampas dari orang-orang yang sudah kurang beruntung.

Konsep keadilan tampaknya diabaikan oleh Mazhab Utilitarian. Bahkan, keadilan tunduk pada kemanfaatan bagi sebesar-besarnya orang. Kalau pun keadilan dibicarakan, keadilan bergantung pada kemanfaatan bagi sebesar-besarnya orang, meski hak dan klaim individual dan minoritas bisa diabaikan. Akibatnya, hak kaum minoritas, "the small" dan papa cenderung tidak didengar dan tidak diperhitungkan.

Dalam masyarakat berkeadilan, kemerdekaan dengan

sendirinya terjamin; hak-hak yang dijamin oleh keadilan tidak bisa dijadikan mangsa tawar-menawar politik atau hitung-hitungan kepentingan umum. Idealnya; 1) Keadilan adalah hal yang tidak bisa dikompromikan atau ditukar sekalipun dengan kemanfaatan. Hukum betapa pun efisiennya apabila tidak adil haruslah direvisi atau dibatalkan. 2) Keadilan tidak membenarkan dikorbankannya kepentingan seseorang atau sekelompok orang demi kepentingan orang banyak.

Konsep pengorbanan untuk kepentingan umum ini muncul lagi dalam RUU Pertanahan berpotensi terjadinya pembebasan hak atas tanah dengan dalih “kepentingan umum” dan “keadaan mendesak”, tanpa ada kriteria yang terang seputar dua frasa tersebut. Bahkan, RUU Pertanahan ini mengatur ancaman kriminalisasi bagi orang/kelompok yang mempertahankan tanah dari penggusuran.

Undang-undang yang mengatur pengorbanan untuk kepentingan umum paling sensitif, sehingga perlu dirumuskan dengan hati-hati. Kalau pun pengorbanan untuk kepentingan umum tidak bisa dihindari, perlu dirumuskan prinsip keadilan, misalnya ketidakadilan dapat ditoleransi hanya apabila diperlukan untuk menghindari ketidakadilan yang lebih besar, dengan rumusan sebagai berikut:

Kalaupun jalan terakhir, individu-individu diminta berkorban demi kepentingan umum, tetapi tidak dapat dibenarkan bahwa pengorbanan diminta dari orang-orang yang paling lemah, paling miskin, paling tak berdaya. Pengorbanan untuk kepentingan umum harus dimulai dari orang-orang yang selama ini menikmati keuntungan untuk mengurangi berbagai keistimewaan yang sudah mereka nikmati. Misalnya landreform atau redistribusi tanah untuk rakyat miskin, yang diawali pengambilan sebagian tanah dari pemilik tanah yang melampaui batas dan/atau terlantar untuk didistribusikan kepada petani penggarap.

Kelima, keberlanjutan

Disamping nilai-nilai dasar keadilan, kemanfaatan, dan kepastian, perlu ditambahkan nilai “keberlanjutan” sebagai spirit dasar yang tercermin dalam substansi hukum. Logikanya, untuk apa kemanfaatan dan kepastian jika norma hukum tersebut mengancam keberlanjutan kehidupan bersama.

Secara normatif, salah satu elemen konstitutif yang menyangga “keberlanjutan” kehidupan bersama ini dapat ditemukan dalam UUD 1945 Pasal 28 (H.1), yang mewajibkan negara menjamin lingkungan hidup yang baik dan sehat bagi setiap warganya. Maka, Pasal 28 (H.1) UUD 1945 menjadi meta-norma dalam sistem hukum positif.

Dalam pendekatan berpikir sistem, keberlanjutan menjadi identitas “living system”. Argumentasinya sederhana: setiap organisme, sekecil apa pun, mempunyai tanda, yakni keberlanjutan. Dalam berpikir sistem, semua norma sebagai tujuan hukum hanya menjadi tujuan antara yang harus diabdikan untuk memelihara keberlanjutan kehidupan bersama.

Di ranah konkrit, perspektif keberlanjutan ini seharusnya menjadi standar dalam hukum kehutanan, hukum pertambangan, hukum sumberdaya alam sehingga kepentingan ekonomi jangka pendek tidak boleh mengorbankan keberlanjutan lingkungan hidup.

Penutup

Aksi massa penolakan UU dan RUU yang terjadi belakangan ini, mengingatkan pada Prof. Satjipto Rahardjo yang semasa hidup sudah mengingatkan bahwa hendaknya negara hukum itu bukan untuk (konsep) negara hukum itu sendiri, melainkan untuk menjadi rumah yang membahagiakan bagi penghuninya. Prof. Tjip mengatakan, *“Peta yang memandu hukum perlu dibuat sedemikian rupa, sehingga benar-benar bersifat mendasar. Sifat mendasar tersebut memberi jawaban terhadap pertanyaan ‘hukum untuk apa?’*



dan 'hukum untuk siapa?'. Suasana puncak atau ultimate ini lazim disebut sebagai paradigma. Sebuah paradigma yang disodorkan di sini adalah 'hukum untuk manusia'...."³⁵⁰

³⁵⁰ Baca Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya* (Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 70).

Menepis *Democracy Retrogression*: Urgensi Penguatan Akuntabilitas Lembaga Legislatif dan Produk Legislasi

Mirza Satria Buana

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat
Jl. Brigjen H. Hasan Basri, Kayutangi, Banjarmasin Utara, Kota Banjarmasin,
Kalimantan Selatan, 70123. mirza.buana@ulm.ac.id

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara pasca otoritarian pernah mengalami suatu siklus perbaikan dan penurunan demokrasi. Perbaikan atau reformasi disegala bidang terutama dalam ranah hukum dan politik biasanya terjadi ketika kekuatan pemerintah (baca: eksekutif/Presiden dan legislatif/DPR) belum kuat terkonsolidasi, sedangkan kekuatan *civil society* sedang kuat-kuatnya. Dalam masa-masa 'bulan madu' reformasi ini, banyak dihasilkan produk-produk hukum yang berkualitas: pro-demokrasi dan *rule of law*, semisal: UU

KPK, UU MK, UU KY, UU HAM dan beberapa ratifikasi kovenan HAM lain. Sebaliknya, penurunan demokrasi (*democracy retrogression*) terjadi pada saat kekuatan pemerintah (baca: eksekutif/Presiden dan legislatif/DPR) telah terkonsolidasi dalam *setting* oligarkis dan politik kartel yang predatorik, sementara kekuatan reformis dan *civil society* sedang lelah dan terbelah, semisal karena kontestasi Pemilu Serentak 2019 yang telah ‘membelah’ bangsa dan banyak menguras energi masyarakat civil.

Indonesia saat ini telah berada dalam titik terendah dalam demokrasi. Berbeda dengan *design* pemerintahan otoritarian, dimana eksekutif/Presiden dengan nyata menghegemoni dan mengkooptasi lembaga-lembaga lain (termasuk sistem pemilu) lewat kebijakan-kebijakannya. Pembusukan demokrasi pasca otoritarian dilakukan oleh kelompok yang dulu dianggap dianggap reformis: berkuasa lewat pemilu yang demokratis-konstitusional, namun membunuh demokrasi lewat mekanisme hukum (legislasi/regulasi), semua dilakukan demi kuasa oligarkis (“*destroy democracy through legal/constitutional mechanism*”).

Menurut Konstitusi (UUD 1945) dan beberapa undang-undang organik terkait perundang-undangan, proses legislasi nasional dibahas dan mendapat persetujuan bersama oleh Presiden dan DPR (Pasal 20 Angka 2). Sehingga jelaskan bahwa baik atau buruknya suatu produk legislasi nasional (undang-undang) tidak semata tanggung-jawab DPR, melainkan juga lembaga Presiden.

Aziz Huq dan Tom Ginsburg (2012) memberi peringatan akan terjadi penurunan demokrasi atau *democracy retrogression* sebagaimana telah terjadi di beberapa negara-negara pasca otoritarian lain. Serangan oleh kuasa oligarkis-predatorik yang telah terkonsolidasi (lewat) ‘hukum/legislasi’ terhadap demokrasi dan *rule of law*, biasanya terjadi dalam 3 (tiga) area strategis, yaitu: (1) rekayasa hukum pemilu; (2) mengancam kebebasan berkumpul/berorganisasi; dan (3) mengancam integritas lembaga negara/melemahkan *checks and balances*.

Dalam konteks Indonesia kontemporer, ketiga area tersebut telah dipenetrasi oleh kuasa oligarkis-predatorik. Norma *presidential threshold* dalam UU Pemilu jelas merupakan jalan untuk mendominasi kontestasi pemilu, mekanisme *contrarius actus* dalam Perppu kemudian menjadi UU Ormas juga bisa dianggap sebagai serangan terhadap kebebasan berkumpul/berorganisasi warga negara, dan yang terakhir pelemahan lembaga anti rasuah KPK lewat revisi UU KPK dan memasukkan 'kuda troya' dalam seleksi pimpinan KPK dapat dianggap sebagai serangan terhadap mekanisme *rule of law* dan *checks and balances*. Belum lagi menyoal RKUHP yang jelas mengandung pasal-pasal *draconic* yang berbahaya pada tumbuh kembang kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat. Lewat parameter diatas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia telah mengalami penurunan demokrasi (*democracy retrogression*) yang merupakan tahap awal dari pembusukan demokrasi yang lebih parah, semisal *autocratic legalism* (Scheppelle, 2018) dan *abusive constitutionalism* (Landau, 2013).

Dalam masa transisi pemerintahan ini, negara hukum Indonesia akan 'dikepung' oleh beberapa produk legislasi berlanggam predatorik: RUU Pemasarakatan, UU Bela Negara, UU SD Air dan RUU Pertanahan. Topeng kekuatan oligarkis sudah nyata terkuak dihadapan kita. Lewat latar belakang diatas inilah, tulisan sederhana ini ingin memberi beberapa gagasan-gagasan strategis guna meningkatkan akuntabilitas lembaga legislasi dan sekaligus memperbaiki substansi produk perundang-undangan

B. Akuntabilitas Lembaga Legislatif dan Produk Legislasi: Suatu Keniscayaan

Negara hukum sejatinya berorientasi pada pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, yang dapat dicapai dengan memastikan bahwa pemerintahannya terbatas (*limited government*), yang berarti setiap tindak tanduk kebijakan dan produk hukumnya dapat dipertanggung-jawabkan kepada publik

(*responsible government*). Selain itu perlu diinsyafi bahwa dalam konteks ketatanegaraan, negara merupakan organisasi jabatan. Setiap jabatan, diadakan dan dijalankan dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang telah ditetapkan lewat konstitusi. Sehingga dalam negara demokrasi konstitusional, jabatan dalam organisasi negara dibatasi kekuasaannya. Pembatasan kekuasaan dilakukan untuk mewujudkan pertanggungjawaban atas pelaksanaan jabatan-jabatan yang ada kepada rakyat. Dalam negara demokrasi konstitusional, pemegang kekuasaan tertinggi ada pada rakyat yang berhak memberi '*reward*' maupun '*punishment*' kepada perwakilannya. Karena idealitas negara hukum itulah, maka akuntabilitas menjadi 'kata kunci'. DPR dan lembaga Presiden, sebagai bagian dari pemerintah (dalam arti luas) harus mampu bertanggung-jawab dalam proses pembuatan kebijakan dan undang-undang.

Namun lagi-lagi perlu diinsyafi bahwa implementasi Indonesia sebagai negara hukum masih 'jauh panggang dari api,' bahkan sekarang berada dalam titik terendah. Pada saat Pemilu maupun Pilkada, calon anggota legislatif baik untuk tingkat nasional (DPR/DPD) dan daerah (DPRD Prov/Kab/Kota) kerap mengumbar janji kampanye kepada masyarakat agar dapat memilih yang bersangkutan sebagai 'wakil rakyat' di badan legislatif. Namun setelah Pemilu/Pilkada usai rakyat tidak memiliki suatu mekanisme legal-konstitusional untuk mempertanyakan dan menggugat kinerja dan janji kampanye wakil rakyat yang telah mereka pilih dalam implementasi riil dilapangan. Rakyat seolah hanya memberi 'cek kosong' kepada anggota dewan terpilih, tanpa ada kuasa bertanya dan menggugat kebijakan dan capaian mereka selama menjadi 'wakil rakyat.' Dengan kata lain, 'ketika pemilu rakyat disayang, pasca pemilu rakyat ditendang.'

Dalam tataran idealisme demokrasi, sejatinya tugas wakil rakyat tidak semata membuat legislasi, menjalankan fungsi kontrol dan anggaran, namun yang tidak kalah penting adalah melayani konstituen (*servng the constituent*). Namun dalam prakteknya

fungsi pelayanan kepada konstituen tersebut jarang dilakukan, karena fungsi strategis tersebut tidak secara tegas ditekankan sebagai norma hukum dalam perundang-undangan. Alpanya tugas pelayanan kepada masyarakat inilah yang memperburuk relasi konstituen dengan pemerintah, selain itu juga menurunkan marwah akuntabilitas anggota dewan ketitik nadir.

Seharusnya ada rumusan norma 'wajib' dan 'harus' terkait kewajiban anggota dewan baik nasional maupun daerah untuk melakukan tugas 'pelayanan terhadap aspirasi konstituen lewat mekanisme pelaporan, evaluasi kepada publik secara berkala dan sanksi apabila fungsi tersebut tidak dijalankan. Mekanisme pelaporan kinerja dan kebijakan-kebijakan strategis yang dilakukan oleh anggota dewan dapat menjadi 'alat paksa' agar mereka bekerja dengan lebih baik dan bertanggung-jawab. Gagasan ini tentu masih sangat sederhana dan perlu dielaborasi dalam tulisan tersendiri.

Ikhtiar memperkuat akuntabilitas lembaga legislatif juga bisa dilakukan lewat penghapusan fungsi *recall* yang selama ini disematkan ke tubuh partai politik pengusung anggota dewan. *Recall* oleh partai politik pengusung dapat mengganggu independensi dan idealisme anggota dewan dalam ikhtiar mewujudkan aspirasi konstituennya. Konstituen sebagai *voter* seharusnya memiliki semacam mekanisme kelembagaan berbasis Daerah Pemilihan (Dapil) yang dapat digunakan untuk mengingatkan janji-janji kampanye atau program-program kerja anggota dewan terpilih dan bila perlu lembaga tersebut dapat melakukan *recall* sebagai wujud kekecewaan publik terhadap kinerja anggota dewan terpilih.

Lembaga atau agensi konstituen berbasis Dapil tersebut memiliki kewenangan untuk bertanya dan mengundang anggota dewan terpilih untuk mempresentasikan capaian dan target kerja legislasi kepada konstituen dan *civil society*. Dewan Konstituen (DK) setidaknya berisi perwakilan-perwakilan dari Dapil, akademisi dan penggiat *civil society*. Dengan mekanisme ini kedaulatan benar-benar secara *real* ada ditangan rakyat, bukan lewat kuasa oligarki-

predatorik partai politik. Lewat lembaga tersebut anggota dewan dapat membuat produk legislasi secara lebih bertanggung-jawab. Tentu wacana ini perlu dimatangkan lebih lanjut.

Salah satu elemen penting dari negara hukum adalah pembatasan kekuasaan. Lewat prinsip inilah jabatan Presiden dibatasi oleh UUD 1945 pasca amandemen (Pasal 7). Seharusnya hal yang sama juga diperuntukkan kepada masa jabatan wakil rakyat baik pada tingkat nasional maupun daerah. Dengan adanya pembatasan masa jabatan anggota dewan maka diharapkan konsolidasi oligarkis dan hegemoni politik dinasti terutama dalam politik lokal dapat diminimalisir. Masa jabatan anggota dewan cukup satu periode untuk satu lembaga, namun bisa mencalonkan diri ke tingkat kelembagaan yang lebih tinggi (semisal hanya satu periode di DPRD Kab/Kota, dan kemudian hanya dapat mencalonkan diri untuk posisi di DPRD Prov atau DPR/DPD). Dengan skema ini proses rotasi kepemimpinan akan lebih cepat terjadi, masyarakat juga memiliki banyak pilihan-pilihan dalam kontestasi pemilu dan anggota dewan juga memiliki karir berjenjang yang dapat menjadi 'arena' pembelajaran/pendewasaan politik mereka.

Anggota dewan terutama DPR dan DPD kerap membuat perundang-undangan yang memiliki nuasa *conflict of interest* yang tinggi. Terutama perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan peran, tugas dan fungsi DPR sendiri, semisal UU MD3 yang dibuat oleh anggota dewan untuk mereka sendiri. Rumusan norma dalam Pasal 19 angka 2 UUD 1945 menyatakan bahwa "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang." Pasal ini membuka celah proses legislasi yang penuh *conflict of interest*. Seharusnya dalam proses pembuatan perundang-undangan yang mana anggota DPR/DPD menjadi salah satu obyeknya, proses pembahasan hanya dilakukan oleh Pemerintah/Eksekutif lewat Kementerian Hukum dan HAM/Ditjen PerUUan, BPHN dan lewat program kemitraan dengan kekuasaan *civil society*. Skema ini dapat mengurangi konflik kepentingan dalam perundang-undangan dan praktek kartel bagi-bagi jatah jabatan pimpinan DPR/MPR yang

terjadi saat ini.

Dikarenakan proses pembahasan perundang-undangan yang penuh konflik kepentingan dan abainya anggota dewan terhadap aspirasi akar rumput dan nilai-nilai konstitusionalisme, produk akhir berupa undang-undang kerap berbanding terbalik dengan aspirasi rakyat. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi (MK) lah yang lebih banyak berperan sebagai ‘pemadam kebakaran’ lewat proses *judicial review*, seharusnya ada suatu mekanisme pemantauan dan peninjauan legislasi baik dalam tubuh eksekutif maupun legislatif sendiri. Gagasan-gagasan diatas tentu masih sangat prematur dan memerlukan pengkajian mendalam.

Legislasi atau regulasi merupakan *resultant* dari kepentingan politik. Sedangkan hukum merupakan alat/mekanisme otoritatif yang bertujuan mulia untuk dapat membatasi kepentingan-kepentingan politik tersebut. Berkaca pada ‘kecolongannya’ kekuatan *civil society* pada kasus pembahasan (terburu-buru) UU KPK dan RKUHP, lewat norma hukum perundang-undangan bisa di design semacam *restriction* (pelarangan) bagi Presiden dan DPR untuk tidak dapat membahas suatu perundang-undangan pada masa akhir (3 bulan sebelum masa jabatan berakhir). Lewat rumusan norma pelarangan ini, *deal* politik (tukar guling UU/kebijakan) pada masa Pilpres dan Pileg dapat diminimalisir oleh perangkat norma hukum perundang-undangan.

C. Partisipasi Publik sebagai Pengawal Demokrasi

Diinsyafi bahwa esensi dari semua legislasi dan regulasi adalah kebijakan yang berdampak publik (*public policy*), dimana kebijakan tersebut telah terpilih dari pengambilan keputusan yang deliberatif (Ferguson, 1998). Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan adalah normatisasi dari kebijakan-kebijakan publik, walaupun hanya kebijakan terpilih yang dapat menjadi norma. Agar substansi produk legislasi (perundang-undangan)

terjaga idealitasnya, perlu ditelisik proses-proses dan prosedur pembuatannya. Dengan kata lain, substansi perundang-undangan dengan proses/prosedurnya adalah dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan.

Kebijakan sebagai visi idealitas dari pemerintah yang lahir dari pengambilan keputusan untuk dapat menyelesaikan suatu masalah (Snyder, 1999). Karena itulah pelibatan eksekutif (baik pusat maupun daerah) sebagai operator dirasa teramat penting dalam proses pembuatan perundang-undangan (dimana negara juga bertindak sebagai regulator). Dalam konteks pemerintah daerah perspektif dari SKPD terkait yang akan menjalankan kebijakan-kebijakan dalam Raperda sangat penting untuk diperhatikan, selain itu juga tentu perlu menyerap aspirasi rakyat.

Penyerapan aspirasi rakyat (publik) menjaga krusial karena dapat menentukan berkualitas atau tidak suatu kebijakan. Dalam prakteknya, kebijakan alih-alih berjangkar pada aspirasi publik, malah kerap bernuasa diskriminatif. Setidaknya ada 2 (dua) lapisan kebijakan yang diskriminatif: pertama, pada maksud atau tujuan dari penerbitan kebijakan, dan atau kedua, pada akibat atau dampak dari kehadiran kebijakan tersebut (Komnas Perempuan, 2018). Oleh karena itu, diperlukan pemahaman mendalam tentang esensi/substansi dari perundang-undangan sebagai normatisasi dari kebijakan.

D. Substansi Undang-Undang: HAM dan Signifikansi Sosial

Berbicara tentang substansi perundang-undangan, kerap kali hanya membahas 'kulit' dari materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 10 UU 12/2011 semisal: a. peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; b. perintah suatu UU untuk diatur dalam UU; c. pengesahan perjanjian internasional; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi (MK); dan/

atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Namun sejatinya, esensi penting dari perundang-undangan adalah hadirnya perspektif konstitusionalisme, yaitu: hadirnya penghormatan dan penegakan HAM dan terlihatnya ikhtiar negara dalam melakukan pemisahan kekuasaan/kontrol atas kekuasaan pemerintah.

Perundang-undangan harusnya berprespektif HAM dimana negara menyadari perannya sebagai pemangku tanggung-jawab sebagai (*duty bearer*) dan masyarakat/warga negara sebagai pemilik hak (*rights' holder*). Dalam materi perundangan-undangan, kewajiban-kewajiban negara (*state's obligations*) untuk menjaga dan melindungi hak-hak dan kebebasan warga negara harus dielaborasi secara jelas dan menyeluruh. Bukan malah semata menekankan kewajiban warga negara. Sejatinya, kewajiban warga negara hanya untuk menghormati hak-hak orang lain dan hukum negara (itupun dengan catatan: apabila hukum negaranya baik!). Negara memiliki banyak tagngung-jawab dan kewajiban dalam konsep HAM semata karena negara memiliki *resources* untuk menjaga hak-hak asasi masyarakat dan mengadministrasikan keadilan sosial bagi masyarakat.

Sebagai negara yang bercita-cita sebagai negara pengurus (*welfare state*), kewajiban-kewajiban negara dalam konteks HAM dan hak-hak/kebebasan warga negara harus menjadi norma perundangan-undangan. Sedangkan pembatasan atas hak dan kebebasan harus dimaknai sebagai pengecualian dari norma tersebut, semata agar hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang dimiliki manusia/warga negara secara *inherent* tersebut dapat terlaksana dengan penuh tanggung-jawab dan beradab. Argumen ini penting agar jangan sampai (walaupun sudah banyak terjadi), produk legislasi alih-alih melindungi HAM malah berwatak represif, oligarkis, predatorik dan terang benderang melanggar HAM (*legalized human rights violation through law*).

Selain itu, norma hukum yang menarik dapat dijumpai dalam Pasal 10 huruf (e) tentang "kebutuhan hukum dalam masyarakat". Penulis setuju *in some extent* dengan pendapat Anggono (2017)

yang berpendapat bahwa frase tersebut terlalu luas sehingga dapat berpotensi menjadi 'pintu masuk' *abuse of power* oleh legislator. Namun sejatinya, frase "kebutuhan hukum dalam masyarakat" tidak hanya memiliki *weakness*, namun juga memiliki *opportunities* untuk dikembangkan lewat parameter-parameter yang terukur dan partisipatoris. Kebutuhan untuk menjawab masalah-masalah dalam masyarakat merupakan tujuan sosiologis dari pembuatan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, perundang-undangan harusnya memiliki keterikatan antara 'teks' dengan 'konteks' sehingga tercipta produk legislasi yang tidak hanya koheren secara normatif, namun juga memiliki 'signifikansi sosial' (Wignyosubroto, 2008). Perubahan/Revisi UU 12/2011 haruslah berorientasi untuk memberi parameter-parameter yang jelas dalam frase 'kebutuhan (hukum) masyarakat' tersebut dan membuka ruang publik yang setara dan partisipatoris dalam memberi tafsir sosiologis terhadap masalah yang coba diselesaikan oleh produk legislasi. Idealnya, isi peraturan perundang-undangan haruslah dapat berbanding lurus dengan kebutuhan masyarakat dan mampu merubah realitas masyarakat menjadi lebih baik.

Selain itu, menarik bila merujuk pada pendapat Wiratraman (2017) tentang pembentukan hukum yang harus terlebih dulu mengenal masalah mendasarnya (identifikasi masalah) yang tentu juga termasuk masalah-masalah (kebutuhan) sosial kemasyarakatan. Oleh karena idealitas *socio-legal* itulah maka diperlukan suatu proses pembuatan peraturan perundangan yang mampu mengidentifikasi arah dan tujuannya, memetakan aktor-aktor dominan (kelompok berkepentingan dan group penekan), dan memahami *reasoning* (baik rasionalitas politik, ekonomi dan hukum) dari keterlibatan aktor-aktor tersebut.

Dalam proses menuju demokrasi konstitusional, sistem politik sejatinya berubah dari otokratik mejadi partisipatoris, dari perspektif monolitik menuju pluralistik (Chandranegara, 2017). Untuk menjawab mandat konstitusi; memberi keadilan(hukum) bagi masyarakat, peraturan perundang-undangan harus menekankan

pada aspek partisipasi publik yang *real* dari masyarakat tidak semata prosedural (*thick the box*) dan semu semata lewat uji publik dan pembuatan naskah akademik (yang katanya) obyektif oleh akademisi. Tulisan ini bersepakat dengan Wiratraman (2017) yang menyatakan pembuatan peraturan perundang-undangan harus berjangkar dengan data, dokumen, kesaksian, pengalaman (terutama korban dan kelompok rentan) serta analisa yang holistik guna memperkuat substansi perundang-undangan.

Perubahan atau revisi UU No 12/2011 harusnya menaikkan derajat partisipasi publik dalam proses pembuatan perundang-undangan tidak semata dalam wujud sosialisasi dan konsultasi yang bersifat semu dan prosedural semata, namun perlu melibatkan kemitraan dengan kekuatan *civil society* dan akademisi, terutama dalam pembahasan perundang-undangan yang berdimensi 'kebutuhan masyarakat', agar jangan sampai legislasi (lagi-lagi sudah terjadi) membajakan 'kebutuhan masyarakat' guna memuaskan nafsu 'kebutuhan oligarki-predatorik.'

E. Wujud Akuntabilitas: Pemantauan dan Pengawasan Legislasi

Secara konseptual, pembuatan peraturan perundang-undangan mencakup beberapa tahapan-tahapan, semisal: perencanaan, penyusunan, pembahasan (tingkat I dan II), pengesahan atau penetapan, dan akhirnya pengundangan. Guna mewujudkan produk legislasi yang mampu menjawab permasalahan hukum dimasyarakat, baiknya pemantapan substansi dan harmonisasi perundang-undangan dilakukan oleh suatu badan/lembaga tersendiri. Gagasan terkait lembaga/badan legislasi nasional sebenarnya telah diakomodir dalam revisi/perubahan UU P3 terutama dalam Pasal 47 Angka (3),³⁵¹ Pasal 54

³⁵¹ Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 47 Angka (3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Angka (2),³⁵² Pasal 55 Angka (2)³⁵³ dan Pasal 58 Angka (1) dan (2).³⁵⁴

Selain itu dalam Pasal 92A dan 92B juga dibahas tentang mekanisme pemantauan dan pengawasan.³⁵⁵ Namun tulisan ini tidak bersepakat apabila mekanisme pemantauan dan pengawasan dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang mengurus bidang legislasi (Baleg DPR), karena akan mengurangi derajat obyektivitas pemantauan dan pengawasan. Ada baiknya kewenangan untuk melakukan pemantauan dan pengawasan ini disematkan ke lembaga baru dengan skema kemitraan bersama kekuatan *civil society*. Praktek pemantauan dan pengawasan perundang-undangan bisa dilakukan dalam 2 (dua) dimensi: pra pembuatan (*Pre-Legislative Scrutiny*) dan pasca pembuatan (*Post-Legislative Scrutiny*)

³⁵² Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 54 Angka (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁵³ Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 55 Angka (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁵⁴ Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 58 Angka (1) Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi; (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Norma hukum ini menarik karena menghilangkan kewenangan Kepala Daerah dalam proses harmonisasi perundang-undangan. Biro Hukum Daerah berarti akan dilebur dengan Bagian Hukum Pemda.

³⁵⁵Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 92A Ayat (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku; (2) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah;(3) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi; (4) Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Pasal 92B Ayat (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut: a. tahap perencanaan; b. tahap pelaksanaan; dan c. tahap tindak lanjut.

a. Pemantauan dan Pengawasan Legislasi Pra Pembuatan (*Pre-Legislative Scrutiny*)

Dalam proses pembentukan awal perundang-undangan, mekanisme pemantauan dan pengawasan dapat digunakan. Semisal pada saat Badan/Lembaga Legislasi melakukan pengharmonisasian atas RUU usul DPR RI. Namun apabila disepakati adanya pendirian satu lembaga/badan legislasi nasional, maka baiknya kewenangan pemantauan dan pengawasan baik pra maupun pasca pembuatan disematkan kepadanya. Tapi harus diingat dengan kewenangan Badan Legislasi di DPR (Pasal 70 ayat 3 UU MD3). Terhadap RUU yang diharmonisasi, Badan/Lembaga Legislasi tersebut dapat menambahkan atau memasukkan suatu norma baru semisal norma "*sunset clause*". Norma yang memuat "adanya batasan waktu" terkait "keberlakuan" atau "pelaksanaan evaluasi" atas undang-undang yang ada.

Agar tercipta akuntabilitas yang dapat dipertanggung-jawabkan, proses perencanaan, penyusunan dan pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh Presiden dan Rancangan Peraturan Presiden (RPP) sebaiknya tidak hanya didominasi oleh perspektif pemerintah, birokrat dan partai politik, namun juga membuka pintu pada aspirasi kekuatan *civil society* lewat program kemitraan.

Program kemitraan dengan kekuatan *civil society* dalam level legislasi pusat maupun daerah harus didorong guna meningkatkan derajat akuntabilitas pemerintah (terutama dalam proses legislasi.) Tahapan perencanaan dan penyusunan, kerap disebut *white paper* merupakan tahapan yang krusial. Karena berisi paparan kebijakan-kebijakan strategik dari pemerintah dengan segala *reasoning* yang dibuat oleh staf ahli dan akademisi (dalam Naskah Akademik). Namun *white paper* seharusnya dapat dikritik dan diberi masukan oleh kekuatan *civil society* yang diundang khusus dalam rapat-rapat pembahasan (tingkat 1 dan 2). NA dalam prakteknya tidak selalu obyektif bahkan banyak yang semata proyek antara DPR/DPRD

dengan Fakultas/Universitas (*disclaimer*: namun penulis tidak menutup mata banyak juga NA yang bagus). Kadar 'akademik' suatu NA harus diuji lewat pembahasan dengan perspektif *civil society*.

Dalam revisi/perubahan UU P3 dapat dibuat semacam norma dalam perundangan-undangan, bahwa pertama, proses pembuatan akan dihentikan bila tidak melibatkan unsur-unsur kekuatan masyarakat dalam proses penyusunan dan pembahasan. Kedua, harus ada kepastian bahwa semua aspirasi masyarakat dan kekuatan *civil society* dimasukan dalam norma-norma perundang-undangan, apabila substansi dalam pengesahan/penetapan dan pengundangan berbeda dengan materi-materi yang dibahas, maka rancangan peraturan perundang-undangan tersebut harus dimaknai cacat formil dan harus diulang kembali. Dalam prakteknya, perlu pengawasan agar norma partisipasi masyarakat dalam proses legislasi tidak hanya bersifat semu-prosedural, tapi substantif.

b. Pemantauan dan Pengawasan Legislasi Pasca Pembuatan (*Post-Legislative Scrutiny*)

Secara konseptual, pemantauan dan peninjauan pasca pembentukan perundang-undangan atau lebih dikenal dengan sebutan (*Post-Legislative Scrutiny*) merupakan sebuah kegiatan "pengamatan, penelitian dan pemeriksaan" yang dilakukan secara terencana, sistematis, dan komprehensif terhadap implementasi suatu undang-undang. Kegiatan tersebut dilakukan dengan meneliti dan mencermati hal-hal yang meliputi: peraturan pelaksana: terutama terkait ketepatan pembentuk peraturan pelaksana dan limitasi waktunya, kesesuaian materi muatan peraturan pelaksana dengan undang-undang, efektifitas pelaksanaan undang-undang sesuai tujuan pembentukannya, serta sebagai tindak lanjut terhadap suatu putusan MK (Widodo, 2018).

Urgensi filosofis dari mekanisme pemantauan dan pengawasan perundang-undangan berjangkar pada penting akuntabilitas lembaga legislatif dan produk-produk legislasinya. Hal ini bertujuan untuk melaksanakan prinsip negara hukum yaitu hadirnya *checks*

and balances antar lembaga negara dan kekuatan *civil society* (lewat skema kemitraan). Selain itu praktek PLS ini juga merupakan wujud tanggung-jawab negara sebagai organ jabatan dan pemangku kewajiban HAM; guna memastikan bahwa peraturan perundang-undang telah dibuat sesuai dengan peruntukannya. Dampak dari pemberlakuan perundang-undangan tidak boleh malah mendiskriminasi masyarakat. Konsep *no one left behind* dalam pembangunan modern (*Sustainable Development Goals/SDGs*) perlu diperhatikan secara mendalam; hukum atau perundang-undangan setidaknya beririsan dengan tujuan-tujuan dari SDGs, yaitu: mendukung kesetaraan gender, melawan ketidakadilan, dan mendukung pembangunan yang berlanjutan di kota maupun di desa.

Mekanisme *PLS* dapat digunakan oleh Lembaga/Badan Legislasi untuk undang-undang yang mempunyai masa berlaku 3-5 tahun. Kegiatan *PLS* dilakukan melalui 4 (empat) tahap kegiatan, yaitu: perencanaan, prapelaksanaan, pelaksanaan, dan tahap tindak lanjut. Kegiatan *PLS*, pada hakikatnya merupakan kegiatan penyelidikan untuk memastikan undang-undang yang ada, efektif dan mencapai tujuannya (*Westminster Foundation for Democracy*, 2017).

Pada akhirnya, *PLS* dilakukan untuk memastikan bahwa undang-undang yang dibentuk, dilaksanakan, dan diawasi sesuai dengan kehendak rakyat. Dengan kata lain, *PLS* tidak hanya melakukan diagnosa dalam ranah legal-normatif (harmonisasi dengan undang-undang terkait; sesuai hierarkhis atau tidak, dan sinkronisasi dengan putusan MK). Namun *PLS* juga menilai aspek-aspek *socio-polico-cultural* yang dapat menjadi penguat implementasi atau sebaliknya hambatan dalam implementasi. Dalam melakukan *PLS* pertama dilakukan identifikasi pasal-pasal bermasalah, pengumpulan data-data empiris yang riil, dokumen-dokumen, kesaksian-kesaksian, dan deskripsi pengalaman-pengalaman dari individu atau kelompok yang terimbas langsung maupun tidak langsung dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, mekanisme *PLS* bukan

praktik kerja kantoran tapi juga diperkuat dengan investigasi atas korban dan kelompok rentan. Sehingga mampu mendeskripsikan dan sekaligus menjelaskan aspek-aspek yang menghambat implementasi dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Dengan melakukan kerja normatif-doktrinal dan juga sosiologis terhadap suatu perundang-undangan, maka mekanisme PLS dapat: *pertama*, memastikan kesinambungan pembentukan peraturan pelaksanaan perundang-undangan; *kedua*, ketepatan dan kesesuaian pembentukannya, serta kebutuhan teknis implementasi legislasi sehubungan dengan prinsip legalitas dan kepastian hukum; *ketiga*, mengetahui secepat mungkin kekurangan dan efek negatif yang timbul setelah perundang-undangan diimplementasikan; *keempat*, mendukung sistem konsolidasi penilaian mengenai sejauhmana efektivitas suatu perundang-undangan dalam mengatur dan merespon permasalahan yang ada di masyarakat dan negara; dan *terakhir*, mendukung peningkatan kualitas legislasi dengan belajar dari pengalaman serta hubungan antara sasaran dan hasil yang diharapkan.

F. Kesimpulan

Dalam idealitas negara hukum yang berorientasi pada sistem pemerintahan yang bertanggung-jawab dan terbatas, akuntabilitas baik dalam aspek institusional maupun dalam proses pembuatan perundang-undangan sangat diperlukan. Penulis menyambut baik rencana pembuatan satu lembaga/badan khusus yang mengurus perundang-undangan, namun tidak semata dalam kaca mata normatif-analitik (semisal harmonisasi dan sinkronisasi perundang-undangan), namun juga memperhatikan aspek-aspek pengaruh extra-legal terhadap proses pembuatan perundang-undangan (*pre-legislative scrutiny*) dan melakukan pengawasan dan peninjauan terhadap dampak dan implementasi perundang-undangan di masyarakat (*post-legislative scrutiny*).

Selain itu derajat partisipasi publik dalam proses pembentukan perundang-undangan perlu dinaikan derajatnya, tidak semata formalisasi dan pemanis dalam tataran uji publik, namun hendaknya meningkat pada skema kemitraan dengan kekuatan *civil society*. Ikhtiar pelibatan publik yang lebih besar adalah suatu strategi guna melindungi hukum dan perundang-undangan dari kooptasi politik kepentingan oligarkis-predatorik, suara rakyat harus dilindungi dengan menggandeng kekuatan publik.

Daftar Pustaka

-, Modul Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Regulasi Regulasi oleh Parlemen: Pelung dan Tantangan Optimalisasi Peran DPRD terkait Fungsi Pengawasan terhadap Regulasi Inklusif di Daerah, Westminster Foundation for Democracy, 2019.
- Abdurrahman Satrio, Constitutional Retrogression in Indonesia in the Time of Jokowi Widodo's Government: How the Constitutional Court can Save Democracy?, ICCIS Paper, 2018.
- Azis Huq and Tom Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy", *UCLA Law Review* 65, (forthcoming 2018).
- Bayu Dwi Anggono, Perkembangan Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusi, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke -4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017.
- David Landau, "Abusive Constitutionalism", *University of California Davis* 47, (2013).
- Herlambang P. Wiratraman, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke -4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017.
- Ibnu Sina Chandranegara, Menemukan Formulasi Diet Regulasi, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke -4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017.
- Kim Lane Scheppele, "Autocratic Legalism", *The University of Chicago Law Review* 85, (2018).
- Richard C. Snyder, et.al, Foreign Policy Decision-Making: An Approach to Study International Politics, (New York: The Free Press, 1998).
- Sita W. Dewi, *Indonesian democracy at its lowest point in almost 20*

years, 21 September 2019, Jakarta Post.

Tyrone Ferguson, *The Third Word and Decision-Making in International Monetary Fund: The Quest for Full and Effective Participation* (London: London Printer, 1999).

Penguatan Kelembagaan Dalam Kerangka Reformasi Regulasi

Radian Salman

Dosen Dept. Hukum Tata Negara FH UNAIR

1. Konteks

Tidak diketahui secara persis jenis dan jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca berdaulat sebagai negara, karena jumlah yang sangat banyak. Awalnya kondisi demikian dapat diselidiki dari tradisi hukum. Undang-undang (dan turunannya) sebagai bentuk *statutory law*, merupakan sumber hukum utama dalam tradisi hukum Eropa Kontinental atau *civil law* sehingga arah pembangunan dan perkembangan hukum banyak ditopang oleh peraturan perundang-undangan. **Cruz** menggambarkan pola pikir (*mode of legal thinking*) tradisi hukum Eropa Kontinental atau *Civil Law* cenderung *abstract, conceptual and symmetrical terms*. Dengan pola pikir hukum yang demikian, tradisi *civil law* cenderung “... *penchant for planning, systematising and regulating everyday matters as comprehensively as possible.*” Dengan arah perkembangan dan pembangunan hukum yang bertumpu pada peraturan perundang-undangan, maka kedudukan undang-undang dalam sistem hukum tidak hanya berkaitan dengan jenjang hierarki perundang-undangan, tetapi kedudukannya dalam sistem hukum secara luas. Dalam konteks kecenderungan untuk “*regulating everyday matters as comprehensively as possible*”, maka urusan-urusan publik yang berkaitan dengan negara harus diatur dalam perundang-undangan. Dengan kata lain, luasnya hal-hal yang diatur oleh negara berkonsekuensi pula dengan luasnya hal-hal yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Sebagai konsekuensi dari

pola pengembangan dan pembangunan hukum yang bertumpu pada peraturan perundang-undangan, maka tantangan mengenai perencanaan, sinkronisasi dan evaluasi peraturan merupakan siklus yang harus selalu mendapat perhatian. Konsekuensinya pula pasti pada aspek kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal demikian juga diintrodusir dari RUU Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 menyangkut pranata dan kelembagaan yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tulisan singkat ini hanya pada dua poin dalam upaya penguatan kelembagaan dalam reformasi regulasi, yakni evaluasi (post legislative scrutiny) dan kelembagaan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Post Legislative Scrutiny.

Kita sepakat bahwa jumlah peraturan perundang-undangan yang paling banyak bukan undang-undang. Kinerja legislasi DPR-Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan jelas menunjukkan jumlah yang jauh sekali dari target. Kurun 2014-2019 hanya 80 RUU yang dihasilkan dari proyeksi 189 RUU. Jumlah peraturan perundang-undangan dibawah UU tentu sangat banyak.. Sebagai delegated legislation atau subordinate legislation, peraturan perundang-undangan ini sebenarnya tanpa kontrol dalam proses demokratik badan perwakilan, kecuali kontrol oleh badan peradilan melalui mekanisme judicial review. Dengan kerangka fungsi pengawasan oleh DPR, yang disebut sebagai pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, maka seharusnya fungsi tersebut termasuk pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan pelaksanaan dari undang-undang, yang diintrodusir tahun 90-an Uni Eropa sebagai post legislative scrutiny. Terdapat beberapa alasan perlunya PLS ini:

Pertama, Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, hal ini seharusnya menjadi bagian dari wewenang konstitusional DPR

yang dinyatakan secara tegas memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dalam rezim Presidential yang tidak terjadi difusi parlemen dan eksekutif sebagaimana di sistem parlementer, sudah seharusnya produk hukum yang lahir sebagai delegated legislation mendapat evaluasi. Dalam sistem parlementer mungkin hal ini menjadi keraguan perlunya PLS karena eksekutif di dalam parlemen yang mana 'debate' adalah hal-hal yang sehari-hari menjadi bagian dari keparlemenan diantara dua kekuasaan tersebut. Nyatanya pranata PLS banyak dijumpai dalam sistem parlementer seperti di Inggris.

Kedua, konsekuensi sebagai rezim demokratik. Pelembagaan demokrasi dalam badan perwakilan identik dengan konsekuensi demokrasi perwakilan. Meskipun DPR, DPD dan Presiden dipilih secara langsung, namun pemisahan kekuasaan tetap meletakkan badan perwakilan sebagai institusi yang dimaksudkan mewakili rakyat. Oleh karena itu fungsi legislasi adalah artikulasi kehendak publik yang dilembagakan dalam suatu undang-undang. Maka pembentuk undang-undang sudah semestinya memastikan bahwa pelaksanaan undang-undang baik melalui delegated/ subordinate legislation maupun melalui kebijakan adalah sesuai dengan maksud dibentuknya undang-undang.

Ketiga, perdebatan panjang dan selalu berpolemik yang terjadi dalam pembentukan undang-undang seringkali menyita perhatian publik bahkan kontroversi politik di masyarakat. Namun hal ini seolah menjadi antiklimaks ketika usai suatu undang-undang, tetapi implementasinya baik dalam kebijakan maupun turunannya luput dari perhatian dan menyerahkan saja kepada eksekutif. Dengan kata perhatian terhadap fungsi legislasi terkonsentrasi pada tahapan persiapan dan secara metodologis fokus pada analisis (perkiraan) *impact assessment*. (seperti misalnya regulatory impact assessment) Karena itu PSL menawarkan pendekatan comprehensive, yakni pendekatan mulai preparatory (ex ante), pembahasan dan selanjutnya evaluasi pelaksanaannya (ex-post impact assessment). Karena itu dianggap perlu dan penting

untuk melakukan evaluasi dengan memperluas cakupan siklus pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni memasukkan evaluasi implementasi. Sehingga PLS di design *“to assess whether the objectives, the anticipated effects, costs and benefits of a piece of legislation have been realized, and to identify any difficulties or unintended effects that may have arisen from the legislation. Ex-post evaluation is crucial in ensuring that primary and secondary legislation are implemented in the most effective manner and legislation is revised as appropriate”*.

Siklus yang diperluas ini mempunyai kegunaan dari sisi perencanaan legislasi, yakni evaluasi menjadi dasar guna menentukan prioritas legislasi, baik dalam kerangka perubahan maupun perencanaan undang-undang baru. Pada sisi lain evaluasi ini juga adalah sarana pelaksanaan fungsi pengawasan DPR terhadap implementasi undang-undang, khususnya implementasi *“delegated/ subordinate legislation”*.

Sejauh diketahui publik secara luas, PLS ini tidak terlembagakan dalam fungsi legislasi DPR, dan lebih banyak menjadi proses di internal pemerintahan, studi akademik, dan kajian NGO. Oleh karena itu pengaturan dalam UU Perubahan UU No. 12 Tahun 2011 merupakan kemajuan dalam konteks penguatan pranata pembentukan peraturan perundang-undangan :

Pasal 95A

- (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku.*
- (2) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.*
- (3) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi.*
- (4) Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-*

■

Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Ketentuan Pasal 95A ini secara operasional perlu untuk didetailkan untuk penguatan pranata PLS meliputi :

Pertama, konsepsi evaluasi dalam Pasal 95A ini hanya sebatas pada undang-undang. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang meskipun hal tersebut adalah delegated legislation, dapat dikatakan tidak menjadi ruang lingkup dari evaluasi. Ketentuan ini menganggap bahwa delegated legislation merupakan wilayah kekuasaan eksekutif yang tidak berhubungan dengan evaluasi atas undang-undang. Dengan konsepsi demikian, PLS hanya ditujukan pada keluaran untuk melakukan revisi atau mengganti suatu undang-undang. Konsep demikian dapat menggunakan dua pendekatan dalam evaluasi yakni pendekatan parsial (one piece) atau pendekatan comprehensive (thematic) yakni undang-undang yang mempunyai relevansi satu sama lainnya. Namun tentu saja kita perlu untuk memikirkan alternative memperluas konsep PLS ini tidak sebatas pada UU yang hasil ujungnya hanya untuk prolegnas, tetapi juga termasuk turunan dari undang-undang yang berguna untuk fungsi pengawasan DPR dan DPD sekaligus menjadi rekomendasi kepada Pemerintah dalam aspek regulasi.

Kedua, aspek kelembagaan. PLS baik terbatas terhadap undang-undang maupun terhadap delegated/subordinate legislation, aspek kelembagaan sebenarnya adalah berbasis pada keahlian. Maka ketika dilekatkan pada alat kelengkapan dalam fungsi legislasi, hal ini menjadi tantangan dan juga mungkin persoalan. Tantangannya adalah expertise judgement atas evaluasi dan persoalannya adalah kepentingan politik yang memang wajar adanya dalam suatu lembaga politik. Sebab itu formula kelembagaan PLS dapat didesain pelembagaanya dengan sistem supporting pada badan legislasi atau pada DPR/DPD yang berbasis pada keahlian.

Ketiga, standard evaluasi . PLS pada parlemen harus mempunyai standard dalam melakukan evaluasi. Standard ini mencakup bagaimana evaluasi dilakukan yang berkaitan dengan metodologi yang sejalan dengan tujuan keluarannya. Standard ini mencakup pula bagaimana inisiasi dilakukan dalam evaluasi, misalnya apakah berbasis pada permintaan publik selain tentu karena inisiasi kepentingan badan perwakilan.

Keempat, PLS harus selalu menetapkan indikator dalam assessment. Hal ini penting untuk menghindari keluaran PLS sebagai kepentingan politik semata. Indikator ini dapat berupa indikator efektivitas, indikator efisiensi, dan indikator koherensi, indikator relevansi dan kegunaan dari evaluasi.

3. Kelembagaan Eksekutif Dalam Pembentukan Regulasi

Mencermati perkembangan jumlah peraturan perundang-undangan, saling tumpang tindih dan substansi yang dianggap menghambat aspek-aspek kehidupan bernegara seperti aspek ekonomi, kesatuan dan kebhinekaan, Presiden Joko Widodo dalam janji kampanye menggagas kelembagaan yang mengurus regulasi secara terintegrasi. Tentu telah banyak argumentasi yang menyokong gagasan ini termasuk meminjamnya dari kelembagaan serupa diberbagai negara seperti di Amerika Serikat, Australia, Jepang, Korea Selatan. Namun disisi lain urgensi mengenai kelembagaan ini juga tidak sedikit pula argument yang menyatakan tidak perlu karena mengatasinya bukan dengan kelembagaan semacam ini tetapi dengan pendekatan yang lainnya. Namun sebagai kenyataan politik dan yuridis, revisi UU No. 12 Tahun 2011 telah menyebutkan secara umum “kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, yang ditempatkan secara sentralistik dalam fungsi Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Perda Provinsi dan fungsi pengundangan.

Dengan pengaturan demikian, kelembagaan yang dimaksud sangat terbuka untuk menentukan berbagai design kelembagaannya:

Pertama, apa karakteristik yang hendak disematkan dalam kerangka fungsi penyusunan prolegnas pemerintah, perencanaan RPP, Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Perda Provinsi dan fungsi pengundangan. Bila kerangka ini dimaksudkan hanya koordinatif dan administratif belaka, maka kebutuhan untuk mendirikan kelembagaan baru rasanya tidak diperlukan dan cukup dilekatkan ke dalam salah satu kementerian seperti eksisting saat ini. Oleh karena itu dalam hubungan dengan fungsi-fungsi tersebut, maka perlu dipertimbangkan karakteristik kelembagaan sebagai berikut :

- a. Karakter *non-policy*. Pembentukan peraturan perundang-undangan selalu berdasar pada wewenang , yakni apakah atribusi atau pelimpahan. Karena itu kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diberikan kepada siapa saja berdasarkan cara perolehan wewenangnya. Paling pokok adalah inisiasi pembentukan yang bisa berasal dari badan atau pejabat yang mempunyai wewenang untuk itu. Oleh karena itu kelembagaan dengan fungsi Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dan fungsi pengundangan adalah fase lanjutan dari inisiasi, yang seharusnya berkarakter non-policy. Artinya kelembagaan ini tidak masuk pada wilayah untuk memberikan evaluasi atau judgment substansi yang berisi policy.
- b. Karakter keahlian (*expertise*) . Dengan karakter non policy maka kelembagaan dalam fungsi Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi maka kelembagaan ini memproduksi keluaranya berdasarkan *expertise judgment*. Dengan basis keahlian maka akuntabilitas kelembagaan ini

adalah keluaran atau produk yang dihasilkan karena keahlian dalam melakukan harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsepsi. *Expertise Judgment* menjauhkan kepentingan kelembagaan dalam melaksanakan fungsinya meskipun pada beberapa area kepentingan ini harus dijustifikasi sebagai kebijakan presiden dalam substansi peraturan perundang-undangan. Dengan fungsi Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, dapat ditentukan keahlian yang dibutuhkan bagi kelembagaan ini, yakni apakah hanya perancang dengan keahlian hukum atau diperlukan non hukum.

Kedua, ruang lingkup wewenang. Merujuk pada Perubahan UU No. 12 Tahun 2011, kelembagaan dengan fungsi pembentukan peraturan penyusunan prolegnas pemerintah, perencanaan RPP, pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Perda Provinsi dan fungsi pengundangan, nampak bahwa kelembagaan ini hanya bersifat koordinatif belaka dan pada satu aspek yakni pengundangan hanya bersifat administratif belaka. Selain koordinatif dan administrative, kelembagaan ini juga terbatas jangkauannya pada regulasi yang lainnya seperti peraturan daerah Kabupaten/ Kota dan peraturan Menteri. Dengan ruang lingkup semacam ini, bagi saya sulit untuk dibaca sebagai kelembagaan yang ideal dalam kerangka memperbaiki kondisi hukum kita dari sisi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Maka gagasan kelembagaan yang ideal sebagai fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan – yang dipisahkan dari fungsi hukum sebagaimana ditetapkan dalam pasal 99A – dapat ditimbang sebagai berikut :

- a. Prinsip utama adalah berbasis siklus atau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, meskipun penekanannya pada aspek perencanaan

legislasi dan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Artinya dengan pendekatan siklus atau tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, hal ini menentukan design kelembagaan. Misalnya perencanaan dibutuhkan data sehingga kelembagaan ini adalah sebagai data center.

- b. Posisi kelembagaan tidak mengatasi dan tidak dapat mengambil alih tugas-tugas kelembagaan lain yang secara atributif atau berdasar pelimpahan mempunyai wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan. Encroachment terhadap kelembagaan ini bisa terjadi dalam fungsi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi dalam konteks kepentingan substansi.
- c. Memperluas jangkauan perencanaan legislasi dan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tidak hanya PP, Perpres dan Perda Provinsi.
- d. Secara umum, design untuk memperbaiki kondisi regulasi adalah berbasis pencegahan yakni menyediakan best practice dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Secara khusus pendekatan ini diperlukan dalam hal jangkauan terhadap Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi tidak hanya PP, Perpres dan Perda Provinsi. Artinya diluar PP, Perpres dan Perda Provinsi, tersedia best practices bagi kelembagaan lain yang membentuk nomenklatur peraturan perundang-undangan lainnya. Best practices ini pula menyangkut bagaimana melakukan simplifikasi, mengurangi jumlah peraturan dan sebagainya yang berkarakter fasilitatif.
- e. Karakteristik non policy dan expertise, maka kelembagaan ini membutuhkan keahlian dari sumber daya manusia. Sejalan dengan hal ini, kelembagaan

ini menjadi rujukan bagi aparatur fungsional di bidang hukum (khususnya perancang) dalam pembinaan dan pengembangan kapasitas. Sejalan dengan karakter demikian kelembagaan ini harus melakukan pula fungsi riset.

Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Surabaya

Surabaya, 1 Oktober 2019
Hotel Santika Premier Gubeng
Jl. Raya Gubeng No. 54, Surabaya

A. Susunan Acara:

- 1) Perkenalan
- 2) Pemantik Diskusi oleh PSHK
- 3) Mini Panel 1
- 4) Forum Diskusi (Tanya-Jawab)
- 5) Mini Panel 2
- 6) Forum Diskusi (Tanya-Jawab)
- 7) Mini Panel 3
- 8) Forum Diskusi (Tanya-Jawab)
- 9) Foto Bersama

B. Pemantik Diskusi:

Oleh: Fajri Nursyamsi, S.H., M.H. (Peneliti PSHK)

Diskusi akan dibagi menjadi 3 bagian, yaitu:

- 1) Mini Panel 1: Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi Peraturan Perundang-Undangan
Pemakalah:
 - a. Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum. (Fakultas Hukum Universitas Mataram)
 - b. Dr. Yahya Ahmad Zein. S.H, M.H. (Fakultas Hukum Universitas Borneo)
 - c. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Jember)
 - d. Rosita Indrayawi, S,H., M.H. (Fakultas Hukum

Universitas Jember)

2) Mini Panel 2: Reformasi Regulasi untuk Penguatan
Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pemakalah:

- a. Dr. Aan Eko Widarto, S.H., M.Hum. (Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya)
- b. Dr. Tommy F. Sumakul, S.H, M.H. (Fakultas Hukum
Universitas Sam Ratulangi)

3) Mini Panel 3: Reformasi Regulasi dalam Penguatan
Kelembagaan Yang Terkait Dengan Peraturan Perundang-
Undangan

Pemakalah:

- a. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D. (Fakultas
Hukum Universitas Lambung Mangkurat)
- b. Ekawestri Prajwalita Widiati, S.H., LL.M. (Fakultas
Hukum Universitas Airlangga)
- c. Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H. (Fakultas Hukum
Universitas Udayana)
- d. Dr. Radian Salman, S.H., LL.M. (Fakultas Hukum
Universitas Airlangga)

Latar belakang diadakannya diskusi pada hari ini adalah bahwa tidak bisa dipungkiri jika Indonesia sedang mengalami permasalahan dalam sistem regulasinya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam hal ini, Pemerintah sudah berkomitmen untuk menyelesaikan permasalahan, terutama dalam penyederhanaan regulasi. Strategi dan upaya penyelesaian permasalahan regulasi tersebut perlu dirumuskan secara sistematis menjadi agenda Reformasi Regulasi di Indonesia. Berikut beberapa catatan terkait reformasi regulasi tersebut:

1) Perencanaan dan Pembangunan Regulasi

Antara perencanaan dan tindak lanjut perencanaan ada ketidak sesuaian, sehingga perencanaan yang bertujuan membangun regulasi malah tidak terwujud, justru regulasi yang tidak direncanakan (di luar rencana) yang terwujud. Misalnya, pada tahun 2017, Peraturan Pemerintah yang direncanakan untuk program penyusunan (progsun) ada 89, sementara yang terwujud hanya 3, dan yang terbentuk diluar progsun ada 63. Selanjutnya pada tahun 2018, Peraturan Pemerintah yang direncanakan untuk progsun ada 43, sementara yang terwujud hanya 3, dan yang terbentuk diluar progsun ada 45. Pada tahun 2017, Peraturan Presiden yang direncanakan untuk progsun ada 54, sementara yang terwujud hanya 4, dan yang terbentuk diluar progsun ada 153. Pada tahun 2018, Peraturan Presiden yang direncanakan untuk progsun ada 30, sementara yang terwujud hanya 3, dan yang terbentuk diluar progsun ada 124.

2) *Hiper Regulation*

Merujuk data yang dihimpun oleh PSHK, terdapat 7621 Peraturan Menteri, 765 Peraturan Presiden, 452 Peraturan Pemerintah, dan 107 Undang-Undang. Apalagi jika dilihat jumlah 5 tahun terakhir, dimana pada tahun 2014-2018 telah muncul banyak peraturan, misalnya pada Peraturan Menteri. Pada tahun 2014-2018 telah terdapat 7621 Peraturan Menteri, padahal pada tahun 2000-2015 hanya menghasilkan 8311 Peraturan Menteri. Artinya begitu banyak peraturan akan satu bidang, sebagai contoh pada bidang usaha, terdapat 9 Undang-Undang, 2 Peraturan Pemerintah, 4 Peraturan Presiden dan 8 Peraturan Menteri.

3) Peraturan Bersifat Estafet Kelembagaan

Pembentukan regulasi yang ada sekarang bersifat estafet kelembagaan, dimana antara satu lembaga saling menunggu, tidak bisa mendahului dan terikat oleh proses, tidak bisa membantu satu sama lain. Dimana alur pembuatan regulasi

sekarang adalah:

- 1) Perencanaan, oleh BPHN Kemenkumham, Bappenas, Sekneg
- 2) Persiapan, oleh K/L Sektor, DJPP Kemenkumham
- 3) Pembentukan, oleh K/L Sektor, DJPP Kemenkumham
- 4) Pengesahan, oleh K/L Sektor, Sekneg
- 5) Pengundangan dan Publikasi, oleh K/L Sektor, DJPP Kemenkumham, Sekneg
- 6) Monitoring dan Evaluasi, oleh K/L Sektor, BPHN Kemenkumham

Proses tersebut di atas menunjukkan bahwa semua institusi memiliki bagian masing-masing dan tidak bisa saling membantu, contohnya ketika tahap perencanaan belum selesai, maka K/L sektor tidak bisa bekerja, harus menunggu BPHN, sehingga ketika pada satu bagian menumpuk, maka bagian lain belum tentu bisa membantu, bahkan cenderung tidak mengerjakan apa-apa.

Dalam rangka menyelesaikan permasalahan tersebut di atas, maka pemerintah 'nampaknya' akan membentuk lembaga/terkait dengan pengelolaan regulasi. Hal ini setidaknya dapat dilihat dari kutipan 3 tokoh berikut, yaitu:

- a) Menteri PPN/Kepala Bappenas: Prof. Bambang
- b) Presiden : Joko Widodo
- c) Ketua DPR: Bambang Soesatyo

Hal tersebut, kemudian dibawa ke dalam Revisi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan. Adapun beberapa poin lain juga di dalam revisi ini, seperti *carry over* dan sebagainya. Melalui FGD ini diharapkan dapat

menghasilkan usulan-usulan atau masukan terkait dengan Revisi Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-Undangan.

C. Sesi Pemaparan Peserta: Mini Panel 1

1) Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum.

“Anatomi Paling “Sensitif” dari Peraturan Perundang-Undangan”

- Banyak perumusan peraturan perundang-undangan DPRD di tingkat daerah berhenti di urusan teknis. Perumusan tersebut tidak melihat paradigma, hal tersebut berkonsekuensi pada peraturan perundang-undangan yang hanya akan menjadi perintah dan larangan semata. Padahal, peraturan perundang-undangan adalah soal paradigma. Misalnya, RKUHP yang akan menggantikan KUHP sebagai warisan kolonial yang telah dianggap usang. Idealnya, peraturan perundang-undangan itu membahagiakan, namun kenapa dalam konteks RKUHP banyak demonstrasi.
- Masyarakat dalam perkembangannya terus berkembang, dimana peraturan perundang-undangan tidak bisa mengikuti hal tersebut, sehingga muncul anomali. Dalam masa-masa anomali, muncul pihak-pihak yang menawarkan paradigma baru, dimana lompatan-lompatan paradigma baru ini dikenal sebagai revolusi. Ternyata, di Indonesia hal ini tidak cenderung muncul perubahan ke atas, hanya maju-mundur.
- Mengenai HAM, di era hukum modern, muncul pandangan bahwa HAM tidak bisa dicabut oleh undang-undang. Meskipun tidak diakomodir,

setidaknya, HAM tidak bisa dicabut oleh undang-undang. Di Indonesia, HAM ini belum diakui secara penuh, seperti apakah sesuai arah pandang bangsa dan sebagainya, meski telah meratifikasi ICCPR.

- Selanjutnya berkaitan dengan legislasi moral. Terkait belum adanya paham konsep mengenai HAM secara penuh, hal ini berkonsekuensi terhadap moralitas legislasi. Banyak persoalan privat menjadi publik dan sebaliknya. Contoh masalah persoalan 'kelamin' harusnya privat, tetapi dibawa ke arah publik. Ranah privat ke ranah publik, contoh banyak mobil plat merah di *mall*, yang pada akhirnya berdasarkan paradig dalam masyarakat hal tersebut adalah hak pribadi yang bersifat privat. Moral di ranah internal, contoh kejujuran bagi hakim, dianggap bermoral, padahal itu adalah sewajarnya. Hal-hal ini moral, sehingga bukan maauk ranah hukum, ada kalanya hukum tidak bisa masuk ke moral. Contohnya, wanprestasi bisa diatur hukum, tetapi tidak bisa jujur dipaksakan lewat hukum. Artinya, tidak semua "norma" moral bisa diakomodasi hukum. Moral bisa dijadikan peraturan perundang-undangan apabila martabat dan kesejahteraan rakyat dibahayakan. Sebaliknya, tidak bisa semua moral menjadi peraturan perundang-undangan, terutama ketika melukai moral masyarakat majemuk. Artinya, tidak bisa semua diserahkan ke negara untuk diatur, seolah-olah negara adalah kepala rumah tangga "moral". Perlu dilihat relasi hukum dan moral, sebab seolah-olah ada fasisme religius di Indonesia.
- Mengenai konteks sosial, seolah-olah di masyarakat semua itu harus diatur, namun, ada *living law* di masyarakat jika dipoitifkan justru akan menjadi masalah sosial. Contohnya, terkait unggas, itu ada

penyelesaiannya sendiri.

- Mengenai keadilan dan kepentingan umum.

2) Dr. Yahya Ahmad Zein. S.H, M.H.

“Reformasi Regulasi Melalui Penataan Jenis Peraturan Perundang-Undangan di Luar Hierarki Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”

- Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan salah satu penyebab terjadinya banyaknya regulasi di Indonesia. Disini tidak dijelaskan materi muatannya.
- Terdapat 14.334 peraturan menteri, dan yang menarik ada sekitar 8.500-an peraturan yang dibuat oleh non-kementerian.
- Harusnya diperhatikan mengenai materi muatan dan kesesuaian. Seharusnya, asas ini masih harus tetap dipakai. Artinya, ketika melihat urgensi muatan mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, sampai peraturan presiden, harus pula diperhatikan asas tersebut.
- Mengenai peraturan pemerintah dan peraturan presiden, sebenarnya kedua-duanya ada kesamaan, yaitu dibuat dalam rangka kepentingan kekuasaan eksekutif. Batasan-batasan penggunaan menjalankan kekuasaan pemerintah ada dalam materi ini.
- Pada saat bicara peraturan daerah jelas dalam hierarki, tapi tidak dengan peraturan menteri. Padahal, peraturan menteri bisa mendiskreditkan peraturan daerah.
- Pada saat membicarakan mengenai penataan di luar hierarki, memang tidak boleh lepas dari Pasal

8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Persoalannya adalah tidak ditentukan secara muatan dan tempat hierarkinya dimana. Padahal, dalam asas peraturan perundang-undangan, harus ada asas mengenai jenis, muatan, dan kesesuaian.

- Terlalu luasnya Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menggolongkan banyak sekali peraturan perundang-undangan. Padahal misalnya, kita tahu bahwa Pengadilan tidak boleh membuat ketentuan umum yang mengikat keluar.
- Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang tidak masuk dalam hirarki peraturan perundang-undangan, ke atasnya kemana. Padahal, secara teori peraturan perundang-undangan menurut Adolf Merkl, hukum itu ikut sumber hukum di atasnya dan sumber hukum di bawahnya. Contohnya peraturan daerah itu harusnya mengikuti peraturan menteri, tetapi kedudukannya di mana.
- Prof. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa terkait cara mengkaji hierarki di luar hierarki peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satunya, bahwa lembaga negara utama yang sebenarnya kedudukannya setara dengan Presiden, maka sudah selayaknya peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh lembaga ini, sudah wajar kalau peraturan yang dibuat sejajar dengan peraturan presiden. Hal tersebut dilaksanakan dalam rangka *check and balances*.

3) Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

“Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi dan

Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Telaah Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan)”

- Isu ini menarik karena nanti ada Kementerian Legislais atau Badan Legislasi, tetapi kemungkinan ada di Badan Legislasi. Artikel ini akan membahas:
 - a. Penguatan substansi; dan
 - b. Penguatan prosedur.
- Undang-Undang tentang Kementerian telah menutup secara limitatif keberadaan 34 Menteri.
- Saat ini, mulai digagas mengenai badan legislasi karena sebenarnya tidak memungkinkan menjadi kementerian.
- Artikel ini menggunakan Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena dianggap secara materiil telah ada.
- RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini tidak partisipatif karena dibahas hanya beberapa hari.
- RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak hanya sekadar *carry over*.
- Terdapat 3 substansi dalam RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:
 - 1) *Carry over*;
 - 2) Kelembagaan; dan
 - 3) Pembantuan dan peninjauan.
- RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini sebenarnya hanya parsial, padahal sebenarnya di BPHN sudah ada yang lengkap.
- Terdapat lima persyaratan undang-undang yang baik:

a. Dasar-dasar peraturan perundang-undangan yang baik

Ada 3 yakni: Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan di dalam RUU tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Di Jepang, tidak terdapat hierarki secara resmi. Di Indonesia, diatur tetapi tidak keseluruhan. Materi muatan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai keranjang sampah.

b. Tertib pembentukan

Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden ini yang diharmonisasi, namun, bagaimana peraturan menteri, peraturan lembaga, dan peraturan daerah?

c. Partisipasi publik, dengan catatan:

- 1) belum ada pedoman formal partisipasi publik;
- 2) belum ada peraturan (naskah akademis/ analisis pendukung) belum tersedia secara baik; dan
- 3) partisipasi sifatnya masih formal (belum signifikan), tidak bisa merubah.
- 4) Pasal 88 dan 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, tidak ada pedoman konsultasi publik. Mengenai KUHP misalnya, Pasal 218 masih ada terkait penghinaan presiden, padahal MK sudah mengingatkan.

d. Adopsi dan evaluasi yang ada

Judicial review telah terlembagakan tetapi

legislative review dan executive preview belum terlembagakan. Dalam Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Papua misalnya, setelah satu tahun diundangkan harus dievaluasi. Misalnya lagi, batas usia perkawinan yang seharusnya menjadi tugas legislatif saja ini. Saat ini, belum ada model baku lembaga dan kekuatan mengikat hasil evaluasi.

- e. Sistem pengujian peraturan perundang-undangan yang baik

Apabila ini kuat, persyaratan-persyaratan undang-undang yang baik sebelumnya akan juga dapat mengiringi. Keberadaan persyaratan ke-5 ini merupakan sebuah penyempurna. Berkaitan dengan hak-hak Ekosob sebenarnya MK sangat baik, namun urusan agama dan tindak pidana korupsi masih bersifat konservatif. Sedangkan, MA dinilai tidak baik karena terdapat biaya perkara dan persidangannya tertutup.

- Telaah Revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:
 - a. Konsep pemantauan dan peninjauan lemah sekali, yang wajib dilakukan ini hanya undang-undang sementara peraturan lain tidak.
 - b. Gagasan revisi menyeluruh seharusnya diinisiasi, pertama Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus diubah. Peraturan MA, DPR, DPD harus dikeluarkan.
 - c. Hapus Pasal 10 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan.

- d. Semua jenis peraturan perundang-undangan harus masuk dalam hierarki.
- e. Kewenangan terhadap lembaga baru ini bertanggung jawab atas pembentukan peraturan perundang-undangan. Semua regulasi harus disusun oleh menteri/lembaga baru ini, kecuali peraturan daerah.
- f. Lembaga baru melakukan evaluasi semua peraturan perundang-undangan.

4) **Rosita Indrayawi, S.H., M.H.**

“Urgensi Harmonisasi dan Sinkronisasi Sebagai Bentuk Penguatan dan Peningkatan Kualitas Regulasi di Indonesia”

- Harmonisasi dan sinkronisasi saat ini ‘dianaktirikan; karena dianggap telah ada peran DPR. Kegiatan harmonisasi dan sinkronisasi hanya dilakukan pada peraturan perundang-undangan tertentu. Belum ditekankan pada peraturan yang dibutuhkan masyarakat di tingkat daerah.
- Saat ini banyak sedang dibahas mengenai substansi RUU
- Permasalahan pengharmonisasian yang terjadi:
 - a. Masih adanya semangat egoisme sektoral karena belum ada persamaan persepsi mengenai hakikat peraturan perundang-undangan. Artinya, yang tidak berkaitan dengan bagiannya, biasanya dilakukan secara *ogah-ogahan*.
 - b. Wakil yang dipilih menteri berganti-ganti. Bahwasannya, ketika pembahasan wakilnya selalu ganti-ganti.

-
- c. Bahwasannya RUU yang akan diharmonisasikan baru dibagikan dan dibahas saat rapat, sehingga yang didiskusikan adalah bersifat spontan dan tidak merepresentasikan lembaga/instansi. Misalnya, terkait RKUHP, yang nyatanya masih seperti itu.
 - d. Pendapat pimpinan yang sering dilatarbelakangi oleh kepentingan tertentu.
 - e. Struktur atau biro hukum yang perannya belum optimal dan tidak fokus pada hukum.
 - f. Tenaga fungsional perancang perundang-undangan masih terbatas dan belum memiliki spesialisasi tertentu.
- Rekomendasi:
 - a. Proses harmonisasi dapat dilakukan dalam tingkat manapun, baik dalam perencanaan, pembahasan, dan yang lainnya.
 - b. Apabila proses harmonisasi dari awal, diharapkan proses di Kemenkumham tidak lagi lama.
 - c. Khusus RUU, proses pengharmonisasian bisa dilakukan sejak penyusunan Naskah Akademik.
 - d. Pembulatan RUU dilaksanakan dalam kerangka forum konsultasi yang melibatkan ahli.
 - e. Harmonisasi RUU dengan Putusan MK dan MA.

❖ **Forum Diskusi Mini Panel 1:**

Pertanyaan:

1. Ekawestri Prajwalita Widiati, S.H., LL.M.

Pertanyaan untuk Pak Widodo, paradigma apa yang bisa menjelaskan bahwa kita ini senang membuat aturan? Mungkin bisa dijelaskan dalam aspek filsafat.

2. Dr. Tommy F. Sumakul, S.H, M.H.

a. Mengenai uji publik, saya pernah mengikuti kegiatan uji publik peraturan di kampus, tetapi anehnya, masukan-masukan yang didapat saat uji publik tidak diakomodir. Pada saat draft dikeluarkan, ternyata hasilnya sama seperti draft awal. Siapa disini yang mengontrol uji publik?

b. Tiap-tiap DPR punya 5 tenaga ahli yang isinya rekan mereka, biasanya rancangan dibuat mereka, sehingga masih banyak sekali akhirnya yang bergantung pada mereka.

3. Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H.

a. Berbicara tentang moral dan hukum, Kelsen mengatakan bahwa tidak semua nilai-nilai moral bisa dipoitifkan. Ini misal dalam RKUHP berbahaya ketika mencoba memasukkan semuanya, dalam hal ini *living law* yang dikooptasi oleh negara.

b. Kebanyakan ada Naskah Akademik yang bagus, tetapi kebanyakan di luar dari standar. Naskah Akademik yang dibuat oleh dosen harusnya menjaga moral juga.

4. Fajri Nursyamsi, S.H., M.H.

Mengenai pembuatan undang-undang di luar prolegnas.

Jawaban Pemakalah:

1. Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum.

- a. Saat ini, semua hal terkesan mau diatur. Seperti KUHP dan KUHP, sebelumnya Von Savigny menolak karena menurut dia budaya Jerman dan Perancis adalah beda dan bahwa hukum berkembang dengan masyarakat. Tapi, kodifikasi abad ke-19 dianggap penting, dengan kelebihan hukum lebih sistematis. Tetapi kelemahannya, semua hal kemudian seolah bisa diantisipasi oleh hukum. Padahal, pasti ada saja yang lepas dan tidak mampu semua diakomodir.
- b. Seharusnya, tidak semua yang baru harus diundangkan, padahal bisa melalui yurisprudensi. Dari sini diharapkan muncul kaidah-kaidah baru karena hukum selalu bergerak. Yurisprudensi dianggap tidak tepat karena tidak menganut *stare decisis*.
- c. Hans Kelsen menulis mengenai hukum murni, dimana Kelsen ingin menganasir hukum dari yang lain. Beliau berpandangan bahwa moral baru menjadi hukum ketika dipoitifkan.
- d. Dalam *pure theory of law*, mengatakan bahwa hukum itu harus murni, ingin menjauhkan anasir-anasir dari non-hukum. Hukum adalah ketika dibuat oleh penguasa. Bukan berarti Kelsen menolak hukum, tetapi moral baru mengikat ketika jadi hukum. Analoginya, tidak semua dosa di agama itu jadi hukum.

Contohnya, dalam agama Hindhu makan sapi dosa, di Islam, makan babi dosa. Sehingga, tidak semua yang melangagr moral itu harus dipositifkan. Karena moral ini di ranah abstrak, kalau semua dinormatiskan, maka akan menciptakan fasisme religi, dan melukai masyarakat.

2. Dr. Yahya Ahmad Zein. S.H, M.H.

- a. Banyak uji publik yang hanya menggugurkan kewajiban, tanpa berpikir substansi yang sesuai dengan aspirasi dan keinginan masyarakat.
- b. Mengenai kontrol, harusnya kntrolnya ada pada publik.
- c. Pada saat RUU KUHP dan KPK yang mendapat perhatian besar dari publik. Tapi kemudian RKUHP, Pertanahan dihentikan, tetapi KPK sudah terlanjur sudah disahkan karena publik baru masuk di akhir.
- d. Kampus yang dianggap sebagai publik, sebenarnya belum dianggap publik. Dalam hal ini, yang dianggap publik adalah masyarakat luas.
- e. Sebenarnya, mekanismenya tidak hanya uji publik.

3. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

- a. Partisipasi tidak membawa dampak signifikan terhadap RUU. Problem klasik dalam partisipasi publik adalah:
 - 1) Pedoman partisipasi belum ada, Pasal 88 dan 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tidak ada turunnya,

misalnya terkait bagaimana pedoman konsultasi publik dapat dilakukan. Belum ada SOP terkait ini.

- 2) Dalam partisipasi, masyarakat harusnya tahu tentang naskah yang akan/sudah dirubah, sehingga solusinya bisa dimasukkan dalam website DPR (misalnya dalam portal). Kegiatan partisipasi tidak hanya terkait mengundang dan diundang dan Portal resmi ini harusnya dibuat oleh DPR.
 - 3) Ternyata masih banyak partisipasi yang masih hanya bersifat formalistik.
 - 4) Kontrol yang lain mungkin bisa lewat petisi, dll.
- b. Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bicara mengenai RUU di luar prolegnas boleh, dengan dua pertimbangan (keadaan dan kepentingan nasional). Ini semua benar-benar tafsiran Presiden dan DPR. Pasal ini sebaiknya kita kesampingkan saja dan harusnya dua tersebut kumulatif.

4. Rosita Indrayawi, S.H., M.H.

Ketika Naskah Akademik sudah benar, maka sebenarnya bisa dijadikan dasar yang penuh. Artinya, penekanannya lebih kepada kualitas dari Naskah Akademik.

D. Sesi Pemaparan Peserta: Mini Panel 2

1) Dr. Aan Eko Widarto, S.H., M.Hum.

"Judul: Kelemahan Prosedur Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan Pasca Perubahan UU 12 Tahun 2011”

- Problematika perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, salah satunya adalah tidak menormakan seluruh petitium Putusan MK 92/2012.
- Keterlibatan DPD dalam Prolegnas sangat kurang.
- Pasal 49 ayat (1), justru di ayat (3) ada perubahan dengan adanya kelembagaan. Ini maksudnya merubah yang tidak perlu diubah dan sebaliknya.
- Dalam Pasal 51 ada beberapa hal yang tidak dimasukkan.
- Peneguhan MK:
Tingkat 1: Tripartide
Tingkat 2: Tripartide, Asal Persetujuan
Tingkat 3: DPD Tidak Masuk (Bipartide)
- Dalam prosesnya, seringkali praktiknya DPD dilibatkan dalam pembicaraan awal, ketika masuk ke substansi tidak dilibatkan. Misalnya, dalam Pasal 68 Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, DPD tidak dilibatkan
- Pengajuan dari DPD kebanyakan dikembalikan oleh DPR karena dinilai tidak berwenang.
- Dalam pengajuan, sudah jelas bahwa kewenangan DPD sudah membahas pemekaran daerah misalnya, itu seringkali dibahas tanpa DPD.
- Selain itu, dalam putusan MK juga ada mengenai penyebarluasan, yaitu Pasal 88 ayat (1) dan Pasal 89 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Pasal 58 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan bentuk sentralisasi

harmonisasi Peraturan Daerah Provinsi.

- Terdapat ketidaksinkronan antara konsideran dan batang tubuh dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam huruf b konsideran, saya memandang bahwa proses dimulai dari perencanaan dan pemantauan. Sementara, Pasal 1 ayat (1) Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan definisi pembentukan masih sama dengan yang lama.
- Dalam batang tubuh disebutkan bahwa pemantauan dan peninjauan menjadi bab tersendiri, tetapi, dalam penjelasan umum sama dengan yang ada dalam konsideran. Jadi, disini dinilai ada kemunduran karena tidak ada sinkronisasi dengan Putusan MK, disini tidak ada kepastian.

2) Dr. Tommy F. Sumakul, S.H, M.H.

“Reformasi Regulasi dalam Penggunaan Keuangan Anggota DPRD untuk Pencegahan Korupsi”

- Saat ini, produk peraturan banyak yang bertentangan dengan kondisi-kondisi masyarakat. Contoh: Saat seorang terpilih menjadi DPR/ DPRD setelah seminggu, telah langsung ada Bank Daerah yang menawarkan peminjaman dengan jumlah besar. Pada akhirnya, setelah dikalkulasi pendapatannya selama 5 tahun sudah diletakkan di bank. Penghasilan mereka adalah setiap minggu mengambil SPPD.
- Secara ekonomis, *bargaining* DPRD memang lemah karena keuangan bergantung pada Kepala Daerah.
- Salah satu masukan perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan, mungkin bisa terkait pemisahan keuangan antara legislatif dan eksekutif agar tidak terjadi ketergantungan.

- Reformasi regulasi ditujukan untuk menekan penyalahgunaan kewenangan. Mungkin, ada satu lembaga yang memang khusus mengawasi persoalan-persoalan ini. Dalam arti bahwa untuk membatasi kesewenangan-wenangan, perlu adanya pengawasan.
- Regulasi yang ada saat ini kualitasnya harus ditingkatkan supaya pelaksana regulasi akan bertindak dengan berhati-hati.
- Kesimpulan:
 - a. Kualitas regulasi mempengaruhi potensi terjadinya korupsi;
 - b. Reformasi undang-undang ini membatasi korupsi, khususnya karena pengaruh parpol;
 - c. Perlu adanya lembaga pengawasan pembuatan regulasi di daerah; dan
 - d. Pembuat regulasi harus hati-hati agar tidak pelanggaran hukum.

❖ **Forum Diskusi Mini Panel 2:**

Pertanyaan:

1. **Fajri Nursyamsi, S.H., M.H.**
 - a. Mengenai DPD, kalau di internal DPD itu seperti apa? Memang kalau akan diikutsertakan apa memungkinkan dari kelembagaan? Mengingat tidak ada keberadaan fraksi, bagaimana mekanismenya agar efektif dan tidak menghambat?
 - b. Terkait dengan skema keuangan, apakah memang berbicara anggaran yang memang

kuasa dari eksekutif, apakah kemudian ada pemisahan antara legislatif dan eksekutif dalam keseluruhan atau dalam legislasi saja?

2. Dr. Yahya Ahmad Zein, S.H, M.H.

Pembentukan terakhir adalah sampai pengundangan, perubahan undang-undang ini akan merubah pakem karena tidak berhenti sampai pengundangan. Tatanan ini memundurkan kita atau memajukan kita?

3. Rosita Indrayawi, S,H., M.H.

Terkait inisiasi RUU yang dibuat oleh DPD. Sekitar 2 tahun yang lalu terdapat pembahasan terkait perubahan yang semacam Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang diinisiasi DPD tapi sampai sekarang tidak ada, bahkan, draftnya sudah jadi.

4. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

- a. Terkait dengan peraturan daerah, konsep harmonisasi untuk peraturan daerah sebenarnya untuk memastikan agar peraturan di daerah sesuai dengan kepentingan nasional. Bukan pembatasan terhadap pemerintah daerah.
- b. Kalau pengadilan jelas kekurangannya pasif, tertutup, membayar.

Jawaban Pemakalah:

1. Dr. Aan Eko Widarto, S.H., M.Hum.

- a. Konstruksi kelembagaan DPD: tidak ada fraksi. Kemudian ketika diolah terdapat 4 komite pokok yang seluruh provinsi terwakili dalam

- tiap komite. Di luar itu, ada alat kelengkapan, misalnya Perancang Undang-Undang.
- b. Bagaimana kemunculan RUU? Dalam hal ini dimunculkan salah satu Komite dan Perancang Undang-Undang, dibahas dalam sidang paripurna DPD, lalu diusulkan ke DPR dan tembusan ke Presiden.
 - c. Dari sini, akan dibentuk tim pembahasan (Komite Pengusul dan Perancang Undang-Undang).
 - d. Tidak ada ukuran sejauh mana DPD dilibatkan dalam pembahasan tingkat 1, hanya tergantung pada DPR.
 - e. RUU Kelautan yang kemudian di *take over* menjadi RUU dari DPR, begitu pula RUU Pelabuhan.
 - f. Ketika ada pemantauan dan peninjauan ini padahal dilihat dari definisi sebenarnya tidak signifikan.
 - g. Lebih cenderung otonomi daerah dengan menggunakan peran Pengadilan sebagai evaluator.
2. **Dr. Tommy F. Sumakul, S.H, M.H.**
Menghindari korupsi dengan melakukan pemisahan keuangan, antara eksekutif dan legislatif sehingga kepentingan-kepentingannya tidak tersandera.

E. Sesi Pemaparan Peserta: Mini Panel 3

1) Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.

"Menepis Democracy Retrogression"

- Siklus Demokrasi: ketika eksekutif dan legislatif

telah terkonsolidasi tapi *power* masyarakat lemah maka peraturan perundang-undangan yang ada akan cenderung populis dan sebaliknya.

- Hugh dan Gisberk, serangan demokrasi pada legislasi yaitu:
 - a. Rekayasa hukum pemilu = *presidential threshold*;
 - b. Mengacau kebebasan berkumpul = Perpu/UU Ormas; dan
 - c. Mengancam integritas lembaga/melemahkan *check and balances* = UU KPK yang dilemahkan.
- Lembaga negara perlu akuntabilitas, adalah untuk melakukan pembatasan.
- Idealnya, pemegang kekuasaan tertinggi adalah masyarakat. Artinya, masyarakat yang bisa memberi *reward and punishment*. Harusnya ini ada gagasan disini.
- Akuntabilitas kelembagaan:
 - a. Satu fungsi parlemen yang penting adalah *servicing the constituent*.
 - b. Memperjelas masa jabatan.
 - c. Pemantauan dan pengawasan pembuatan per- UUan yang rawan *conflict of interest*.
- Pembentukan Lembaga Legislasi Nasional dengan kemitraan *civil society*. Lembaga ini memantau dari awal.
- Substansi legislasi:
 - a. Bersubstansi konstitusionalisme;
 - b. Hak dan kebebasan sebagai norma;
 - c. Pasal 10 e Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: tidak setuju karena

pemenuhan hukum dalam masyarakat sangat luas, tetapi sebenarnya tidak setuju juga jika dihapus, karena ini merupakan tujuan sosiologis, namun Pasal ini perlu untuk di 'breakdown'.

- d. Memperkuat derajat partisipasi public yang menurut Arnstein (1969) derajat partisipasi publik dapat digambarkan sebagai berikut:

8) *Manipulation*

7) *Therapy* 6 s/d 8 disebut '*Real*' *Participation*

6) *Informing*

5) *Consultation* > Partisipasi di Indonesia masih pada level Konsultasi...

4) *Placation* 3 s/d 5 disebut *Symbolic Participation*

3) *Partnership*

2) *Delegation* 1 s/d 2 disebut *Non-Participation*

1) *Citizen Control*

▪ Pemantauan, Pengawasan/Peninjauan adalah penting untuk akuntabilitas.

▪ *Pre-Legislative Scrutiny:*

- a. Perencanaan
- b. Penyusunan: memperhatikan juga Putusan MK
- c. Pembahasan: harus transparan
- d. Pengesahan dan pengundangan

▪ *Post-Legislative Scrutiny:*

- a. PLS dilakukan oleh LLN dan kemitraan dengan *civil society*
- b. PLS memantau secara kritis implementasi Per-UUan

-
- c. PLS meneliti dan mencermati peraturan pelaksana, kesesuaian materi muatan, dll
 - d. PLS tidak hanya bekerja sebagai doctrinal normatif, namun juga sosiologis, bila mendiskusikan tentang implementasi dan efektifitas.
 - e. Dll.

2) Ekawestri Prajwalita Widiati, S.H., LL.M.

“Rekonseptualisasi Kewenangan Kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Reformasi Regulasi”

- Berlatar belakang dari Buku yang dikeluarkan dari BAPPENAS yang menjelaskan masalah peraturan perundang-undangan yang meliputi: inkonsistensi, multitafsir, konflik, dan implementasi.
- Ada 2 fitur penting, yakni:
 - a. *Statute law revision*
 - b. *Drafting Instruction*
- Dalam Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan muncul Lembaga baru yang berwenang setidaknya terkait 10 hal.
- Bagi Inggris, *legislative drafter* adalah *policy translator*.
- Setidaknya, ada 3 hal dalam *drafting instruction*:
 - a. Dampak kebijakan.
 - b. Kalau ada komitmen pemerintah terhadap konvensi internasional, maka harus dinyatakan.
 - c. Kalau ada perbuatan baru yang dikriminalisasi.
- Hal-hal yang dilakukan *drafter*:
 - a. Menelisir putusan-putusan yang ada.
 - b. Melacak ketentuan internasional di semua

jenjang yang terkait.

- c. Melakukan harmonisasi.
- d. Menyusun rencana *secondary legislation*.
- Mengenai etika, *drafter* harus menjaga jarak dengan yang memiliki hubungan.
- Inovasi pengolahan peraturan perundang-undangan, ini bisa jadi 'kendaraan' bagi pemerintah untuk menyusun *policy* untuk merapikan peraturan perundang-undangan yang *chaos*. Inovasi:
 - a. *Codification*
 - b. *Concilidation*
 - c. *Rewrite*
 - d. *Simplification (deregulation): one in one out*
- Gagasan:
 - a. Tenaga perancang harus menjaga jarak dengan kebijakan yang diinisiasi oleh lembaga pengusul.
 - b. *Research* dilakukan oleh selain tenaga perancang.
 - c. Kedua hal tersebut mempertimbangkan pula *life-cycle* dari regulasi.

3) Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H.

"Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Luar Kementerian: Efektifkah?"

- Masalah regulasi: ketidaksinkronan, tumpang tindih, banyak lembaga pembentuk, masih adanya egosektoral, tidak teraturnya delegasi pembuatan peraturan perundang-undangan.
- Nyatanya dalam peraturan menteri terdapat 'kasta-kasta': ada delegasi dari PP, Perpes, atau dibuat atas dirinya sendiri.
- Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

■

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, institusi yang terlibat ada banyak, diantaranya: BPHN, Baleg, Baleg DPR, Ditjen PP, dan LPP.

- Bagaimana dengan peraturan lembaga? Dalam hal penyusunan dan harmonisasi adalah mereka sendiri. Ini yang menjadi 'petaka' dari Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Hans Nawiasky menyatakan bahwa ada perbedaan antara *autonomi satzung* dan *verordnung*.
- Melihat dalam kelembagaan baru yang akan dibentuk, ada 3 hal yang perlu dikaji: karakter, tantangan, dan desain.
- Adanya perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, perencanaan merupakan kompetensi, harmonisasi, kompetensi dari lembaga yang baru.
- Pasal 17 UUD NRI 1945, menteri adalah pembantu Presiden. Ketika bicara dalam Revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lembaga yang baru, ini ternyata mengambil sebagian kewenangan presiden. Dalam hal ini sebenarnya terjadi perubahan. Oleh sebab itu, badan yang dimaksud harusnya beda dengan badan-badan yang lain.
- LPNK jika dilihat dalam Keppres 145 Tahun 2015, karakter LPMK bukan membidangi urusan tertentu tetapi tugas pemerintahan tertentu. Ini di luar tugas-tugas kementerian, sehingga LPNK ini untuk memperkuat tugas (menunjang) Presiden. Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undangan, badan ini mengambil urusan tertentu.

- Penggolongan LPNK:
 - a. LPNK yang membantu fungsi kementerian: LEMHANAS
 - b. LPNK pendukung yang mendukung di bidang substansi tertentu: BNPB, BNPT
 - c. LPNK yang masih menjalankan pelayanan publik: BNNP2TKI
 - d. LPNK yang fokus pada penelitian: LIPI, BATAN

Ini menunjukkan bahwa desain LPNK adalah menunjang tugas pemerintah.

- Penggolongan LNS:
 - a. Diketuai Presiden: Dewan Ketahanan Nasional
 - b. Terdiri dari masyarakat dan pemerintah
 - c. Terdiri dari pakar pemerintah
- Manakah yang lebih layak dipilih? apakah LLN akan masuk LPNK/LNS?
- LPNK, tantangannya Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang tentang Kementerian. Maka, harus melewati menteri untuk melakukan pembuatan regulasi. Disini lembaga tersebut justru harus berkoordinasi dengan kementerian lain. Disini justru akan terjadi penyanderaan kepentingan.
- LNS, terkunci dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Misalnya, KPK yang tidak dilibatkan dalam Perubahan UU KPK sekalipun.
- Desain Kelembagaan LPP:
 - a. Menggabungkan tugas BPHN dan Ditjen PP
 - b. Perencanaan, harmonisasi, dan sinkronisasi
 - c. Harmonisasi Perda

- d. Evaluasi dan Litigasi
- e. Pengembangan SDM jabatan fungsional
- Struktur Organisasi
 - a. Kepala (harus orang yang paham dalam perUUan)
 - b. Sekretaris Utama
 - c. Deputi-Deputi (misalnya Deputi Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Deputi Politik, Hukum, Pertahanan, dan Keamanan, Deputi Perekonomian dan Sumber Daya Alam, Deputi-Deputi Lain seperti Kementerian Koordinator), berkaitan dengan sinkronisasi dengan Kementerian-Kementerian
- Kesimpulan:
 - a. Revisi dijalankan secara konsisten oleh stakeholder.
 - b. Penempatan pimpinan setingkat menteri karena pengambilan fungsi Presiden.
 - c. Pembentukan sistem dan organisasi yang disesuaikan dengan tuntutan aktual mengatasi masalah regulasi.
 - d. Perlu adanya standarisasi tugas dan fungsi kelembagaan dan standarisasi hasil.
 - e. Standarisasi keterampilan SDM.
- Kesimpulannya, sebaiknya tidak dalam LPNK atau LNS tetapi harus setingkat menteri karena dia mengambil urusan presiden. Dalam hal ini, mungkin bisa melihat seperti Sekretariat Negara, sehingga terintegrasi, dan disini meraka bisa menjadi pengusul.

4) Dr. Radian Salman, S.H., LL.M.

“Penguatan Kelembagaan dalam Kerangka Reformasi Regulasi”

- Ada 2 aspek:
 - a. Pranata memperkuat DPR untuk produk-produk turunan.
 - b. Introdusir lembaga baru.
- Dalam perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdapat 2 isu yang perlu dicermati, salah satunya isu tentang apa yang sebenarnya terjadi ketika undang-undang tersebut dibentuk.
- *Post Legislative Scrutiny* (PLS)
 - a. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
 - b. Konsekuensi sebagai rezim demokratik.
 - c. PSL menawarkan pendekatan *comprehensive*, yakni pendekatan mulai *preparatory*, pembahasan, dan selanjutnya evaluasi pelaksanaannya.
- PLS dalam Revisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Ketentuan Pasal 95A Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini secara operasional perlu untuk didetailkan untuk penguatan pranata PLS meliputi:
 - a. Konsepsi evaluasi dalam pasal tersebut hanya sebatas pada undang-undang. *Delegated Legislation*, dapat dikatakan tidak menjadi ruang lingkup dari evaluasi.
 - b. Aspek kelembagaan, harusnya memperjelas basis.

-
- c. Standar evaluasi, menyangkut metodologi dan keluarannya.
 - d. PLS harus selalu menetapkan indikator dalam *assasement*.
- Kelembagaan Eksekutif dalam Pembentukan Regulasi:
 - a. Karakter
 - b. *Non-policy*
 - c. Berbasis *expertise*
 - d. Perluasan ruang lingkup wewenang
 - Kelembagaan Regulasi Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan:
 - a. Prinsip utama adalah berbasis siklus atau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.
 - b. Posisi kelembagaan tidak mengatasi dan tidak dapat mengambil alih tugas-tugas kelembagaan lainnya yang secara atributif atau berdasar pelimpahan mempunyai wewenang pembentukan peraturan perundang-undangan,
 - c. Memperluas jangkauan perencanaan legislasi dan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi tidak hanya PP, Perpres.
 - d. Secara umum, desain untuk memperbaiki kondisi regulasi adalah berbasis pencegahan yakni menyediakan *best practice* dalam pembentukan PerUUan
 - e. Karakter *non-policy* dan *expertise*, maka kelembagaan ini membutuhkan keahlian dari SDM.

- f. Tidak menjawab isu obseitas peraturan tetapi lebih pada isu harmonisasi peraturan.
- g. Karakter lembaga ini adalah fungsi data informasi dan riset (merujuk Korea Selatan)

❖ **Forum Diskusi Mini Panel 3:**

Pertanyaan:

1. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.

- a. Terkait dengan posisi badan peradilan sebenarnya dalam banyak diskursus boleh saja pemerintah dan legislatif semakin tidak demokratis tetapi badan peradilan demokratis. Ini sebenarnya akan masih terselamatkan. Tapi, ternyata putusan MK yang 'seiya sekata' dengan ketidak demokratisan.
- b. Selanjutnya, berkaitan dengan batasan-batasan yang dimiliki oleh masyarakat.
- c. Apakah semua RUU memang harus disebut sebagai fungsi Naskah Akademik? Karena kalau dilihat terakhir, Naskah Akademik tidak berkorelasi dengan kualitas. Bahkan, Naskah Akademik yang di Inggris bahkan tidak ada isi dalam RUU.
- d. Apabila lembaga ini bukan LPNK, LNS, kita menyebutnya apa? Tunduk pada aturan mana? Karena Menpan akan membicarakan ini akan tunduk ke aturan mana?

2. Dr. Widodo Dwi Putro, S.H., M.Hum.

- a. *Locus* kekuasaan sebenarnya dilihat sekarang

tidak lagi hanya pada eksekutif dan legislatif tetapi juga bisnis. Kekuasaan bisnis ini kekuasaan baru. Berkaitan dengan ini, akuntabilitas terhadap *invisible component* seperti apa?

- b. Kunci produktivitas sebenarnya tidak pada DPR tapi *legislative drafter*, sementara, saran untuk *legislative drafter* yang dinyatakan Bu Prajwalita tidak populer. Apakah idealnya *legislative drafter* ada yang mengkoreksi?
- c. Apakah ini semacam komisi independen atau bagaimana?

3. Dr. Aan Eko Widarto, S.H., M.Hum.

- a. Terkait dengan di Inggris. Dalam konteks drafter sebagai *policy interpreter*, sejauh mana dia bisa melakukan *self control*? Artinya, *drafter* tidak hanya sebagai 'tukang ketik'. Dalam undang-undang yang baru nanti ini dimana?
- b. Lembaga ini belum ada 'orangnya' tapi 'nyawanya' sudah ada. Kalau kita lihat, fungsinya adalah koordinasi, kemudian juga persetujuan urgensi nasional. Dalam tingkat Kementerian apakah nanti terbatas? Atau justru tingkatan Menko?
- c. Berkaitan dengan pemantauan dan peninjauan kembali, mungkin dikarenakan UU MD3 yang DPR memiliki fungsi untuk meninjau dan meninjau Perda. Kalau lembaga ini, untuk undang-undang. Terkait dengan pemantauan dan peninjauan yang dilihat dari aspek akuntabilitas, apakah dengan meningkatnya judicial review tidak lebih hanya sekedar ini? Khawatirnya hanya sebagai pasal 'cantolan'

agar dapat dianggarkan di APBN.

Jawaban Pemakalah:

1. Mirza Satria Buana, S.H., M.H., Ph.D.

- a. Sebenarnya, tidak bisa menggantungkan ke Peradilan, karena melihat kondisi saat ini. Pengadilan sejatinya adalah *last effort*. Di ICIS, MK dikatakan lumayan untuk menjaga negara, sehingga menawarkan evaluasi akuntabilitas dan lain-lain.
- b. Saat ini orang Amerika baru berfikir efek seorang pengusaha yaitu Donald Trump menjadi Presiden. Mendiskusikan HAM dan pertanggungjawaban, bahwa tidak hanya dibebankan kepada lembaga negara tetapi juga korporat.
- c. Perlu ada penguatan *civil society* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Ekawestri Prajwalita Widiati, S.H., LL.M.

- a. Awal keberadaan Naskah Akademik adalah dalam konteks menjaga agar ada *research based policy*, walaupun kenyataannya Naskah Akademik ditinggal. Bagi model *drafting instruction*, tidak sebatas *research based policy* tapi legitimasi.
- b. Dalam *self control* di sistem Inggris sangat dimungkinkan, jadi, tiap-tiap Naskah Pertama, Kedua, selanjutnya dapat dilacak.
- c. Dengan adanya tenaga perancang, *self control*-nya dari apa yang dipublikasikan.
- d. Dalam konteks menjaga etik, di Inggris *legal drafter* punya konsorsium. Setiap tahun mereka memperbarui hal-hal yang diperlukan.

3. **Dr. Jimmy Z. Usfunan, S.H., M.H.**

- a. Memang idealnya LPP adalah dalam bentuk Kementerian Peraturan Perundang-Undangan, tetapi dalam Undang-Undang tentang Kementerian telah limitatif hanya 34 kementerian.
- b. Perpres 25 tahun 2015.
- c. Dalam konteks pemerintah pusat ada LPNK, LNS, Sekretariat, dsb.
- d. Setkab ini memiliki fungsi untuk penunjang. LPP mungkin bisa dalam bentuk sekretariat yang membantu fungsi penunjang mengenai peraturan perundang-undangan.

4. **Dr. Radian Salman, S.H., LL.M.**

- a. Pilihannya apapun, yang penting *non policy dan expertise*. Kalau kementerian, tidak mengusulkan hal itu karena unsur 2 yang sebelumnya tidak terpenuhi.
- b. Apabila LPNK, murni sebagai kelembagaan pemerintah.
- c. Kalau sepakat bahwa LPP sebagai proses partisipasi publik maka LNS menjadi relevan.
- d. PLS didorong untuk tidak sekadar agar anggaran keluar tetapi harus juga dibangun kelembagaan secara lebih tepat.

F. Kesimpulan oleh Fajri Nursyamsi, S.H., M.H.

1. Pembentukan regulasi tidak hanya sebuah proses, tetapi juga memerlukan inovasi-inovasi.
2. Diperlukan revisi menyeluruh untuk menjadi usulan: kemitraan, *civil society*, penguatan *executive* dan *legislative*

review.

3. Penguatan peran Naskah Akademik.
4. Peninjauan harus benar-benar dilakukan, tidak hanya untuk proyek.
5. Penyelesaian *hyper-regulation* bisa dilakukan melalui konsolidasi.
6. Model lembaga yang diusulkan tidak berkarakter LPNK atau LNS, tetapi model Sekretariat.
7. *Non-Policy* dan *expertise* harus menjadi dua aspek yang harus diperhatikan.

**Kumpulan Makalah
Forum Akademik
Kebijakan Reformasi
Regulasi Kota
Yogyakarta**

Yogyakarta, 3 Oktober 2019

Reformasi Regulasi dalam Penguatan Kelembagaan yang Terkait dengan Peraturan Perundang-Undangan

W. Riawan Tjandra

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Jl Mrican Baru Baru No. 28 Yogyakarta 55281
willyriawan@yahoo.com

Latar Belakang Masalah

Desain reformasi sistem regulasi di Indonesia sangat berkaitan dengan beberapa variabel utama: sistem kelembagaan, kerangka hukum kebijakan regulasi, hubungan kewenangan antara pemerintah dengan DPR dan sistem perencanaan kebijakan regulasi. Tulisan ini hanya membahas sistem kelembagaan dalam rangka reformasi regulasi di Indonesia, meskipun tidak akan lepas kaitannya dengan variabel yang lain di atas. Kelemahan mendasar dalam penataan kebijakan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sistem kelembagaan yang tersebar di berbagai sektor pemerintahan sebagai dampak dari departemenisasi

(*departemenization*) yang merupakan metode untuk melakukan distribusi kewenangan sektoral untuk melaksanakan berbagai fungsi pemerintahan sektoral/khusus.

Dalam teori Hukum Administrasi Negara, memang pola distribusi kewenangan pemerintahan tak terhindarkan akan dilakukan secara tersebar mengingat banyaknya cakupan ruang lingkup pemerintahan sektoral yang harus ditangani oleh pemerintah. Namun, hal itu justru berkonsekuensi terjadinya sektoralisme kekuasaan pemerintah ke tangan-tangan kementerian yang dibentuk sesuai dengan kebijakan pembentukan kabinet dalam kurun waktu tertentu masa jabatan presiden. Rupanya pemerintah menyadari adanya kelemahan dalam sistem kelembagaan tersebut sehingga dibentuk kelembagaan pemerintahan khusus yang dimaksudkan untuk dapat melakukan sinkronisasi kebijakan di bidang regulasi. Hal itu terlihat dari lahirnya revisi UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada Pasal 26 mengatur bahwa: (1) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan (2) Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Dalam Hukum Administrasi Negara, memang dikenal konsep bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara bertingkat yang meliputi Hukum Administrasi Negara Heteronom dan Hukum Administrasi Negara Otonom. Hukum Administrasi Negara Heteronom pada intinya adalah norma-norma Hukum Administrasi Negara yang dibentuk untuk mengaturlah seluk beluk penggunaan wewenang dan fungsi dari administrasi negara. Hukum ini mengatur seluk beluk organisasi dan fungsi administrasi negara dan tidak boleh dilawan, dilanggar dan tidak boleh diubah oleh administrasi negara. HAN Heteronom ini mencakup aturan

tentang³⁵⁶ :

1. Dasar-dasar dan prinsip umum administrasi negara
2. Oraginasasi administrasi negara, termasuk juga pengertian dekonsentrasi dan desentralisasi
3. Berbagai aktifitas dari administrasi negara
4. Seluruh sarana administrasi negara
5. Badan peradilan administrasi.

Hukum Administrasi Negara Otonom adalah norma-norma Hukum Administrasi Negara yang dibentuk/diciptakan oleh administrasi negara sebagai pelaksanaan dari Norma Hukum Administrasi Negara Heteronom. Hukum ini merupakan hukum operasional yang diciptakan oleh pemerintah dan administrasi negara sendiri. Oleh karna itu dapat diubah setiap waktu bila perlu dengan tidak melanggar asas kepastian hukum dan asas kepentingan umum³⁵⁷.

Dalam teori Hukum Administrasi Negara, terbentuknya kewenangan sektoral merupakan sesuatu yang tak terhindarkan. Hal itu disebabkan memang Hukum Administrasi Negara dapat diklasifikasikan atas Hukum Administrasi Negara Umum dan Hukum Administrasi Negara sektoral/khusus. Hukum Administrasi Negara Umum adalah Hukum Administrasi Negara yang dibentuk dan mengikat terhadap seluruh aparat administrasi negara, misalnya UU Administrasi Pemerintahan dan UU Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan Hukum Administrasi Negara sektoral adalah Hukum Administasi Negara yang dibentuk dan mengikat terhadap aparat administrasi negara sektoral karena dikaitkan dengan kebijakan sektoral tertentu dari Pemerintah, misalnya UU Minerba, UU di bidang pendidikan, UU yang mengatur lingkungan, dan lain-lain.

³⁵⁶ <https://sukatulis.wordpress.com/2012/02/13/han-heteronom-dan-han-otonom-ilmu-hukum/>

³⁵⁷ *Ibid*

Rumusan Masalah

Permasalahan yang dihadapi terkait reformasi regulasi dalam desain sistem Hukum Ketatanegaraan dan sistem Hukum Administrasi Negara sebagian besar terkait dengan desain kelembagaan yang tepat dan relasi kewenangan dalam desain kelembagaan tersebut. Kelembagaan yang dibentuk dalam rangka memperkuat sistem kebijakan peraturan perundang-undangan harus dikaitkan teori kelembagaan yang tepat untuk menopang kewenangan dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Metode Analisa

Pembahasan mengenai kelembagaan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dalam tulisan ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang didukung dengan analisis kelembagaan yang diperlukan untuk memperkuat sistem regulasi. Selain itu, juga digunakan pendekatan perbandingan hukum (*comparative law*) guna mempertajam analisis untuk menghasilkan solusi yang memadai guna memberikan solusi terkait dengan permasalahan yang dihadapi.

Pembahasan dan Solusi

1. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dalam bukunya yang berjudul *Handboek van Wetgeving* dibagi dalam dua kelompok yaitu: *Pertama*, asas-asas formil yang meliputi: 1) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap

pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat; 2) Asas organ/ lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundangundangan tersebut dapat dibatalkan (*vernietgebaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang; 3) Asas perlunya pembuatan peraturan (*het noodzakelijkheidsbeginsel*); 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya; 5) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Kedua, Asas-asas materiil yang meliputi: 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*); 2) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*); 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*); 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*); 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).

Asas-asas tersebut dapat dibandingkan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana diatur pada Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang 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. Sedangkan terkait dengan materi muatannya, Pasal 6

UU No. 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas: a. pengayoman; b. kemanusiaan; c. kebangsaan; d. kekeluargaan; e. kenusantaraan; f. bhinneka tunggal ika; g. keadilan; h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/ atau j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Diperlukannya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dikaitkan dengan pembentukan undang-undang merupakan sarana komunikasi (*legislative drafting as a means of communication*). Vrac Crabbe pernah mengatakan bahwa: "an act of Parliament expresses legal relationship. It is also a form of communication. It lays down our rights and our obligations, our powers, our privileges and our duties. In this tells us what to do and what not to do. It is a command to others."³⁵⁸

Ditinjau dari asas-asas sebagaimana dikemukakan oleh IC van der Vlies tersebut, disebutkan salah satunya perlunya eksistensi kelembagaan atau organ yang tepat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginsel van het juiste orgaan*). Salah satu unsur yang penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah desain kelembagaan yang tepat untuk dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan tepat sesuai dengan tujuan dan perencanaan dalam sistem legislasi.

Menyadari urgensi atas keberadaan kelembagaan yang tepat guna menopang sistem legislasi yang baik, pembentuk undang-undang dalam merevisi UU No. 12 Tahun 2011 telah memberikan pilihan mengenai desain kelembagaan yang akan diberi tugas dalam sistem perencanaan penyusunan peraturan pemerintah yaitu menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan tersebut membuka peluang untuk dibentuknya kelembagaan khusus yang menyelenggarakan

³⁵⁸ Vrac Crabbe, 1993, *Legislative Drafting*, Cavendish Publishing Limited, London, UK, hal 27.

urusan pemerintahan di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Memang, kunci dalam implementasi peraturan perundang-undangan dimulai dari harus adanya Peraturan Pemerintah yang memiliki koherensi secara vertikal dengan berbagi undang-undang di atasnya dan secara horizontal memiliki sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan yang setingkat, meskipun berada pada sektor-sektor pemerintahan yang berbeda. Sinyalemen terjadinya obesitas regulasi terjadi karena tidak adanya sistem perencanaan yang baik dan ditopang oleh sistem kelembagaan yang tepat. Kegagalan dalam fungsi legislasi pada umumnya memang disebabkan tidak adanya kewenangan dan fungsi organ pemerintah yang mampu menjaga dan memantau sinkronisasi dan harmonisasi antar produk peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan yang diderivasi dari undang-undang sektoral yang berbeda seringkali berbenturan satu dengan yang lain dan saling menegasikan. Hal itu juga di satu sisi adanya ketidakjelasan kategori khusus yang dilekatkan pada satu undang-undang. Misalnya, mengenai karakter keuangan negara pada BUMN dengan UU Keuangan Negara yang masing-masing mengklaim bersifat khusus. Akibatnya, terjadi disharmoni dalam pengaturan yang berujung pada diskursus mengenai status keuangan yang dikelola oleh BUMN sebagai bentuk pemisahan kekayaan negara. Hal itu tidak bisa serta merta diselesaikan dengan asas *lex specialis derogat legi generali*, jika masing-masing undang-undang mengklaim sebagai bersifat lebih khusus dibandingkan dari yang lainnya.

2. Desain Kelembagaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Jika dicermati secara komprehensif, pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia bergerak secara horizontal (kewenangan lembaga yang setingkat) misalnya antara

DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, antar Kementerian yang setingkat dan/atau kelembagaan pemerintah non kementerian, dan lain-lain. Masing-masing lembaga tersebut seharusnya melakukan koordinasi, namun, realitasnya sering terjadi kompetisi/kontestasi dan bahkan disharmoni akibat terjadinya konflik kewenangan (*conflict of authority*). Produk yang dihasilkan antar kelembagaan pemerintah seringkali saling mengeksklusi atau bahkan saling menegasi. Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia juga bergerak secara vertikal dan hal ini terjadi karena setiap undang-undang membutuhkan derivasi atau implementasi yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Suatu peraturan perundang-undangan juga dijabarkan secara hierarkhis bertingkat yang menghasilkan sistem hierarkhi peraturan perundang-undangan. Misalnya, suatu undang-undang akan berjalan dengan efektif manakala dilaksanakan melalui Peraturan Pemerintah, Peraturan Persiden, Peraturan Menteri dan seterusnya. Dengan demikian, sejumlah aktor mengambil peranan sesuai dengan ranah kewenangan yang ditentukan bagi setiap aktor kebijakan.

Bagan 1

Aktor-aktor Kebijakan Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

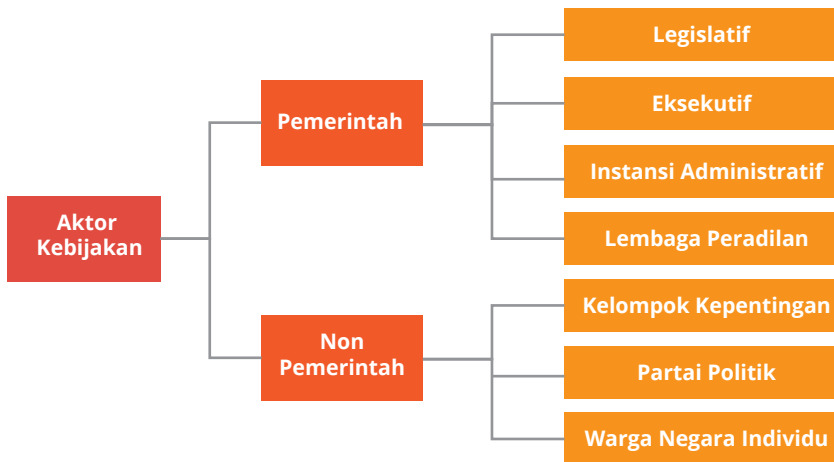
AKTOR	PERAN DAN WEWENANG
MPR	<ul style="list-style-type: none"> a. Menetapkan Undang-undang Dasar b. Menetapkan Tap MPR (past)
Presiden	<ul style="list-style-type: none"> a. Membentuk Undang-Undang dengan Persetujuan bersama DPR b. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang -Undang

DPR	Membentuk Undang-Undang dengan persetujuan bersama Presiden
DPD	Mengusulkan RUU tertentu kepada DPR Ikut membahas RUU Mengawasi implementasi RUU tertentu
Pemerintah	Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP) untuk melaksanakan Undang-Undang (UU)
Menteri	Membentuk Peraturan Menteri (Permen)
Lembaga Pemerintah Non Kementerian	Membentuk peraturan-peraturan yang bersifat teknis, yaitu peraturan pelaksanaan dari perundangan yang lebih tinggi derajatnya.
Direktorat Jenderal (Dirjen)	Menetapkan/mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing.
Badan-Badan Negara lainnya	Mengeluarkan/menetapkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang berisi perincian dari ketentuan-ketentuan perundangan yang mengatur di bidang tugas dan fungsinya masing-masing.
Pemerintah Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) dengan persetujuan DPRD Provinsi
DPRD Provinsi	Menetapkan Peraturan Daerah Provinsi (Perda Provinsi) bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Provinsi
Pemerintah Kabupaten/Kota	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Perda Kabupaten/Kota) dengan Persetujuan DPRD Kabupaten/Kota

DPRD Kabupaten/Kota	Menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama-sama Pemerintah daerah Kabupaten/Kota
---------------------	--

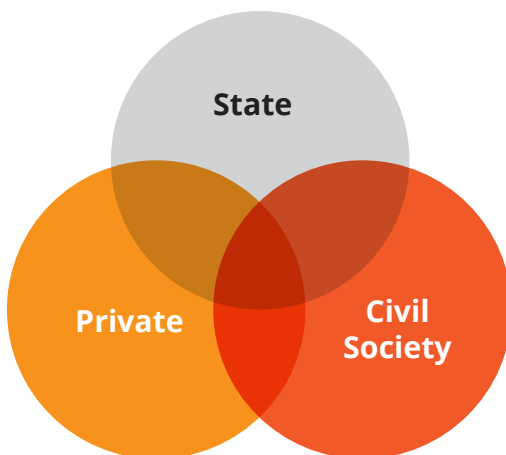
Skema 1

Aktor -aktor Kebijakan Publik



Gambar 1

Relasi *State-Private-Civil Society*



Dalam sistem presidensial, secara umum fungsi legislasi memiliki karakter umum sebagai berikut:³⁵⁹ 1. *The legislature tends to have broad power to amend any legislation. Lack of sources, and other factor may act to blunt this power.* 2. *The potential for legislative assertiveness is greater in presidential sistem, but the actual realization (and staffing up for assertiveness) depends on the presence of other condition* 3. *Legislature in presidential system are more likely to have specialized and permanent standing committees and subcommittees with a number of professional staff to half draft, review and amend legislation.* 4. *Via the committee system, the legislature has extensif power to call expert witnesses, members of cabinet, presidential advisors, etc. for public or private hearing before the legislature.* 5. *President can veto legislation, which can only be overridden by a 2/3 vote in the legislature.*

Ditinjau secara lebih luas, aktor-aktor kebijakan publik sesungguhnya jauh lebih luas dari sekadar eksekutif dan legislatif. Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan dapat melibatkan sejumlah aktor/para pemangku kepentingan (*stake holders*). Kegagalan dalam fungsi legislasi misalnya, dapat saja diperbaiki/dilengkapi melalui sistem yurisprudensi yang bertitik tolak dari fungsi lembaga peradilan. Seringkali juga dapat saja terjadi interaksi antara lembaga peradilan (Mahkamah Konstitusi) dengan lembaga pembentuk undang-undang (pemerintah dan DPR) dalam desain *checks and balances*. Dampak dari kegagalan fungsi legislasi dapat dikontrol oleh lembaga peradilan (Mahkamah Konstitusi untuk pengujian konstiusionalitas undang-undang dan Mahkamah Agung untuk menguji legalitas peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang). Tak jarang Mahkamah Agung mengambil posisi untuk mengharmonisasikan produk undang-undang satu dengan lainnya dalam menguji konstiusionalitas undang-undang terhadap UUD.

³⁵⁹ Anonim, *Governing System and Executive-Legislative Relation; Presidential, Parliamentary, and Hybrid System*, dalam Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi; Menguatnya Model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada

Konstelasi kekuasaan dalam proses legislasi dengan demikian sebenarnya akan memperlihatkan irisan kewenangan antar lembaga-lembaga tinggi negara dan antar lembaga pemerintah yang setingkat. Maka, desain kelembagaan yang tepat dalam melakukan penataan fungsi legislasi pada hakikatnya juga harus mampu untuk mengelola pola interaksi maupun kontestasi antar institusi yang berdampak terhadap produk perturan perundang-undangan yang dihasilkannya.

Jika dibandingkan dengan di Jerman, pembentukan undang-undang di Jerman melibatkan 3 (tiga) pihak, yaitu: *The Federal Government*, *Bundestag*, dan *Bundesrat*. *Federal Government* paling sering mengajukan rancangan undang-undang dan sekitar dua pertiga undang-undang di Jerman merupakan inisiatif dari *Federal Government*. *Bundesrat* juga dapat berinisiatif dalam mengajukan undang-undang. Suatu undang-undang harus mendapat persetujuan dari *Bundesrat* sebagai perwakilan dari 16 Negara Bagian di Jerman. Inisiatif undang-undang yang berasal dari *Bundesrat* harus terlebih dahulu disampaikan kepada Pemerintah Pusat Jerman untuk diteruskan kepada *Bundestag*. Jika inisiatif berasal dari Pemerintah Pusat harus terlebih dahulu dikaji oleh *Bundesrat* yang selanjutnya diajukan kepada *Bundesrat*.

Pola yang agak berbeda terjadi dalam penyusunan UU di Belanda. Rancangan UU harus dikaji secara mendalam dulu oleh *Raad van Staten* sebelum dibahas. *Raad van Staten* ibarat lembaga DPA di Indonesia di masa berlakunya UUD 1945 asli dulu yang diberi otoritas untuk memberikan pertimbangan. Pemerintah juga menyampaikan RUU kepada *Staten General* sebelum diproses lebih lanjut, termasuk juga untuk perubahan UU harus menempuh prosedur yang sama. Pasal 73 ayat (1) *Nederlands Grondwet* mengatur bahwa jika jika sebuah RUU akan disahkan terlebih dahulu harus dikonsultasikan kepada *Staten General* atau divisi dari *Staten General* tersebut. *Staten General* merupakan parlemen Belanda yang keanggotaannya berasal dari perwakilan seluruh warga negara Belanda yang strukturnya terdiri dari *Eerste Kamer* dan

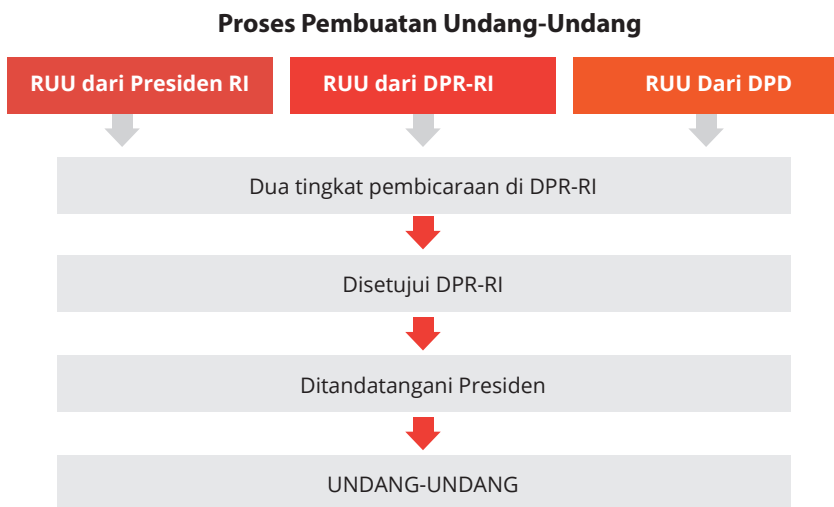
Tweede Kamer. Anggota-anggota dari *Tweede Kamer* dipilih langsung oleh rakyat Belanda, sedangkan anggota-anggota dari *Eerste Kamer* dipilih oleh Negara-negara Bagian.

Proses pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-undang nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur pada Pasal 16 sampai 23, Pasal 43 sampai 51 dan Pasal 65 sampai dengan Pasal 74. Berdasar ketentuan tersebut proses pembentukan sebuah undang-undang sebagai berikut: 1. Sebuah RUU bisa berasal dari Presiden, DPR atau DPD; 2. RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga terkait; 3. RUU kemudian dimasukkan ke dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas) oleh Badan Legislasi DPR untuk jangka waktu 5 tahun; 4. RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik kecuali untuk RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi UU, serta RUU pencabutan UU atau pencabutan Perpu; 5. Pimpinan DPR mengumumkan adanya usulan RUU yang masuk dan membagikan ke seluruh anggota dewan dalam sebuah rapat paripurna; 6. Di rapat paripurna berikutnya diputuskan apakah sebuah RUU disetujui, disetujui dengan perubahan atau ditolak untuk pembahasan lebih lanjut; 7. Jika disetujui untuk dibahas, RUU akan ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan; 8. Pembicaraan tingkat pertama dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus; 9. Pembicaraan tingkat II dilakukan di rapat paripurna yang berisi: penyampaian laporan tentang proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya; 10. Apabila tidak tercapai kata sepakat melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak; 11. Bila RUU mendapat persetujuan bersama DPR dan wakil pemerintah, maka

kemudian diserahkan ke Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan. Dalam UU ditambahkan kalimat pengesahan serta diundangkan dalam lembaga Negara Republik Indonesia; 12 Dalam hal RUU tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak RUU disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Gambar 2

Proses Pembuatan Undang-Undang



Manakala kelembagaan yang dianggap tepat untuk melaksanakan sinkronisasi dan harmonisasi hanya bertumpu pada satu menteri atau Kepala Lembaga yang mengurus urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan maka jangkauan kewenangan dari menteri atau lembaga tersebut akan dihadapkan pada keterbatasan kewenangan jika melihat sudah semakin jauhnya sektoralisme yang dicerminkan dari beragam peraturan perundang-undangan sektoral yang tidak selalu memiliki sinkronisasi yang baik satu dengan yang lainnya. Selain itu, juga dikaitkan dengan dinamika internal perkembangan sistem demokrasi di tubuh DPR dan DPD.

Kebutuhan adanya lembaga atau institusi yang berkewenangan dalam mengelola reformasi regulasi telah diidentifikasi dalam Laporan *OECD Review of Regulatory Reform Indonesia Tahun 2012*. Laporan tersebut merekomendasikan pembentukan lembaga yang mempunyai kewenangan berkaitan dengan peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan³⁶⁰. Lebih lanjut, dikatakan bahwa OECD merekomendasikan bentuk lembaga yang dimaksud sebagai *independent institution*. Tentu bentuk lembaga tersebut independent atau berada di bawah presiden (*executive power*) dalam konteks Indonesia masih bisa dilakukan pendalaman lagi. Akan tetapi, yang perlu dipertimbangkan adalah fungsi dari lembaga tersebut yang memang dibutuhkan untuk mendukung perbaikan kualitas regulasi di Indonesia. OECD dalam laporan tersebut juga menyarankan sejumlah kewenangan yang dapat dimiliki oleh lembaga atau institusi khusus dalam perbaikan kualitas regulasi³⁶¹.

Dampak dari suatu putusan peradilan yang menguji suatu norma seringkali menghendaki dilakukan perubahan kebijakan legislasi sebagai dampak pengujian norma hukum tersebut. Dalam hal ini, menteri atau Ketua Lembaga yang bertugas untuk mengatur lebih lanjut dampak putusan tersebut melalui sistem legislasi yang sesuai dengan pertimbangan dan amar putusan pengadilan. Kelembagaan tersebut harus sungguh-sungguh mampu menjalankan fungsi harmonisasi peraturan perundang-undangan, baik harmonisasi vertikal maupun harmonisasi horizontal³⁶².

Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan preventif guna

³⁶⁰ M. Nur Sholikin, *Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Jurnal Hukum & Pasar Modal. Vol. VIII. Ed. 15/2018.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² Setio Sapto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta (Makalah) dapat diakses di file:///C:/Users/hp/Downloads/586130112%20(1).pdf

mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah. Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior delogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialis derogat legi generali* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh³⁶³.

³⁶³ *Ibid.*

Kelembagaan yang dibutuhkan untuk melakukan penyusunan produk peraturan perundang-undangan memang sebaiknya dilakukan oleh sebuah lembaga/badan yang mandiri dan diberikan otoritas penuh untuk mampu menyiapkan sebuah rancangan produk hukum secara profesional dan partisipatif. Idealnya, kelembagaan itu yang juga selanjutnya mengawal proses pembahasan RUU di tubuh DPR, mampu mengkomunikasikan secara efektif naskah akademik dan RUU yang diusulkan pemerintah kepada DPR, sebaliknya juga berwenang untuk mengkaji secara mendalam naskah akademik dan RUU inisiatif DPR yang disampaikan kepada Pemerintah termasuk RUU usulan dari DPD. Kelembagaan tersebut juga diberi kewenangan untuk menginisiasi proses derivasi undang-undang ke dalam peraturan pelaksanaan. Dengan demikian, secara vertikal kelembagaan tersebut memiliki pertanggungjawaban kepada Presiden selaku Kepala Negara dan secara horizontal memiliki kewenangan untuk terlibat dalam penyusunan RUU dengan DPR dan DPD. Kelembagaan tersebut harus ditopang oleh para perancang undang-undang yang handal dan memiliki jaringan yang luas di dalam maupun luar negeri untuk dapat menyiapkan rancangan undang-undang yang berkualitas dilengkapi dengan kajian *impact, cost benefit analysis* dan kajian sosiologis yang baik.

Penutup

Kesimpulan

1. Salah satu unsur yang penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan guna mewujudkan asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*) adalah desain kelembagaan yang tepat untuk dapat menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik dan tepat sesuai dengan tujuan dan perencanaan dalam sistem legislasi. Kelembagaan itu juga dapat memastikan terpenuhinya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

-
-
2. Kelembagaan yang dibutuhkan untuk melakukan penyusunan produk peraturan perundang-undangan memang sebaiknya dilakukan oleh sebuah lembaga/badan yang mandiri dan diberikan otoritas penuh untuk mampu menyiapkan sebuah rancangan produk hukum secara profesional dan partisipatif. Idealnya, kelembagaan itu yang juga selanjutnya mengawal proses pembahasan RUU di tubuh DPR, mampu mengkomunikasikan secara efektif naskah akademik dan RUU yang diusulkan pemerintah kepada DPR, sebaliknya juga berwenang untuk mengkaji secara mendalam naskah akademik dan RUU inisiatif DPR yang disampaikan kepada Pemerintah termasuk RUU usulan dari DPD. Kelembagaan tersebut juga diberi kewenangan untuk menginisiasi proses derivasi undang-undang ke dalam peraturan pelaksanaan.

Rekomendasi

1. Diperlukan adanya kualitas kelembagaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang sungguh-sungguh secara efektif mampu menjadi saluran perwujudan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.
2. Kelembagaan yang seharusnya dibentuk guna mendorong terwujudnya sistem legislasi yang baik merupakan lembaga yang mandiri, namun mampu memiliki relasi vertikal dan horizontal yang baik dengan lembaga-lembaga negara pembentuk undang-undang.

Daftar Pustaka

Buku dan Jurnal

- M. Nur Sholikin, *Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia*, Jurnal Hukum & Pasar Modal. Vol. VIII. Ed. 15/2018.
- Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi - Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Vrac Crabbe, 1993, *Legislative Drafting*, Cavendish Publishing Limited, London, UK.
- W. Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

Sumber-sumber dari Internet

- Setio Sapto Nugroho, 2009, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta (Makalah) dapat diakses di file:///C:/Users/hp/Downloads/586130112%20(1).pdf

<https://sukatulis.wordpress.com/2012/02/13/han-heteronom-dan-han-otonom-ilmu-hukum/>

Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi Peraturan Perundang-Undangan

B. Hestu Cipto Handoyo

Staf Pengajar FH UAJY, Kepala Bagian HTN FH UAJY, Direktur Eksekutif Parliament Watch Yogyakarta, Narasumber Tetap DPDRI, Tenaga Ahli Cagar Budaya, Anggota Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya (DP2WB) DIY, dan Anggota Komunitas Seniman dan Budayawan Folk Mataraman Institute

A. Pendahuluan

Setelah amandemen III UUD 1945 sistem keparlemenan NKRI mengalami perubahan signifikan. Perubahan tersebut termuat dalam ketentuan BAB VIA, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945, yakni dengan dimunculkannya DPD sebagai lembaga tinggi negara yang berfungsi merepresentasikan kepentingan daerah dalam konstelasi kebijakan politik nasional berdampingan dengan representasi politik yang diwadahi dalam DPR. Dalam kondisi yang demikian ini, maka mekanisme *Check and Balance* dalam kerangka pembentukan produk hukum terutama Undang-Undang menjadi

suatu keniscayaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa NKRI memerlukan kamar kedua yakni DPD karena dua alasan utama, yakni pertama, kamar kedua (DPD) dipergunakan sebagai penyeimbang antara pemerintah pusat dan daerah serta penguatan demokrasi yang memerlukan partisipasi tidak hanya berdasarkan pandangan politik melainkan partisipasi rakyat daerah dalam pengambilan keputusan politik nasional. Kedua; kamar kedua seperti DPD diperlukan untuk memperkuat unitarisme, khususnya dalam hal menyatukan daerah-daerah terkait dengan persoalan kebhinekaan.

Kedua alasan tersebut nampak jelas menkadi landasan terbentuknya DPD pada waktu amandemen UUD 1945 yakni dalam rangka merespon tuntutan reformasi untuk melaksanakan sistem demokrasi-desentralistik guna merombak total sistem pemerintahan otoritarian-oligarkhis-sentralistik. Demokrasi-desentralistik berarti memberikan tempat kepada daerah untuk terlibat dalam setiap pengambilan keputusan politik nasional, dengan demikian daerah tidak hanya dipandang sebagai entitas wilayah, melainkan juga merupakan subyek demokrasi yang memiliki hak dan kewajiban untuk ikut menentukan arah dan tujuan nasional melalui pembentukan produk hukum terutama Undang-Undang.

Sebagai kamar kedua dan mewakili kepentingan daerah di forum pengambilan keputusan politik nasional, sebenarnya DPD menjalankan aktifitas oposisi konstruktif, artinya DPD menjadi lembaga konstitusional yang melakukan pengkritisan terhadap berbagai arah dan kebijakan nasional dengan melandaskan pengkritisan itu kepada kepentingan daerah, sehingga gerak politik oposisi yang dilakukan oleh DPD secara diametral berhadapan dengan kepentingan politik di lingkungan DPD maupun pemerintah. Oposisi konstruktif yang dilakukan DPD bersifat solutif, artinya DPD tidak hanya sekedar melakukan kritik tanpa solusi, melainkan ia memberikan pula jalan keluar terutama dalam

kerangka mengharmoniskan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. oleh sebab itu sebenarnya keberadaan DPD tidak perlu dicurigai akan mengurangi porsi DPR dalam pengambilan keputusan politik melainkan seharusnya mulai diapresiasi untuk mengurangi ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah.

Program Legislasi Nasional merupakan tahap perencanaan pembentukan Undang-Undang dalam kurun waktu 5 (lima) tahun yang setiap tahunnya akan diarahkan pada prioritas beberapa Undang-Undang yang dianggap urgen bagi kebutuhan hukum masyarakat, maupun landasan hukum bagi penyelenggaraan negara dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana tertuang di dalam Mukadimah UUD 1945. Oleh sebab itu tidaklah gampang merumuskan perencanaan pembentukan UU, manakalah pemerintah hanya mempergunakan perspektif “Jakarta” tanpa melihat realitas kebutuhan hukum masyarakat di daerah yang justru dalam dataran empirik merekalah yang akan melaksanakan Undang-Undang.

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2015-2019 telah disusun secara tripartit oleh DPR, Pemerintah, dan DPD. Dalam kerangka penyusunan prolegnas itulah DPD mengusulkan beberapa Rancangan Undang-Undang (RUU) yang telah diterima dalam forum tripartit tersebut sebanyak 52 RUU. Hal ini merupakan sejarah bagi keberadaan fungsi legislasi dari DPD berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 setelah MK mengeluarkan Putusan No. 92/PUU-X/2012 perihal Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 tentang MD3 dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap UUD 1945.

Bertitik tolak dari perjalanan konstusionalitas DPD di bidang legislasi tersebut, maka keberadaan DPD tidak semata-mata karena fungsi legislasi DPD yang juga merepresentasikan kepentingan daerah, melainkan juga membangun sistem perencanaan pembentukan Undang-Undang yang bersifat **bottom up**.

B. Prolegnas dan Agenda Setting

Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang akan dituju dalam rangka penyusunan Prolegnas. **Pertama**, untuk memberikan respon terhadap tuntutan reformasi di bidang hukum, yakni perlunya penetapan Prolegnas yang lebih demokratis, dan pandangan terkait tumpang tindihnya UU satu dengan UU yang lain. **Kedua**, substansial RUU yang dijadikan prioritas, **ketiga**, untuk mengurangi dominasi politik dalam kerangka pemilihan prioritas Prolegnas DPD RI.

Penyusunan Prolegnas menjadi strategis dalam konteks tahapan legislasi nasional karena sebenarnya merupakan politik hukum penyusunan legislasi nasional. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara tegas digariskan bahwa perencanaan pembentukan undang-undang dilakukan dengan instrumen Prolegnas. Prolegnas sebagai perencanaan pembentukan undang-undang disusun secara tertencana, terpadu dan sistematis. Dengan kondisi demikian, Prolegnas adalah arah atau potret politik yang dijadikan dasar pijak untuk membuat dan melaksanakan pembentukan hukum dalam mencapai tujuan negara.

Memahami konsep Prolegnas sebagaimana disampaikan diatas, maka secara konseptual harus dipahami adanya pendekatan kebijakan publik dalam konteks pembentukan undang-undang. Dalam setiap pembentukan atau perubahan kebijakan publik, termasuk undang-undang, setidaknya ada tiga jenis arus yang perlu dikelola-disinergikan dengan baik, yaitu:

- a. arus permasalahan (*stream of problems*),
- b. arus kebijakan (*stream of policies*), dan
- c. arus perpolitikan (*stream of politics*).³⁶⁴

Dalam arus permasalahan (*stream of problems*), isu

364 John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Harper Collins Publishers, New Yorks, 1995.

utamanya terkait dengan bagaimana membangun agenda setting kebijakan publik. Dalam tahap agenda setting, ada beberapa pertanyaan yang sering diajukan: undang-undang apa saja yang perlu dibentuk/dirubah? Mengapa undang-undang itu perlu dibentuk/dirubah? Apa urgensi dan relevansinya dari pembentukan/perubahan undang-undang tersebut?

Dalam jalur *policy stream of problems*, biasanya memulai aktivitasnya dengan melakukan identifikasi masalah. Targetnya adalah mendapatkan kejelasan akan masalah, dan atas dasar rumusan itu ditawarkan solusi atas masalah. Oleh karena, setiap Undang-undang yang akan dibentuk seharusnya dimulai dengan riset kebijakan, sehingga dalam bisa diketahui dengan jelas apa saja masalah yang ditemui, mengapa masalah itu terjadi? Apakah solusi atas masalah itu perlu dimasukkan dalam Undang-undang atau cukup di peraturan perundangan lainnya?

Dalam Pasal 18, UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa untuk menentukan proses kelahiran undang-undang bisa bersumber dari: perintah UUD; perintah TAP MPR; perintah UU lainnya; sistem perencanaan pembangunan nasional; sistem perencanaan pembangunan jangka panjang; sistem perencanaan pembangunan jangka menengah; rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; serta terakhir aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berpijak dari hal di atas maka dalam upaya memperkuat agenda setting dalam proses pembentukan UU perlu didasarkan oleh riset kebijakan yang kuat. Dan hasil riset inilah selanjutnya menjadi dasar akademik yang menentukan landasan, urgensi dan relevansi sebuah Undang-undang.

Namun harus disadari bahwa secermat apapun identifikasi masalah dilakukan dan setajam apapun rumusan masalahnya dalam naskah akademik, tidak dengan serta-merta menggiring perubahan kalau publik tidak merasakannya sebagai

suatu permasalahan serius. Kesadaran dan kesepakatan akan masalah inilah yang dimaksud sebagai *stream of problems*. Manakala pihak-pihak yang terkait merasakan adanya masalah dan analisis yang bergerak arus kebijakan berhasil menawarkan rumusan yang akurat, maka baru ada prospek bahwa masalah tersebut menjadi agenda publik.

Arus kedua yang perlu dikelola adalah pengelolaan *stream of policies*. Disini diperlukan kemampuan perancangan sebuah UU. Dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memang sudah ditegaskan bahwa setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan perancang peraturan perundang-undangan atau dalam bahasa resmi eksekutif Penyusun dan Perancang/SUNCANG (*legal drafter*).

Hal ini penting untuk memberikan dimensi teknokratik dalam proses pembentukan UU. Para perancang inilah yang selanjutnya menurunkan naskah akademik ke dalam norma-norma hukum. Proses ini seringkali dilewati dalam proses pembentukan UU. Para pembentuk UU umumnya sudah menyusun norma hukumnya, padahal naskah akademiknya belum ada atau baru dirumuskan. Hal ini menyebabkan terjadi kesejangan atau bahkan perbedaan antara naskah akademik dengan naskah norma hukumnya.

Selain itu, dalam mengelola arus kebijakan ini perlu dibangun komunitas kebijakan pemerintahan yang memiliki kapasitas berwacana dan berjejaring. Dalam rangka itu perlu diteruskan penggalangan komunitas yang mendalami substansi kebijakan pemerintah, khususnya yang menyangkut hubungan pusat dengan lokal. Hal ini biasanya dilakukan DPR atau Pemerintah dengan mengundang tim ahli/nara sumber dari berbagai universitas atau kelompok-kelompok think tank.

Proses ini seharusnya ditempatkan tidak semata-mata prosedural tapi harusnya memang menjadi bagian proses

memperkaya dan memperkuat substansi kebijakan. Bisa saja prosesnya dilakukan dengan cara pengelolaan jejaring, antara para perancang kebijakan dengan kelompok-kelompok *think tank*. Dengan cara itu maka substansi kebijakan bisa ditingkatkan kualitas.

Arus perpolitikan memang yang paling sulit dikelola, karena dalam realitasnya, proses pembentukan undang-undang berkaitan dengan kepentingan politik dari berbagai kekuatan politik. Sehingga, kita harus melihat bahwa proses legislasi adalah proses politik yang ditandai dengan proses negosiasi kepentingan dan diakhiri kompromi politik. Undang-Undang adalah normatifikasi kompromi politik .

Pengelolaan konfigurasi arus kepentingan antar partai membuat proses negosiasi politik menjadi “alot” ditambah dengan tidak munculnya “*sense of urgency*” dari para aktor di tingkat nasional untuk segera menyelesaikan perbedaan kepentingan ini. Apalagi sebagian besar aktor-aktor nasional memang dikendalikan oleh partai politik.

Dengan demikian, arus perpolitikan mau tidak mau/suka tidak suka berada dipersimpangan kepentingan antara aktor-eksponen nasional dan eksponen daerah. Di ranah nasional ada sejumlah aktor dalam institusi pemerintahan, baik di jajaran legislator maupun jajaran eksekutif.: (1) Dewan Perwakilan Rakyat yang sangat konfiguratif berdasarkan partai, (2). Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang seharusnya secara konfiguratif berdasarakan kepentingan daerah, (3) Pemerintah yang dalam konteks pembahasan hubungan pusat-daerah direpresentasikan oleh Departemen Dalam Negeri,. Sedangkan eksponen daerah, antara lain adalah pemerintah-pemerintah daerah, kelembagaan adat dan sejenisnya.

C. Menyelesaikan Prolegnas dalam Kerangka *Checks And Balances*

Di dalam Sistematika dalam UUD pasca Amandemen terdapat pola demokrasi desentralistik yang secara normatif konstitusional menempatkan Daerah tidak hanya sekedar entitas Pemerintahan Lokal yang berada di bawah Pemerintah Pusat, melainkan juga subjek hukum yang diberi kesempatan menyampaikan aspirasi dalam pengambilan keputusan politik nasional, oleh karena itu Daerah harus memiliki lembaga untuk menyambung aspirasi dan disinilah keberadaan DPD RI sebagai *Territorial Representative* diperlukan.

Dalam pemahaman akademik, keberadaan DPD sebenarnya sudah tidak lagi diperdebatkan, artinya dalam konsep teori keberadaan DPD bersifat final, karena keberadaan lembaga ini sejatinya dilatar belakangi oleh dua konsep teori **pertama**, teori demokrasi-desentralistik sebagaimana telah disebutkan terdahulu. **Kedua**, merupakan bentuk implementasi dari kebutuhan akan perwakilan wilayah sebagai konsekuensi syarat berdirinya negara, yakni ada rakyat, ada pemerintahan yang berdaulat, ada wilayah, dan ada pengakuan dunia internasional. Rakyat dan pemerintahan yang berdaulat dalam sistem ketatanegaraan sudah diwakili oleh DPR dan Presiden, sedangkan untuk wilayah tentu diwakili oleh DPD.

Keberadaan DPD pada hakikatnya dipergunakan juga untuk mengurangi ketegangan kepentingan Politik yang secara empirik terjadi di dalam tubuh DPR yang notabene bertindak sebagai *political representative*. Oleh sebab itulah kepentingan-kepentingan sosial kemasyarakatan dalam ranah kedaerahan seharusnya menjadi referensi dalam proses legislasi. Sehingga ruang proses legislasi harus di buka lebar bagi Daerah sejak dalam tahap perencanaan melalui Prolegnas.

Dalam hal monitoring program legislasi, keterlibatan Daerah melalui wakil-wakilnya yang di DPD juga perlu di dorong

lebih optimal, karena jika dikaji secara komprehensif ternyata banyak UU yang merugikan kepentingan daerah, sehingga ketika RUU ini disahkan mejadi UU tidak jarang kemudian dilakukan pengujian ke MK.

Lain daripada itu persoalan dalam prolegnas setidaknya dapat dikaji dari 3 (tiga) aspek krusial, yaitu **pertama**, aspek kuantitas yaitu rasio kemampuan pembahasan RUU di DPR tidak seimbang. Target RUU yang tercantum dalam prolegnas selalu tidak tercapai, dan rendahnya capaian prolegnas ini berbanding lurus dengan minimnya kualitas UU yang dihasilkan. Hal ini terbukti dengan makin banyaknya UU yang dimintakan pengujian ke MK.

Kedua, aspek kualitas yaitu keberadaan daftar RUU pada suatu prolegnas tidak mencerminkan politik hukum yang terencana, terpadu, dan sistematis. Prolegnas tak ubahnya seperti *wish list* atau daftar harapan yang lebih dominan ego sektoral lembaga dari para *stakeholders* baik DPR, Pemerintah, DPD, maupun masyarakat. **Ketiga**, aspek prosedural, yaitu masih ada RUU yang tidak melalui prosedur yang telah ditentukan. Salah satunya, karena tidak terpenuhinya syarat teknis. DPR dan Pemerintah cenderung banyak membahas RUU Komulatif Terbuka dan RUU yang berasal dari aspirasi masyarakat daripada RUU yang telah ditetapkan dalam daftar prolegnas.

Keempat, arah kebijakan Prolegnas masih sering menyimpang dari arah kebijakan umum pembangunan nasional, yaitu meningkatkan daya saing perekonomian nasional, dan mewujudkan penegakan dan kesadaran hukum masyarakat dan birokrasi.

Kendati kewenangan DPD di bidang legislasi sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD telah dikembalikan oleh MK melalui Putusan No. 92/PUU-X/2012, namun dalam merumuskan dan daftar Prolegnas perlu memperhatikan:

1. Tidak semua daftar RUU yang terdapat di dalam *long list*

- Prolegnas termasuk kategori kewenangan DPD untuk mengajukan RUU;
2. Mengkaji long list prolegnas dari periode ke periode dan dari tahun ketahun semakin menunjukkan bahwa politik perundang-undangan yang dipergunakan oleh Pemerintah dan DPR lebih dominan menyusun RUU *Lex Specialis* ketimbang *Lex Generalis*.
 3. DPD sebagai *teritorial representative* seharusnya lebih mementingkan pembentukan RUU yang memberikan kemanfaatan bagi Daerah dan memunculkan sinergitas antara Pusat dan Daerah.
 4. Ada beberapa RUU yang sudah menjadi Keputusan Paripurna DPD, sehingga DPD sudah memiliki kesiapan untuk membahas karena RUU tersebut sudah ada NA dan RUU-nya.
 5. Banyaknya UU yang diterbitkan namun tak berapa lama dibatalkan oleh MK, khususnya RUU yang menimbulkan ketegangan hubungan Pusat dan daerah (terbanyak adalah UU yang terkait dengan SDA).

D. Penutup

Secara umum prolegnas haruslah mencerminkan politik hukum nasional dan benar-benar mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan Daerah. DPD sebagai lembaga tinggi yang merepresentasikan kepentingan daerah harus berjuang secara optimal untuk memasukkan RUU yang telah disampaikan dalam FGD tersebut. Oleh sebab itu guna membangun komitmen bersama menyelesaikan Program Legislasi Nasional, upaya yang harus dilakukan, antara lain:

- a. Susun pembagian Tugas dalam pengajuan RUU yang terdapat di dalam daftar Prolegnas khususnya terkait dengan lembaga mana yang akan bertanggungjawab atau berinisiatif untuk menyusun Naskah Akademik dan RUUnya;

-
-
- b. Pemerintah, DPR, dan DPD yang sama-sama memiliki fungsi legislasi harus taat pada Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014;
 - c. Di lingkungan eksekutif sebaiknya mengembalikan fungsi BPHN untuk menjadi pintu akademik dalam perencanaan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga tidak perlu membentuk lembaga baru sebagaimana digagas oleh beberapa pihak guna mengatasi penggelembungan legislasi nasional. Pengembalian fungsi akademik ini meliputi dokumentasi, inventarisasi, dan aktualisasi produk hukum di tingkat pusat.

Salam Hormat;

B. Hestu Cipto Handoyo

Pembentukan Lembaga Regulasi Nasional Sebagai Upaya Reformasi Regulasi³⁶⁵

Oce Madril

Dosen Fakultas Hukum UGM, Ketua Pusat Kajian Antikorupsi FH UGM
Email: ocemadril@ugm.ac.id

Pengantar

Jumlah peraturan perundang-undangan (regulasi) di Indonesia kian menumpuk. Obesitas regulasi itu menyebabkan buruknya pelayanan publik dan meresahkan pelaku ekonomi serta mengabaikan prinsip kepastian hukum. Pertumbuhan peraturan perundang-undangan cukup tinggi. Menurut data Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham), pada tahun 2015 ada sebanyak 2.699 peraturan perundang-undangan yang diundangkan, kemudian pada tahun 2016, ada 2.723 peraturan yang diundangkan, dan pada tahun 2017 ada sebanyak 2.476 peraturan yang diundangkan.

³⁶⁵ Sebagian isi makalah ini diambil dari artikel penulis yang sudah dipublikasikan di harian Kedaulatan Rakyat.

Dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, ada 7.898 peraturan perundang-undangan baru yang diundangkan. Dari angka tersebut, Peraturan Menteri/Badan/Lembaga/Lembaga Pemerintah Nonkementerian, merupakan peraturan yang paling sering dibentuk, yaitu sebanyak 6.258. Angka ini belum memperhitungkan Peraturan-peraturan yang dibentuk ditingkat daerah (Perda dan Peraturan Kepala Daerah).

Tingginya angka peraturan itu berpotensi memunculkan konflik antar regulasi. Konflik itu bisa berwujud tumpang tindih, disharmonis, dan/atau bertentangan satu sama lain. Akibatnya, dapat berdampak buruk pada tata kelola pemerintahan (pelayanan publik) dan merugikan warga negara/badan usaha. Menurut kajian Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), regulasi yang terlalu banyak membawa dampak-dampak negatif. Implikasi buruk tersebut diantaranya adalah kinerja penyelenggaraan negara menjadi kurang optimal, resiko terhadap rasa aman dalam bekerja, masyarakat membayar lebih daripada yang seharusnya (pungutan liar), inefisiensi anggaran yang meliputi biaya investasi, implementasi, dan penegakkan hukum, menurunnya minat investasi terutama *Foreign Direct Investment*, hilangnya kesempatan dan lapangan kerja, dan hilangnya kesempatan untuk melakukan program pembangunan lainnya.³⁶⁶

Sebagai bentuk untuk menanggulangi kondisi tersebut maka diperlukan usaha-usaha untuk melakukan reformasi regulasi. Reformasi regulasi yang dimaksud adalah berkaitan dengan usaha-usaha untuk memangkas atau mengurangi jumlah regulasi yang ada maupun untuk mewujudkan efektifitas dan efisiensi regulasi.

Perihal penataan regulasi telah menarik perhatian Calon Presiden dan Wakil Presiden. Pada saat debat antar pasangan calon, kedua pasangan kandidat Presiden dan Wakil Presiden membawa agenda pembenahan regulasi sebagai bagian dari

³⁶⁶ Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi, Kedeputan Politik, Hukum, Pertahanan dan Keamanan Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan, hlm. 6-8.

program dibidang hukum. Kedua pasangan calon menyadari ada masalah terkait regulasi yang tumpang tindih dan perlu penataan. Untuk melakukan penataan regulasi, kedua pasangan calon menawarkan konsep yang relatif sama, yaitu dengan membentuk dan mengoptimalkan lembaga khusus legislasi.

Gagasan yang berkembang saat debat pemilihan Presiden tersebut semakin memperjelas arah kebijakan penataan regulasi kedepan. Bahwa strategi utama penataan regulasi dilakukan dengan cara membentuk dan mengoptimalkan lembaga khusus dibidang legislasi. Berkaitan dengan itu, maka tulisan ini disusun untuk membahas tentang kelembagaan legislasi nasional dalam konteks sebagai upaya melakukan reformasi regulasi.

Kelebagaan Regulasi Saat ini

Peraturan perundang-undangan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Begitulah bunyi ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Ketentuan tersebut bermakna bahwa ada dua kategori pembentuk peraturan perundang-undangan, yaitu lembaga negara dan pejabat yang berwenang.³⁶⁷

Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 8 UU P3, maka ada banyak lembaga dan pejabat yang berwenang yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

³⁶⁷ Lebih lengkap lihat ketentuan umum Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

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”.

Ketentuan Pasal 8 tersebut pada dasarnya menambah jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 7, bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah; (5) Peraturan Presiden; (6) Peraturan Daerah Provinsi; dan (7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam pelaksanaannya, pembentukan peraturan perundang-undangan dikoordinasikan oleh Kemenkumham. Koordinasi itu dilakukan dimulai pada tahap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam proses penyusunan, koordinasi dilakukan untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan (RUU, RPP, RPerpres). Pada tahap akhir, Kemenkumham melakukan pengundangan.

Terlihat dari prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan, Kemenkumham menjalankan peran yang sangat penting. Kementerian yang bertanggung jawab atas urusan pemerintahan dibidang hukum ini, menjadi koordinator perencanaan dan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan yang diajukan oleh lembaga pemerintah atau pejabat yang berwenang di pemerintahan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, ada dua unit kerja eselon satu yang dibentuk, yaitu Direktorat Jenderal Peraturan

Perundang-undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN)³⁶⁸. Dua unit kerja itulah yang secara teknis menjalankan tugas perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet juga seringkali terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terlihat ada banyak pihak yang terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendekatan *multi-actor* ini dimulai sejak tahap perencanaan hingga tahap penyusunan yang meliputi pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan.

Kelembagaan Regulasi setelah Perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Perubahan atas UU P3, telah melahirkan sebuah lembaga baru. Lembaga baru tersebut yaitu Kementerian atau Lembaga yang bertanggung jawab dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini berarti, urusan pembentukan peraturan perundang-undangan akan dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga tersendiri yang terpisah dari Kemenkumham.

Gagasan ini sepertinya untuk mewujudkan program Presiden Joko Widodo yang saat debat pemilihan Presiden menyatakan akan membentuk lembaga khusus, yaitu Pusat Legislasi Nasional, untuk melakukan penataan regulasi. Dalam UU P3 setelah perubahan, memang tidak dijelaskan secara rinci bentuk lembaga tersebut. Hanya disebutkan bahwa lembaga baru itu akan berbentuk “kementerian” atau “lembaga”. Hal ini berarti, Presiden memiliki kewenangan untuk menentukan bentuk lembaga ini, apakah akan berwujud kementerian atau lembaga.

³⁶⁸ Lebih lanjut mengenai struktur organisasi, tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM dapat dilihat di *website* <https://www.kemenkumham.go.id>

Pertama, jika berbentuk kementerian, maka Presiden harus mempertimbangkan Undang-undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Bahwa Kementerian Negara adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan tersebut terbagi dalam 3 (tiga) kelompok: (1) urusan pemerintahan yang nomenklatur Menteriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.³⁶⁹

Kementerian hukum merupakan kementerian yang berada dalam kelompok 2, yaitu kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945. Lalu, bagaimana dengan urusan pembentukan perundang-undangan? UU Kementerian Negara tidak secara jelas menyebut hal ini. Urusan tersebut tentunya menjadi bagian dari urusan pemerintahan dibidang hukum. Akan tetapi sejak perubahan UU P3, urusan pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi urusan tersendiri yang dipisahkan dari kementerian hukum. Jadi, perintah untuk membentuk kementerian perundang-undangan datang dari UU P3.

Kedua, jika berbentuk lembaga, maka terdapat dua pilihan, yaitu Lembaga Nonstruktural (LNS) atau Lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK). Kedudukan lembaga ini tentunya tidak sekuat kementerian, karenanya harus dipastikan bahwa pengaturan lembaga ini harus menjamin disain kelembagaan yang kuat dan efektif. Lembaga ini harus dibentuk oleh Presiden dan berada di bawah Presiden. Kepala lembaga harus diangkat oleh Presiden dan menjadi jabatan setingkat Menteri. Lembaga ini harus menjadi bagian dari “lembaga-lembaga yang berada dilingkungan istana”,

³⁶⁹ Lihat Undang-undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara

seperti Sekretariat Kabinet dan Kantor Staf Presiden.³⁷⁰ Dengan demikian, terlihat jelas bahwa lembaga ini memiliki kedudukan dan peran yang sangat penting. Lembaga ini menjadi tangan Presiden untuk urusan legislasi. Lembaga ini menjadi otoritas tunggal penyusunan peraturan perundang-undangan di pemerintahan.

Kemudian selain soal bentuk lembaga, efektifitas penataan regulasi juga bergantung pada kewenangan yang dimiliki oleh kementerian atau lembaga. Berdasarkan UU P3 perubahan, kewenangan kementerian atau lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang bertanggung jawab di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
5. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan

³⁷⁰ Lihat Peraturan Presiden Nomor 25 tahun 2015 tentang Sekretariat Kabinet dan Peraturan Presiden Nomor 26 tahun 2015 tentang Kantor Staf Presiden.



urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

6. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
7. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebenarnya kewenangan kementerian atau lembaga ini tidak berbeda jauh dari peraturan sebelumnya. Salah satu perbedaan utama adalah bahwa rancangan peraturan daerah (Perda) provinsi yang berasal dari Gubernur juga akan diharmonisasi oleh kementerian atau lembaga. Selebihnya, hanya memindahkan tugas yang dulunya dilakukan oleh kemenkumham kepada kementerian atau lembaga baru ini.

Membentuk lembaga khusus yang menangani urusan regulasi/legislasi, boleh jadi terinspirasi dari sistem Korea Selatan yang memiliki *Ministry of Government Legislation*. Kementerian ini berada di bawah Presiden yang memiliki fungsi perencanaan, penyusunan dan pengawasan peraturan. Korea Selatan termasuk negara yang sukses melakukan reformasi regulasi secara besar-besaran pasca krisis ekonomi 1998. Namun yang harus diingat adalah, bahwa Korea Selatan membentuk dasar hukum yang kuat untuk melakukan pembenahan regulasi. Diantaranya Korsel membentuk *the Basic Act on Administrative Regulation* sebagai payung hukum dalam melakukan reformasi regulasi. Beberapa upaya diterapkan untuk menata regulasi, misalnya menggunakan *sunset clause* (masa berlaku sebuah peraturan) dalam regulasi yang baru dan membentuk sebuah badan yang dinamakan dengan

Regulatory Reform Committee (RRC) yang bekerja untuk Presiden.

Di Jepang, urusan legislasi pemerintah juga terpusat pada satu lembaga, yaitu *Cabinet Legislation Bureau* (Biro Legislasi Kabinet). Lembaga ini berperan dalam perencanaan, perumusan dan menelaah setiap rancangan peraturan yang ditetapkan/diajukan oleh pemerintah, sehingga dapat dicegah terjadinya tumpang tindih peraturan. Pengalaman Korea Selatan dan Jepang tersebut menarik untuk dipelajari dan dijadikan referensi untuk melakukan penataan regulasi. Jika Indonesia akan membentuk kementerian atau lembaga khusus terkait regulasi, maka seharusnya lembaga baru ini tidak hanya menjalankan fungsi perencanaan dan penyusunan regulasi, tetapi juga secara aktif melakukan evaluasi dan pembenahan terhadap regulasi yang telah ada.

Disamping gagasan membentuk lembaga baru, ide revitalisasi lembaga yang sudah ada juga patut dipertimbangkan. Ide ini berakar dari pemikiran bahwa membentuk lembaga baru belum tentu akan menyelesaikan persoalan, kadangkala justru menimbulkan masalah baru. Saat ini, ada Direktorat Jenderal Perundang-undangan (Ditjen PP) dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang terkait dengan kebijakan legislasi dan penyusunan perundang-undangan. Kedua lembaga itu berada di bawah Menteri Hukum dan HAM. Selain itu, juga ada peran Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet serta Kementerian Dalam Negeri untuk peraturan di daerah. Keterlibatan banyak aktor ini terkadang memunculkan masalah. Salah satu contoh masalah utama saat ini adalah sulitnya melakukan koordinasi dan harmonisasi. Masing-masing lembaga mementingkan kepentingannya masing-masing. Kuatnya egosektoral mempengaruhi pembentukan peraturan. Egosektoral ini bisa mengakibatkan terjadinya tumpang tindih dan peraturan yang saling bertentangan. Tantangan revitalisasi saat ini adalah mengatasi persoalan egosektoral antar lembaga.

Penutup

Regulasi yang tidak tertata dengan baik akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pemenuhan hak-hak masyarakat. Regulasi yang terlalu banyak tanpa disertai dengan sinkronisasi dan harmonisasi akan cenderung menjadi sumber masalah dalam pengelolaan pemerintahan. Implikasi buruknya tata kelola regulasi ini akan berpengaruh pada efektifitas pemerintahan. Oleh karena itu, penataan regulasi wajib dilakukan oleh pemerintah.

Upaya penataan regulasi membutuhkan komitmen politik yang kuat dari Presiden. Dukungan politik dibutuhkan karena sebagaimana disampaikan oleh Peter Nijkamp dan Andre Oosterman bahwa upaya reformasi regulasi merupakan sebuah proses politik yang berhubungan dengan faktor-faktor sosial politik dan bersinggungan dengan lembaga-lembaga politik di pemerintahan. Tidak cukup *political will*, suksesnya agenda reformasi regulasi ditentukan oleh dukungan publik (partisipasi masyarakat). Pemerintah harus membuat proses reformasi regulasi menjadi sebuah program yang transparan dan dapat diakses oleh publik. Pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) harus mendapatkan informasi dengan baik mengenai perkembangan penataan regulasi. Pandangan-pandangan masyarakat dapat menjadi pertimbangan pemerintah dalam melakukan reformasi regulasi.³⁷¹

Keberhasilan Korea Selatan nyatanya tidak hanya karena adanya lembaga khusus, namun juga karena adanya *political will* dari pemerintahnya, dalam hal ini Presiden. Daeyong Choi menyatakan bahwa:

“The President has fully supported the activities of RRC. Decisions made by RRC have been decisive because the President has endorsed them. The Prime Minister and ministers have directly participated in the decision making process and undertook responsibility for implementation. Once decisions

³⁷¹ Peter Nijkamp dan Andre Oosterman, *Regulatory Reform Lessons from Western Europe for Eastern Europe*, Department of Economics Free University Amsterdam The Netherlands, hlm. 17-18.

were made at RRC the Prime Minister undertakes responsibility for implementation in public administration.”³⁷²

³⁷² Daeyong Choi, 2001, *a Radical Approach to Regulatory Reform in Korea*, paper presented in the Annual 2001 Conference of the American Society for Public Administration at Rutgers University, New Jersey, USA.

Reformasi Regulasi Melalui Reformulasi Perencanaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Anang Zubaidy

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Tamansiswa Nomor 158 Yogyakarta
anangzubaidy@uii.ac.id

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara hukum³⁷³, bukan Negara kekuasaan (*machstaat*).³⁷⁴ Ketentuan yang bersifat prinsipal ini selanjutnya dijabarkan dalam bentuk ketentuan lain yang menjadi dasar pembentukan regulasi baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pada tingkat pusat, norma konstitusi mengisyaratkan

³⁷³ Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁷⁴ Sebelum amandemen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada bagian penjelasan UUD 1945 dinyatakan bahwa "Indonesia adalah Negara hukum (*rechstaat*), bukan Negara kekuasaan (*machstaat*). Setelah amandemen, penjelasan UUD 1945 sudah tidak ada lagi (dihapus).

pembentukan regulasi (peraturan perundang-undangan) dilakukan oleh dua lembaga, yakni oleh eksekutif di bawah kepemimpinan Presiden sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) dan oleh DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan ditegaskan oleh ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selengkapnya berbunyi: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*". Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden dilekati oleh konstitusi beberapa kewenangan yang berkaitan dengan penyusunan regulasi. Diantara kewenangan Presiden tergambar pada Pasal 5 ayat (1) dan (2)³⁷⁵, Pasal 20 ayat (2) dan (4)³⁷⁶, dan Pasal 22 ayat (1)³⁷⁷ Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sementara itu, DPR, berdasarkan desain konstitusional, dimaksudkan menjadi organ pemegang kekuasaan atas pembentukan undang-undang.³⁷⁸ DPR juga dilekati kewenangan untuk memberikan atau tidak memberikan persetujuan atas peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) yang diterbitkan oleh pemerintah.³⁷⁹

³⁷⁵ Pasal 5 ayat (1) dan (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

³⁷⁶ Pasal 20 ayat (2) dan (4) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.

³⁷⁷ Pasal 22 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

³⁷⁸ Pasal 20 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selanjutnya Pasal 20 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi: "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan".

³⁷⁹ Pasal 22 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut. (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pada level daerah, pembentukan perundang-undangan, oleh konstitusi, dilekatkan kepada pemerintahan daerah³⁸⁰. Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan: "*Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan*".

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hanya memberikan "ruang" kewenangan bagi organ Negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Sementara pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasca reformasi, setidaknya terdapat 2 (dua) undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kedua undang-undang ini berisi kualifikasi dan tata hierarki bagi masing-masing peraturan perundang-undangan sekaligus pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah.

Pembentukan peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Keseluruhan tahapan ini harus dimaknai memiliki urgensi (tingkat kepentingan) yang sama dengan tidak menganggap satu tahapan lebih penting daripada tahapan yang lainnya.

³⁸⁰ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan: "*Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".

Tahapan perencanaan pembentukan undang-undang diwujudkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas)³⁸¹. Prolegnas sendiri dimaksudkan sebagai penyusunan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang tertuang dalam sebuah program pembentukan undang-undang dalam jangka menengah (5 tahun) dan jangka pendek (1 tahun)³⁸².

Sementara itu, perencanaan pembentukan peraturan daerah dituangkan dalam Program Legislasi Daerah provinsi dan kabupaten/kota (Prolegda Provinsi dan kabupaten/kota)³⁸³. Pasca perubahan undang-undang yang mengatur mengenai pemerintahan daerah dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, nomenklatur Prolegda provinsi dan kabupaten/kota diganti menjadi Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) provinsi dan kabupaten/kota. Perubahan nomenklatur ini selanjutnya diikuti oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 ini selanjutnya dilakukan beberapa perubahan yang ditetapkan pada tanggal 17 Desember 2018 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Meskipun terdapat perubahan, nomenklatur propemperda tidak berubah (tetap).

Praktik penyusunan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang selama ini berjalan dinilai kurang memperhatikan desain pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Tidak jarang ditemukan usulan pembentukan

³⁸¹ Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁸² Lihat ketentuan Pasal 20 ayat (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

³⁸³ Lihat ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

peraturan perundang-undangan (di pusat maupun daerah) terkesan tiba-tiba tanpa didasarkan pada landasan argumentasi yang kuat mengenai perlunya pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang kini menjadi polemik merupakan contoh nyata pembentukan perundang-undangan yang terkesan muncul tiba-tiba.

Selain itu, ditemukan beberapa permasalahan dalam rencana pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti: *Pertama*, penyusunan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan tidak terkait dengan (setidaknya kurang memperhatikan) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Kedua, judul-judul yang diusulkan seringkali tidak diikuti oleh dasar argumen yang jelas. Usulan seringkali tiba-tiba muncul tanpa ada pencermatan secara komprehensif mengenai inti permasalahan yang dihadapi. Seringkali permasalahan yang timbul dan diusulkan diatur di dalam suatu peraturan perundang-undangan sejatinya tidak menuntut pembentukan peraturan perundang-undangan melainkan hanya berupa implementasi dari peraturan yang sudah ada. Atau, sesungguhnya penyelesaian permasalahannya cukup dengan peraturan pelaksana baik peraturan pemerintah di tingkat pusat maupun peraturan kepala daerah (peraturan gubernur atau peraturan bupati/walikota).

Ketiga, seringkali target pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan yang sudah ditetapkan baik dalam Prolegnas maupun Propemperda tidak tercapai sehingga dilakukan perubahan Prolegnas atau Propemperda. Banyak hal yang dijadikan sebagai alasan atas tidak tercapainya target pembentukan peraturan perundang-undangan.

Tulisan singkat ini hendak memotret problem perencanaan dalam penyusunan regulasi (peraturan perundang-undangan) di Indonesia. Problem normatif apa saja yang muncul dalam proses

perencanaan serta kendala implementasinya. Selanjutnya, Penulis mencoba mengusulkan rekomendasi perbaikan di masa yang akan datang.

B. Pembahasan

Negara adalah institusi masyarakat (organisasi masyarakat) terbesar yang mempunyai wilayah tertentu, penduduk dan pemerintahan yang berdaulat sebagai prasyarat berdirinya suatu negara. Atau, dalam ajaran Marsilius (ajaran yang banyak dipengaruhi oleh ide Aristoteles) menyatakan bahwa negara adalah suatu badan atau organisme yang mempunyai dasar-dasar hidup dan mempunyai tujuan tertinggi, yaitu menyelenggarakan dan mempertahankan perdamaian.³⁸⁴ Negara juga berarti asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa.³⁸⁵

Sebagai sebuah organisasi yang dibentuk oleh kehendak rakyat, berdasarkan teori kontrak sosial, Negara dibebani tugas oleh rakyat. Menurut John Locke, tugas negara antara lain:³⁸⁶

1. membuat atau menetapkan peraturan. Dalam hal ini tugas negara adalah melaksanakan kekuasaan legislatif.
2. melaksanakan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan. Tugas ini mempunyai arti pula bahwa jika peraturan-peraturan yang dibuat oleh negara dilanggar, maka negara mempunyai kewenangan untuk menghukum pelanggar peraturan tersebut. Tugas negara bukan hanya

³⁸⁴ Muhammad Alim, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan Undang Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm. 64.

³⁸⁵ Robert M. Mac Iver dikutip dari M. Hasbi Aminuddin, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 35.

³⁸⁶ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 109.

melaksanakan peraturan saja, melainkan juga mempunyai tugas untuk mengawasi pelaksanaan peraturan tersebut, eksekutif dan yudikatif.

3. kekuasaan mengatur hubungan dengan negara-negara lain, federatif.

Tugas Negara membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan selain sebagai bagian dari manifestasi kedaulatan rakyat, juga dapat dijadikan sebagai salah satu instrumen untuk mewujudkan cita Negara hukum. Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, antara kedaulatan rakyat dengan Negara hukum harus berjalan seiring menuju Negara hukum yang demokratis (*demokratische rechstaat*).³⁸⁷

Peraturan perundang-undangan secara harfiah dapat diartikan peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri maupun peraturan lebih rendah yang merupakan atribusi ataupun delegasi undang-undang. Atas dasar atribusi dan delegasi kewenangan perundang-undangan maka yang tergolong peraturan perundang-undangan di Indonesia ialah undang-undang dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Menurut A. Hamid S Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan negara, di tingkat pusat dan di tingkat daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, seperti yang bersifat atribusi maupun yang bersifat seperti delegasi serta dibentuk dengan prosedur tertentu, berlaku umum dan mengikat bagi rakyat dan biasanya disertai sanksi.³⁸⁸ Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat

³⁸⁷ Konsep Negara hukum yang demokratis dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁸⁸ A. Hamid S Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV), Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 317.

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.³⁸⁹ Sementara itu, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pedoman bagi tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Khusus mengenai tahapan perencanaan, pedomannya dapat ditemukan pada Bab IV yang terdiri dari 37 pasal (Pasal 16 sampai dengan Pasal 42). Ketentuan mengenai perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan ini meliputi: perencanaan undang-undang, perencanaan peraturan pemerintah, perencanaan peraturan presiden, perencanaan peraturan daerah provinsi, perencanaan peraturan daerah kabupaten/kota, dan perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya.

1. Perencanaan Pembentukan Undang-Undang

Berdasarkan kajian normatif (pembacaan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), perencanaan undang-undang diwujudkan dalam bentuk program legislasi nasional (prolegnas) dalam bentuk jangka menengah (5 tahun) dan jangka pendek (1 tahun). Prolegnas diwujudkan dalam bentuk susunan perencanaan pembentukan undang-undang berdasarkan skala prioritas. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merinci skala prioritas penyusunan daftar rancangan undang-undang antara lain:

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

³⁸⁹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

-
- b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. perintah Undang-Undang lainnya;
 - d. sistem perencanaan pembangunan nasional;
 - e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;
 - f. rencana pembangunan jangka menengah;
 - g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
 - h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul rancangan undang-undang (RUU), materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Mengenai materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah memberikan pedoman yakni berupa keterangan mengenai konsepsi RUU yang meliputi: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan. Materi dimaksud telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

Penyusunan prolegnas dilakukan oleh DPR dan Presiden yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, dalam hal ini adalah Badan Legislasi (Baleg). Pola penyusunan prolegnas diawal dengan penyusunan prolegnas pada masing-masing organ (DPR dan Presiden/Pemerintah) yang dikoordinasikan oleh perangkat di lingkungan masing-masing. Penyusunan Prolegnas di DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi, sementara penyusunan Prolegnas di Pemerintah dikoordinasikan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang hukum (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia/Kemenkumham). Hasil penyusunan oleh DPR dan Pemerintah, menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, selanjutnya ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.

Pedoman mengenai perencanaan pembentukan undang-

undangan sebagaimana dimaksud di atas, Penulis memberikan catatan yang merupakan problem normatif yang dimiliki oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum menentukan derajat skala prioritas.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum memberikan perangkat yang tegas mengenai derajat kualifikasi daftar skala prioritas. Undang-Undang ini hanya memberikan arahan bahwa penyusunan daftar rancangan undang-undang didasarkan pada ketentuan Pasal 18 undang-undang dimaksud tetapi tidak mempertegas mana dari daftar skala prioritas yang memiliki derajat lebih tinggi dibandingkan dengan yang lainnya.

Ada beberapa kalangan yang menyebut bahwa daftar prioritas sebagaimana tertulis di dalam Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sudah berdasarkan skala urutan. Pandangan ini menyatakan bahwa urutan tertinggi untuk menentukan skala prioritas adalah perintah UUD NRI Tahun 1945 disusul dengan perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, begitu selanjutnya sampai pada prioritas berdasarkan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat dengan derajat paling rendah.

Pandangan ini dapat disanggah dengan argumentasi sebagai berikut. *Pertama*, pada kasus tertentu, sangat mungkin kebutuhan pembentukan undang-undang berdasarkan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat lebih penting/urgen dibandingkan dengan skala prioritas yang lain, misal: rencana rencana pembangunan jangka panjang. *Kedua*, dimana bisa ditemukan penjelasan yang resmi di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai penentuan skala prioritas dimaksud? Bahwa tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sudah diatur sedemikian ketat dalam undang-undang ini sehingga menjadi hal yang sulit diterima jika

penjelasan resmi mengenai skala prioritas tidak diatur.

- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum mengatur mekanisme pembahasan bersama atas Prolegnas

Berdasarkan tahapan penyusunan prolegnas di atas, masing-masing pihak (DPR dan Pemerintah) menyusun prolegnas dari masing-masing institusi. Hasil penyusunan dari masing-masing institusi kemudian disepakati menjadi prolegnas dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR. Prolegnas yang sudah ditetapkan dimaksud selanjutnya dituangkan ke dalam Keputusan DPR.

Tahapan penyusunan prolegnas yang demikian, menurut Penulis memiliki beberapa kelemahan. *Pertama*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum mengatur mengenai mekanisme pembahasan prolegnas secara bersama-sama. *Kedua*, jikapun ada dan diatur dalam peraturan yang lain, dimana aturan mengenai hal tersebut dituangkan serta seberapa besar daya ikat masing-masing pihak jika tidak dituangkan ke dalam bentuk undang-undang.

- c. Pengaturan mengenai Pengajuan RUU di luar Prolegnas masih multi-interpretasi.

Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur mengenai pengajuan RUU di luar Prolegnas. Menurut ketentuan ini, pengajuan RUU di luar Prolegnas dapat diajukan baik oleh Presiden maupun DPR dengan alasan:

- 1) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- 2) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Ketentuan mengenai pengajuan RUU di luar prolegnas di atas masih problematik. *Pertama*, bukankah dalam hal mengatasi keadaan yang luar biasa, Presiden memiliki kewenangan konstitusional untuk menerbitkan Perppu? Pengusulan RUU di tengah situasi yang luar biasa atau konflik justru tidak efektif untuk mengatasi permasalahan dengan langkah cepat dan tepat. *Kedua*, alasan keadaan tertentu lainnya justru membuka peluang subyektifitas yang sangat tinggi. Hal ini terbukti dari munculnya usulan revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang muncul di luar prolegnas yang sudah ditetapkan.

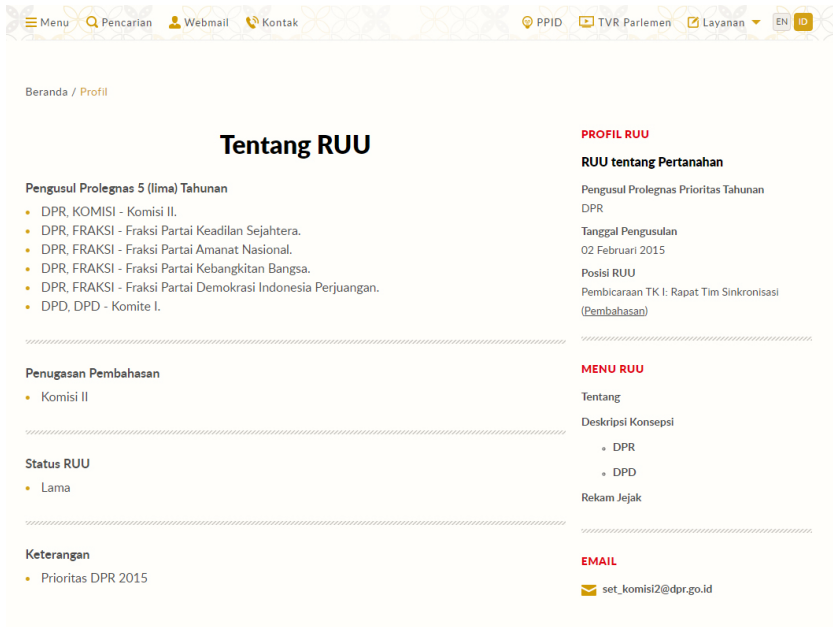
- d. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum secara konkrit mengatur mengenai penyebarluasan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan mengenai penyebarluasan prolegnas dapat ditemukan pada Bab X Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bersamaan dengan pengaturan mengenai penyebarluasan RUU, UU, Prolegda, Raperda, Perda. Khusus mengenai penyebarluasan prolegnas, dapat ditemukan pada ketentuan Pasal 88 dan 89. Berdasarkan kedua pasal ini, penyebarluasan prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi (Badan Legislasi).

Norma mengenai penyebarluasan prolegnas dirasa belum memadai dan terkesan minimalis. Sejatinya, penyebarluasan informasi mengenai rencana pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewajiban yang melekat dan menjadi bagian tidak terpisahkan dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Semakin luas informasi mengenai rencana pembentukan peraturan perundang-undangan, akan semakin memperbesar angka partisipasi publik.

Selain itu, ketentuan mengenai penyebarluasan

prolegnas belum mengatur mengenai penyebarluasan RUU susulan (pengajuan RUU di luar prolegnas). Hal yang perlu untuk disampaikan kepada publik adalah mengenai alasan mengusulkan RUU di luar prolegnas serta arah pengaturan RUU. Sementara, tampilan informasi mengenai prolegnas juga kurang informatif seperti yang terlihat di gambar di bawah ini.



The screenshot shows the website interface for the Indonesian Parliament (DPR). At the top, there is a navigation bar with icons for Menu, Pencarian, Webmail, Kontak, PPID, TVR Parlemen, Layanan, and language options (EN, ID). Below the navigation bar, the page title is "Beranda / Profil". The main content area is titled "Tentang RUU" and is divided into two columns. The left column contains information about the bill's history and status, while the right column provides details about the bill's profile and menu.

Tentang RUU

Pengusul Prolegnas 5 (lima) Tahunan

- DPR, KOMISI - Komisi II.
- DPR, FRAKSI - Fraksi Partai Keadilan Sejahtera.
- DPR, FRAKSI - Fraksi Partai Amanat Nasional.
- DPR, FRAKSI - Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa.
- DPR, FRAKSI - Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
- DPD, DPD - Komite I.

Penugasan Pembahasan

- Komisi II

Status RUU

- Lama

Keterangan

- Prioritas DPR 2015

PROFIL RUU

RUU tentang Pertanahan

Pengusul Prolegnas Prioritas Tahunan
DPR

Tanggal Pengusulan
02 Februari 2015

Posisi RUU
Pembicaraan TK I: Rapat Tim Sinkronisasi
(Pembahasan)

MENU RUU

Tentang

Deskripsi Konsep

- DPR
- DPD

Rekam Jejak

EMAIL

✉ set_komisi2@dpr.go.id

Sumber: www.dpr.go.id

2. Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah

Perencanaan pembentukan peraturan daerah provinsi diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 41 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Di luar itu, pedoman mengenai perencanaan pembentukan peraturan daerah juga diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Nomenklatur yang digunakan adalah Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda),

bukan Program Legislasi Daerah (Prolegda) sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Berbeda dengan prolegnas yang mengatur mengenai perencanaan pembentukan undang-undang jangka menengah untuk 5 tahun, propemperda hanya berlaku untuk jangka waktu 1 tahun. Pada tingkat provinsi, penyusunan propemperda dilakukan oleh DPRD Provinsi dan Gubernur. Sementara pada tingkat kabupaten/kota, penyusunan propemperda dilakukan oleh DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota.

Tata cara penyusunan perencanaan pembentukan peraturan daerah dimulai dari adanya penugasan dari kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota) kepada pimpinan perangkat daerah untuk penyusunan propemperda di lingkungan pemerintah daerah. Sementara, penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tidak mengatur secara spesifik mengenai tata cara penyusunan propemperda di lingkungan DPRD. Kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri ini melimpahkan kewenangan pengaturannya kepada DPRD dalam bentuk peraturan DPRD³⁹⁰.

Penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan perda yang didasarkan atas:

- a. perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- b. rencana pembangunan daerah;
- c. penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan
- d. aspirasi masyarakat daerah.

³⁹⁰ Pasal 14 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menyatakan: "Ketentuan mengenai penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan DPRD Provinsi". Ketentuan Pasal 14 ayat (2) ini juga berlaku secara mutatis mutandis bagi penyusunan propemperda kabupaten/kota. Pasal 17 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menyatakan: "Ketentuan mengenai tata cara perencanaan penyusunan Propemperda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 16 berlaku secara mutatis mutandis terhadap perencanaan penyusunan Propemperda kabupaten/kota".

Terhadap pedoman mengenai perencanaan pembentukan peraturan daerah sebagaimana dimaksud, Penulis memberikan catatan yang merupakan problem normatif yang dimiliki oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 sebagai berikut.

- a. Propemperda hanya memungkinkan mengatur perencanaan jangka pendek (1 tahun)

Propemperda hanya dimaksudkan untuk melakukan perencanaan pembentukan peraturan daerah untuk jangka pendek (1 tahun). Tidak dimungkinkannya penyusunan propemperda jangka menengah (5 tahun) menimbulkan permasalahan perencanaan jangka menengah. Hal ini terutama jika dikaitkan dengan rencana pembangunan jangka menengah.

- b. Belum diatur mengenai penentuan skala prioritas

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 mengatur bahwa penyusunan Propemperda memuat daftar rancangan Perda yang didasarkan atas: perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; rencana pembangunan daerah; penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan; dan aspirasi masyarakat daerah. Hal yang sama dengan penyusunan perencanaan pembentukan undang-undang, penyusunan perencanaan pembentukan perda juga tidak menegaskan mengenai mana yang derajat urgensinya lebih tinggi dibandingkan dengan yang lain. Analisa mengenai hal ini pada bagian perencanaan pembentukan undang-undang di atas relevan untuk digunakan sebagai analisa pada perencanaan pembentukan perda.

- c. Tahapan Penyusunan propemperda belum detail

Penyusunan propemperda di lingkungan pemerintah daerah sudah relatif detail diatur. Sementara penyusunan propemperda di lingkungan DPRD diatur sendiri melalui

peraturan DPRD. Pemberian kewenangan kepada masing-masing daerah untuk mengatur tata cara penyusunan propemperda di lingkungan DPRD akan menimbulkan ketidakseragaman, sementara penyelenggaraan pemerintahan daerah harus senantiasa dalam kendali pemerintah pusat.

Selain penyusunan propemperda di lingkungan DPRD yang tidak diatur, mekanisme pembahasan propemperda bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD juga tidak diatur. Atas hal tersebut, timbul beberapa pertanyaan sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana mekanisme atau tata cara pembahasan pembahasan hasil penyusunan propemperda dari pemerintah daerah dan DPRD? *Kedua*, jika tidak dilakukan pembahasan dalam arti hanya mengumpulkan usulan dari pemerintah daerah dan DPRD untuk kemudian ditetapkan, bagaimana proses dialektika yang berjalan untuk menentukan usulan peraturan daerah termasuk dalam skala prioritas atau tidak? *Ketiga*, jika tidak dilakukan pembahasan yang mendalam, bagaimana jika usulan masing-masing (pemerintah daerah dan DPRD) jumlahnya banyak melebihi kemampuan legislasi?

- d. Belum ada aturan mengenai Raperda yang tidak selesai dibahas pada tahun berjalan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 hanya mengatur mekanisme "*punishment*" bagi daerah yang tidak bisa merealisasikan propemperda. Hal dimaksud sebagaimana terlihat pada ketentuan Pasal 15 ayat (5) yang berbunyi: "*Penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan Perda yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan Perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya*". Sementara status rancangan peraturan daerah yang belum selesai pada tahun berjalan tidak diatur.

3. Usulan Reformulasi

Beberapa problem normatif yang diuraikan di atas mempengaruhi penyusunan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, diperlukan reformulasi perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan agar pembentukan peraturan perundang-undangan lebih berkualitas dan memenuhi harapan publik. Penulis mengusulkan reformulasi perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan (kontek undang-undang dan peraturan daerah) pada beberapa aspek sebagai berikut.

a. Penentuan (derajat) skala prioritas

Penentuan (derajat) skala prioritas diperlukan untuk memastikan tingkat urgensi dari rancangan peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk. Untuk itu, perlu diatur mengenai indikator dan parameter usulan rancangan peraturan perundang-undangan. Beberapa aspek dalam daftar skala prioritas yang ada dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 dapat diadopsi dengan menambahkan indikator dan parameternya.

b. Mekanisme Pembahasan Bersama Prolegnas dan Propemperda

Mekanisme pembahasan bersama prolegnas dan propemperda perlu diatur untuk memastikan bahwa penyusunan rencana pembentukan peraturan perundang-undangan sudah melewati dialektika yang panjang. Selain itu, mekanisme ini juga diperlukan untuk memastikan derajat skala prioritas berdasarkan indicator dan parameter yang telah ditentukan dapat dipatuhi oleh pemerintah/pemerintah daerah dan DPR/DPRD.

Pembahasan bersama sebagaimana dimaksud di bawah koordinasi Badan Legislasi (DPR) atau Bapemperda

(DPRD) dengan melibatkan beberapa ahli/akademisi. Beberapa ahli/akademisi yang perlu diundang antara lain: ahli hukum, ahli pemerintahan, dan ahli di bidang materi yang sesuai dengan materi muatan Rencana Pembentukan UU/Perda.

c. Penegasan mengenai RUU/Raperda di luar Prolegnas/Propemperda

Pedoman perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan harus memberikan batasan yang lebih konkrit dan tidak multitafsir terhadap usulan RUU/Raperda di luar Prolegnas/Propemperda. Perlu pula diatur batasan yang ketat dalam pengusulan RUU/Raperda di luar Prolegnas/Propemperda.

d. Penyebarluasan Prolegnas dan Propemperda

Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan harus disebarluaskan seluas-luasnya kepada masyarakat. Pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan perlu menentukan pada tahap apa dalam proses perencanaan yang perlu disebarluaskan, seperti dokumen usulan masing-masing pihak (pemerintah, pemerintah daerah, DPR, dan DPRD) sebelum dibahas bersama.

e. Propemperda Jangka Menengah

Propemperda saat ini hanya dimaksudkan untuk penyusunan jangka pendek (1 tahun). Akan lebih tepat jika diatur pula penyusunan Propemperda untuk jangka menengah (5 tahunan). Penyusunan rencana pembentukan perda jangka menengah akan selaras dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah yang memiliki jangka waktu 5 tahun. Rencana pembentukan perda 5 tahunan dimaksudkan untuk mendukung rencana pembangunan, karena sejatinya pembentukan perda juga merupakan pembangunan daerah di bidang hukum.

f. Status RUU/Raperda yang Tidak Selesai Pada Tahun Berjalan

Perlu diatur mengenai status RUU/Raperda yang tidak selesai dibahas pada tahun berjalan. Hal ini untuk memastikan bahwa RUU/Raperda yang sudah direncanakan untuk dibahas pada tahun berjalan dapat dibahas pada tahun berikutnya. Untuk itu, RUU/Raperda yang belum tuntas dibahas harus menjadi RUU/Raperda prioritas utama dalam pembahasan pada tahun berikutnya.

C. Simpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, Penulis dapat simpulkan tulisan singkat ini sebagai berikut:

1. Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di pusat (UU) dan di daerah (Perda) memiliki kelemahan konseptual yang disebabkan oleh problem normatif yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.
2. Beberapa kelemahan konseptual dimaksud meliputi:
 - a. Pada perencanaan pembentukan undang-undang, meliputi:
 - 1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum menentukan derajat skala prioritas;
 - 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum mengatur mekanisme pembahasan bersama atas Prolegnas;
 - 3) pengaturan mengenai Pengajuan RUU di luar Prolegnas masih multiinterpretasi; dan
 - 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 belum secara konkrit mengatur mengenai penyebarluasan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan.
 - b. Pada perencanaan pembentukan peraturan daerah,

meliputi:

- 1) propemperda hanya memungkinkan mengatur perencanaan jangka pendek (1 tahun);
- 2) belum diatur mengenai penentuan skala prioritas;
- 3) tahapan Penyusunan propemperda belum detail; dan
- 4) belum ada aturan mengenai Raperda yang tidak selesai dibahas pada tahun berjalan.

Berdasarkan simpulan di atas, Penulis mengusulkan beberapa rekomendasi, yakni perlunya:

1. penentuan (derajat) skala prioritas yang lebih rigid;
2. penentuan mekanisme pembahasan bersama Prolegnas dan Propemperda;
3. penegasan mengenai RUU/Raperda di luar Prolegnas/ Propemperda;
4. penyebarluasan Prolegnas dan Propemperda sejak dari proses penyusunan pada masing-masing lembaga (pemerintah, pemerintah daerah, DPR, dan DPRD);
5. penyusunan Propemperda Jangka Menengah (5 tahun); dan
6. penetapan status RUU/Raperda yang tidak selesai dibahas pada tahun berjalan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Hamid S Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV), Disertasi, Program Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 1990.

Dahlan Thaib, 2000, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta.

Muhammad Alim, 2001, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Madinah dan Undang Undang Dasar 1945*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta.

M. Hasbi Aminuddin, 2000, *Konsep Negara Islam Menurut Fazlur Rahman*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2000.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Urgensi Lembaga Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk Mendukung Reformasi Regulasi di Indonesia

Dr. Jadmiko Anom Husodo, S.H., M.H.

Staf Pengajar Universitas Sebelas Maret
Kepala Pusat Studi Konstitusi dan Hak Asasi Manusia – LPPM UNS

A. Pendahuluan

Konsep negara hukum Indonesia mengajarkan bahwa segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum

nasional.³⁹¹ Jika hukum dikonsepsikan sebagai peraturan perundang-undangan, maka salah satu komponen utama tegaknya negara hukum adalah hadirnya peraturan perundang-undangan yang baik, tidak hanya prosedur teknis pembuatannya (*legal drafting*)³⁹² yang demokratis, tetapi substansi atau materi muatannya koheren secara hirarkis dan responsif dengan kehendak dan keinginan publik, dan selanjutnya mampu dijadikan rujukan dan panduan dalam berbangsa dan bernegara.

Fenomena ketatanegaraan ini mengajarkan bahwa fungsi legislasi menjadi sangat penting bagi negara Indonesia yang kuat dengan tradisi ber hukum *civil law system*. Dalam tradisi *civil law system*, kodifikasi hukum menjadi sangat penting. Kodifikasi hukum menempatkan proses legislasi dalam posisi yang sangat menentukan bentuk dan kualitas produk legislasi. Bentuk dan kualitas peraturan perundang-undangan sebagai produk legislasi menjadi tanggung-jawab lembaga pembentuknya. Dalam konteks pelembagaan fungsi legislatif di Indonesia, produk legislasi tidak hanya dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota), tetapi juga dilakukan oleh Pemerintah. Celaknya, urgensi fungsi tersebut justru terjebak dalam ukuran-ukuran kuantitas produksi daripada kualitas substansi. Kinerja lembaga legislasi lebih dilihat dari seberapa banyak peraturan yang dihasilkan, tanpa memperhatikan tingkat penerimaan warga masyarakat secara sosiologis ataupun kelayakan operasional sebuah norma.

³⁹¹ Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³⁹² Beberapa literatur tentang tata cara pembuatan UU (*legal drafting*) lihat : Rusminah, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 143-154; Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid 1* (Jogjakarta: Kanisius, 2007). Maria Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2*, (Jogjakarta: Kanisius, 2007); Budiman M.P.D. Sinaga, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Jogjakarta: Ull Press, 2004); Bagir Manan, 1992, *Hukum Tentang Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Ind Hill Co, 1990); Soehino, *Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Liberty, 2003).

Kasus demo menolak beberapa RUU³⁹³ belakangan hari mengkonfirmasi keprihatinan dimana proses legislasi yang minim komunikasi dan partisipasi publik membuat masyarakat bersikap apriori dan menolak. Kejar target pengundangan di akhir masa jabatan terasa jauh lebih utama daripada proses menyerap aspirasi dan sosialisasi gagasan norma. Namun di saat yang sama, perjalanan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (RUU Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011) relatif lebih baik dan tanpa resistensi yang berarti. Fenomena tersebut seperti hendak mengatakan bahwa peraturan yang baik harus dibentuk dengan proses yang baik pula.

Terhadap RUU Perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, satu hal penting di dalam RUU tersebut adalah kesamaan pandangan Presiden dengan DPR, bahwa untuk mengatasi kesemrawutan produk perundang-undangan yang diproduksi oleh pemerintah, diperlukan organ lembaga negara tersendiri yang secara khusus mengurus peraturan perundang-undangan. Dari perencanaan, perumusan, pembahasan, pengesahan, hingga evaluasi keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan diurus oleh 1 (satu) lembaga. Istilahnya adalah penyatuatapan pengurusan peraturan perundang-undangan. Gagasan tersebut merupakan upaya untuk merespon kondisi *hyper regulated* yang tercermin dalam populasi peraturan perundang-undangan yang berjumlah hampir 42.000 buah, mulai dari tingkat undang-undang hingga peraturan walikota/bupati. Kondisi demikian mengakibatkan jumlah peraturan perundang-undangan yang terlampaui banyak dan saling tumpang tindih.³⁹⁴

Konsep lembaga tunggal pemerintah tersebut adalah kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan

³⁹³ Setidaknya terdapat RUU KUHP, RUU Pertanahan, RUU Ketenagakerjaan, dan UU Perubahan KPK yang mendapatkan penolakan dalam agenda aksi mahasiswa di beberapa kota besar pada September 2019.

³⁹⁴ Fadliansyah Lubis, Deputi Bidang Politik dan Keamanan Sekretariat Kabinet, dalam Seminar Nasional Akses Terhadap Keadilan dan Reformasi Regulasi Dalam Perencanaan Pembangunan Hukum di University Club UGM tanggal 17 Desember 2018)

pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Artinya pembentukan kementerian atau lembaga tersebut adalah bersifat mandatory, diperintahkan oleh UU. Bentuk kelembagaannya berupa kementerian atau lembaga negara non kementerian yang berkedudukan langsung di bawah Presiden, UU membuka peluang untuk itu. Makalah ini dimaksudkan untuk memberikan pertimbangan alternatif kelembagaan model apakah yang paling tepat untuk menjalankan reformasi regulasi.

B. Pembahasan

Hyper regulated telah menciptakan situasi keterhambatan pembangunan nasional. Populasi regulasi menimbulkan banyak terjadi disharmonisasi dan saling tumpang tindih peraturan, yang menyebabkan beberapa program pemerintah tidak dapat berjalan dengan baik. Misalnya adalah upaya pemerintah untuk menarik investor asing, sering berbenturan dengan belantara regulasi yang menyulitkan. Regulasi tentang perijinan dan pungutan menjadi penghalang bagi program peningkatan penanaman modal, karena menciptakan praktik ekonomi biaya tinggi. Investor enggan masuk.

Hyper regulated juga terjadi dimana pembuatan peraturan perundangan belum mengutamakan kualitas dan masih mengejar kuantitas mengikuti tuntutan penyerapan anggaran. Kondisi ini membuat banyaknya peraturan perundang-undangan yang tidur atau lumpuh, karena ketentuan-ketentuan normanya tidak operasional. Ketiadaan peraturan pelaksana atau rumusan norma yang sumir membuat sebuah peraturan tidak dapat dijalankan secara efektif. Persoalan yang lain adalah *data base* yang tersebar di berbagai kementerian/lembaga. Sementara ego sektoral di setiap kementerian masih besar, antar kementerian atau lembaga dengan kementerian atau lembaga lainnya masih mengutamakan kepentingannya masing-masing sehingga tidak tercipta peraturan yang harmonis.

Beberapa persoalan dalam urusan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dihadapi oleh pemerintah pada umumnya adalah :

- a. Kualitas produk peraturan perundang undangan yang rendah. Pendekatan *project oriented* dan penyerapan anggaran membuat proses pembentukan peraturan yang asal-asalan dan menghasilkan produk peraturan yang asal jadi. Peraturan yang buruk dapat mengakibatkan terjadinya konflik antar norma, inkonsistensi pengaturan, rumusan yang multi tafsir, atau duplikasi, yang berujung pada terkendalanya operasionalisasi norma atau peraturan yang bermasalah secara sosiologis. Tidak hanya peraturan yang tidak dapat dilaksanakan, tetapi peraturan tersebut juga berpotensi justru menjadi kendala bagi pembangunan. Terlalu bersemangatnya Pemerintah Daerah untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah telah mendorong setiap Daerah untuk berlomba-lomba melakukan pungutan, yang justru mengakibatkan praktik ekonomi biaya tinggi dan terhambatnya tumbuhnya investasi di daerah.
- b. Banyaknya lembaga negara yang berwenang membentuk regulasi baik di tingkat pusat maupun daerah, mulai tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan hingga pengesahan. Setidaknya ada Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Sekretaris Negara, Kementerian Dalam Negeri, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah. Kondisi ini menciptakan keruwetan dalam proses pembentukan peraturan, dan menciptakan rantai proses yang terlalu panjang. Belum lagi setiap kementerian ataupun lembaga juga membuat peraturan pelaksanaan terhadap Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang mengatur sektor urusannya.
- c. Ego sektoral antar kementerian dan lembaga yang berkepentingan dalam sebuah regulasi, membuat setiap Kementerian dan lembaga berlomba membuat regulasi

■

untuk mengamankan kepentingan mereka masing-masing, tanpa memperhatikan kepentingan kementerian dan lembaga yang lain, atau *stakeholder* terkait lainnya. Akibatnya sering terjadi benturan kepentingan antar kementerian atau lembaga terkait pengaturan satu hal.

- d. Peraturan perundang-undangan adalah produk politik. Karena itu sering kali pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan dan digunakan semata-mata sebagai instrumen untuk memperjuangkan kepentingan politik, yang tidak jarang kepentingan politik jangka pendek. Pemberlakuan Perda syariah dinilai sebagai produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk untuk mendapatkan simpati dan dukungan politik kelompok masyarakat, untuk tujuan yang bersifat jangka pendek kontestasi.

Untuk mengatasi problem pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, tidak cukup dijawab dengan *policy* atau kebijakan saja. Tetapi harus ada upaya yang sistematis dan lebih serius dengan pembentukan lembaga khusus yang berfungsi untuk menangani urusan peraturan perundang-undangan. Alternatif lembaga tunggal berupa kementerian khusus di bidang urusan pembentukan perundang-undangan, atau bisa berupa lembaga negara setingkat menteri yang menjalankan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkedudukan langsung di bawah Presiden. Mengenai nomenklatur kelembagaannya diserahkan kepada Presiden, namanya dapat apa saja. Idealnya, lembaga ini memiliki kewenangan untuk :

- a. Mengkoordinasikan keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan pemerintah di tingkat pusat, dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, hingga pengesahan. Memastikan bahwa setiap tahapan yang diperintahkan oleh peraturan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan dijalankan dengan sebaik-baiknya.

- b. Mengurus harmonisasi dan sinkronisasi baik vertikal maupun horisontal terhadap semua bentuk peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan Pemerintah, mulai dari UU, PP, Perpres, Peraturan Menteri/ lembaga, dan Peraturan Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota.
- c. Mengontrol konsep legislasi yang menjadi kewenangan pemerintah dengan melakukan koordinasi langsung dengan Presiden. Hal ini termasuk memberikan pendapat atau saran kepada Presiden agar tidak membuat kesalahan dalam pembentukan suatu peraturan. Demikian juga ke bawah memberikan supervisi dan konsultasi dalam penyusunan produk hukum di Daerah.
- d. Mengevaluasi keberlakuan produk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah untuk selanjutnya merekomendasikan perubahan atau pencabutan peraturan yang dinilai tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah atau secara operasional tidak dapat dilaksanakan (*executive review*).
- e. Mengevaluasi rancangan produk peraturan perundang-undangan Pemerintah untuk selanjutnya merekomendasikan dirubah atau diperbaiki (*executive preview*).
- f. Memberikan penafsiran atau interpretasi terhadap ketentuan norma pada peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah, yang diajukan oleh lembaga-lembaga pemerintah.
- g. Melaksanakan urusan pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia.
- h. Melaksanakan penerjemahan dalam hal Peraturan Perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing.

■

Untuk melaksanakan kewenangan di atas dan mewujudkan reformasi regulasi, maka diperlukan kelembagaan khusus yang kuat dan berkedudukan langsung di bawah Presiden. Untuk menunjukkan kehendak politik yang kuat, Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara dan tiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Presiden dapat membentuk kementerian khusus, yaitu kementerian yang menjalankan urusan khusus di bidang peraturan perundang-undangan. Lembaga ini dapat ditempatkan dalam nomenklatur kabinet dengan pejabat setingkat menteri negara. Hal itu dimaksudkan agar lembaga tersebut langsung dibawah kendali Presiden, dan mendapatkan dukungan politik yang kuat, berkemampuan koordinasi yang kuat, efektif, kuat dalam mengeksekusi kebijakan regulasi, dan pendapat dukungan publik.

C. Penutup

Kualitas regulasi akan mempengaruhi perkembangan negara hukum Indonesia. Kondisi regulasi pada negara hukum diharapkan berjalan tertib; baik dalam aspek proses pembentukan, hubungan yang tidak tumpang tindih dan harmonis atau tidak saling bertentangan, efektif secara keberlakuan dan memberikan manfaat bagi masyarakat. Tidak tercapainya regulasi yang tertib akan menimbulkan pengaruh negatif bagi eksistensi negara hukum tersebut.

Indonesia sedang mengalami permasalahan dalam sistem regulasinya, baik di tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah sudah berkomitmen untuk menyelesaikan permasalahan, terutama dalam penyederhanaan sistem regulasi. Banyaknya regulasi menyebabkan Pemerintah dan pemerintah daerah tidak leluasa bergerak dalam membentuk kebijakan-kebijakan. Komitmen itu telah ditindaklanjuti dengan perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011, yang mengamanatkan dibentuknya kementerian atau lembaga

yang menjalankan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengingat kebutuhan dan urusan yang mendesak, maka idealnya bentuk lembaga ini adalah kementerian khusus.

Daftar Pustaka

- Ball, Alan R dan Peters, Guy, 2005, *Modern Politics and Government*, (Macmillan: Palgrave, 2005).
- Cata Backer, Larry, *Harmonization Law in an Era of Globalization, Convergence, Divergence, and Resistance*, (Durham, North Caroline, Caroline Academic Press, 2007).
- E Jewell, Malcom, "Legislator-Constituency Relations and The Representative Process", *Legislative Studies Quarterly*, Vo. 8 No.3 (Aug., 1983).
- Farida Indrati S, Maria, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Jilid 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- , *Ilmu Perundang-Undangan, Proses, Teknik dan Pembentukannya, Jilid 2* (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Latif, Abdul, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009).
- Manan, Bagir, *Hukum Tentang Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Ind Hill Co, 1992).
- Mills, C. Wright, 1999, "The Power Elite" dalam Fergusson , Susan J *Mapping The Social Landscape* 2nd Edition. (California: Mayfield Publising Company, 1999).
- Purwadi, Hari, "Reformasi Hukum Nasional: Problem dan Prospeknya" dalam Satya Arinanto dan Ninuk Triyanti (ed) *Memahami Hukum dari Konstruksi Sampai Implementasi*,



(Jakarta: Rajawali Press, 2010).

Rusminah, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" dalam Padmo Wahyono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, (Jakarta:Ghalia Indonesia, 1985).

Seidman, Ann, and Seidman, Robert. *Legeslative Drafting for Democratic Social Change A Manual for Drafters*, (London: Kluwer Law International, 2001).

Sinaga, Budiman M.P.D, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogjakarta: UII Press, 2004).

Soehino, *Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta:Liberty, 2003).

Reformasi Regulasi untuk Penguatan Substansi dan Kelembagaan Peraturan Perundang-Undangan

Ni'matul Huda

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Tamansiswa No. 158 Jogjakarta
904100108@uii.ac.id

Pengantar

Pada acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-6 dengan tema “Memperkuat Kabinet Presidensial Efektif” di Jakarta tanggal 2-4 September 2019, Menteri Sekretaris Negara. Pratikno menyampaikan ‘keluhan’ Pemerintah terkait ‘Obesitas Regulasi’ yang menghambat investasi di Indonesia. Ada 15 Kementrian yang membuat aturan berpotensi menghambat investasi. Sampai Oktober 2018, ada 7621 Peraturan Menteri, 765 Peraturan Presiden, 452 Peraturan Pemerintah 107 Undang-Undang. Implikasi ‘Obesitas Regulasi’ menimbulkan persoalan baru berupa: (1) Potensi tumpang tindih; (2) Beban harmonisasi dan sinkronisasi; dan (3)

Tidak ada lembaga yang melakukan monitoring & evaluasi. Untuk itu, Pemerintah akan memangkas 100 aturan setiap bulan dan merancang Hukum Omnibus untuk kemudahan perizinan usaha. Di samping itu, juga menyiapkan Regulatory Technology (Reg Tech).

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah sering dituding kalangan pengusaha dan investor potensial sebagai 'biang keladi' ekonomi biaya tinggi yang berujung pada tidak kompetitifnya iklim usaha di Indonesia dan rendahnya investasi baru. Sejumlah produk hukum daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah selama berlangsungnya otonomi daerah, dinilai kalangan bisnis memberatkan dunia usaha dan tidak berpihak pada iklim investasi. Kebijakan berupa pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak pro bisnis dianggap sebagai alasan mengapa investor enggan berinvestasi di daerah tersebut.

Tudingan itu tidak sepenuhnya salah mengingat rendahnya laju pertumbuhan investasi di masa-masa awal pelaksanaan desentralisasi yang kebetulan bersamaan dengan masa berakhirnya krisis ekonomi. Tudingan itu diperkuat lagi dengan kenyataan bahwa pada masa-masa tersebut banyak muncul peraturan daerah (perda) yang "aneh-aneh" dan jelas-jelas bertentangan dengan prinsip daya saing perekonomian.

Menurut Kamar Dagang dan Industri (Kadin) Indonesia, 5 (lima) permasalahan pokok yang dihadapi dunia usaha di Indonesia yaitu: a) perpajakan, b) kepastian dan penegakan hukum, c) ketenagakerjaan, d) infrastruktur fisik, dan e) otonomi daerah. Menurut JETRO (*Japan External Trade Organization*) permasalahan investasi di Indonesia yang diformulakan sebagai 3L dan 1I yaitu: *law, labour, local* dan *investment policy*.

Banyaknya pungutan berupa pajak daerah dan retribusi daerah akan menyebabkan ekonomi biaya tinggi, biaya marginal produksi akan mahal, karena besarnya pungutan tadi akan diperhitungkan pengusaha sebagai biaya produksi, *output* produk yang ditawarkan ke pasar harganya akan mahal dibandingkan

dengan produk sejenis, sehingga produk tersebut tidak memiliki daya saing yang baik di pasar.

Setidaknya terdapat 3143 Peraturan Daerah (Perda) baik perda provinsi maupun perda Kabupaten/Kota yang telah dibatalkan Presiden melalui Kementrian Dalam Negeri pada tahun 2016 silam. Menteri Tjahyo Kumolo menyatakan bahwa perda tersebut dibatalkan karena menghambat laju investasi di daerah.³⁹⁵ Tindakan Presiden yang membatalkan sejumlah Perda tersebut menuai reaksi dari masyarakat dan berujung pada pengujian UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah di Mahkamah Konstitusi.³⁹⁶

Rekomendasi Menteri Keuangan kepada Menteri Dalam Negeri berkaitan dengan adanya sejumlah Perda yang dipandang bermasalah, adalah: (1) Tumpang tindih dengan pajak pusat; (2) Pungutan retribusi yang tidak sesuai dengan prinsip retribusi; (3) Menimbulkan duplikasi dengan pungutan daerah; (4) Menghambat arus lalu lintas barang; dan (5) Berakibat meningkatnya beban subsidi pemerintah.³⁹⁷

Dari uraian permasalahan di atas, menarik untuk dikaji, *pertama*, bagaimana kedudukan peraturan menteri dalam sistem perundang-undangan Indonesia? *Kedua*, bagaimana regulasi untuk penguatan kelembagaan yang melakukan pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan?

³⁹⁵ "Pemerintah Jokowi Batalkan 3.143 Peraturan Daerah", diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613184515-32-137842/pemerintah-jokowi-batalkan-3143-peraturan-daerah/> , diakses pada tanggal 25 Oktober 2017

³⁹⁶ Lihat Putusan MK NO. 56/PUU-XIV/2016, Mahkamah berpendapat bahwa kewenangan yang diberikan kepada Menteri dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota telah menyimpangi logika dan bangunan negara hukum Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 serta menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung sebagai lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Melalui pertimbangan hukum tersebut, maka pembatalan Perda Kabupaten/Kota melalui mekanisme *executive review* adalah bertentangan dengan UUD 1945. Pertimbangan hukum yang demikian pada dasarnya merupakan pertimbangan hukum dalam putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015, bertanggal 5 April 2017, yang menurut penilaian MK pertimbangan hukum tersebut berlaku juga terhadap Putusan MK No. 56/PUU-XIV/2016.

³⁹⁷ Nîmatul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.

Artikel ini merupakan kajian kepustakaan, yang bersumber dari bahan-bahan hukum sekunder berupa literatur dan hasil penelitian yang relevan dengan objek yang dikaji. Pendekatan yang digunakan berupa pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Analisis bahan hukumnya diskriptif kualitatif.

Analisis

1. Peraturan Menteri

Menurut Jimly Asshiddiqie, produk hukum pengaturan yang ditetapkan oleh pejabat tertentu yang secara protokoler sederajat tidak dapat dikatakan selalu mengikuti tingkatan pejabat yang menetapkan. Kedudukan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga khusus itu lebih tepat disebut juga sebagai peraturan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Semua peraturan yang ditetapkan oleh lembaga khusus dan independen itu dapat diperlakukan sebagai bentuk peraturan khusus yang tunduk pada prinsip *lex specialis derogat lex generalis*. Termasuk dalam kategori ini, misalnya, adalah Peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Bank Indonesia, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Komisi Hak Asasi Manusia, Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia, Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan, dan sebagainya.³⁹⁸ Badan atau lembaga-lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri, asalkan kewenangan regulatif itu diberikan oleh Undang-Undang. Jika Lembaga-lembaga itu diberi kewenangan regulatif, maka nama produk regulatif yang dihasilkan sebaiknya disebut peraturan.³⁹⁹

Untuk memperoleh sifatnya yang formal, sumber hukum dalam arti ini setidaknya-tidaknya mempunyai dua ciri, sebagai

³⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, Hlm. 278-279.

³⁹⁹ *Ibid.*

berikut:⁴⁰⁰


- a. Dirumuskan dalam suatu bentuk. Perumusan norma hukum adalah penting, untuk membedakannya dari norma-norma lainnya. Sebab, sebelum dirumuskan, ia tidak berbeda dengan nilai-nilai etika lainnya yang hidup dalam masyarakat. Wujud dari perumusan norma hukum, nampak dalam bentuk keputusan yang berwenang. Maka, ditinjau dari segi bentuknya yang menyebabkan norma hukum positif dapat dikenali, berarti keputusan yang berwenang tersebut merupakan tempat diketemukannya hukum positif. Dengan demikian, dari cirinya yang pertama ini, sumber hukum formal mengandung pengertian sebagai tempat diketemukannya hukum positif.
- b. Berlaku umum, mengikat dan ditaati. Dengan perumusan norma hukum maka nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi patokan, ukuran atau pedoman yang berlaku umum. Tetapi hanya patokan, ukuran atau pedoman yang dirumuskan dalam bentuk keputusan yang berwenang saja yang mempunyai kekuatan mengikat dan oleh karenanya ditaati. Maka, ditinjau dari segi wewenangnya yang menyebabkan timbulnya norma hukum positif yang berlaku umum dan mengikat sehingga karenanya ditaati, berarti keputusan yang berwenang merupakan asalnya hukum positif. Dengan demikian, dari cirinya yang kedua ini, sumber hukum formal mengandung pula pengertian sebagai asalnya hukum positif.

Pendelegasian kewenangan pengaturan dapat dilakukan dengan tiga alternatif syarat, yaitu: ⁴⁰¹

1. Adanya perintah yang tegas mengenai subjek lembaga pelaksana yang diberi delegasi kewenangan, dan bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan;

⁴⁰⁰ Abu Daud Busroh dan AbuBakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, Hlm. 40.

⁴⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi &...., Op.Cit.*, Hlm.381-393.

-
- 
2. Adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksana untuk menuangkan materi pengaturan yang didelegasikan; atau
 3. Adanya perintah yang tegas mengenai pendelegasian kewenangan dari undang-undang atau lembaga pembentuk undang-undang kepada lembaga penerima delegasi kewenangan, tanpa penyebutan bentuk peraturan yang mendapat delegasi.

Untuk membahas permasalahan tersebut ada tiga kemungkinan yang dapat dikembangkan, yaitu.⁴⁰²

1. Perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak tegas menentukan bentuk peraturan apa yang dipilih sebagai tempat penuangan materi ketentuan yang didelegasikan pengaturannya;
2. Perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak ditentukan dengan jelas lembaga yang diberi delegasi kewenangan ataupun bentuk peraturan yang harus ditetapkan untuk penuangan materi ketentuan yang didelegasikan;

Perintah pengaturan semacam itu sama sekali tidak disebut atau ditentukan dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi kebutuhan akan pengaturan semacam itu bersifat nyata dan tidak terelakkan dalam rangka pelaksanaan ketentuan undang-undang itu sendiri.

Pejabat atau kementerian ataupun pimpinan suatu departemen pemerintahan dapat mengeluarkan peraturan yang ditetapkan oleh Menteri. Akan tetapi, tidak semua Menteri diberi kewenangan mengatur. Kewenangan itu harus dibatasi hanya digunakan oleh Menteri yang memimpin departemen (dengan portofolio). Alasannya adalah karena hanya Menteri

⁴⁰² *Ibid.*, Hlm. 384-385

yang memimpin departemen sajarah yang mempunyai aparatur yang cukup untuk menjamin bahwa peraturan yang dibuat itu dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya. Sedangkan Menteri Koordinator ataupun Menteri Negara dan Menteri Muda yang tidak memimpin departemen pemerintahan tertentu, tidak perlu diberi kewenangan untuk menetapkan suatu peraturan tertentu. Kebutuhan untuk pengaturan yang dimaksud cukup dituangkan dalam bentuk Peraturan Menteri yang terkait dengan bidang yang bersangkutan.⁴⁰³

Peraturan Menteri (Permen) adalah suatu peraturan yang dikeluarkan oleh seorang Menteri yang berisi ketentuan-ketentuan tentang bidang tugasnya. Dan Surat Keputusan Menteri adalah Keputusan Menteri yang bersifat khusus mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang tugasnya.⁴⁰⁴

Dalam praktek, ada Menteri yang hanya mempergunakan bentuk Keputusan Menteri (Kepmen). Ada pula Menteri yang mempergunakan bentuk Peraturan Menteri – sesuai dengan namanya – berisi ketentuan yang bersifat mengatur. Sedangkan Kepmen dapat berupa peraturan (*regeling*) atau ketetapan (*beschiking*). Materi muatan Permen dan Kepmen (yang bersifat mengatur) mencakup hal-hal baik yang bersumber pada atribusi atau delegasi. Pembatasan-pembatasan materi muatan Permen atau Kepmen (yang bersifat mengatur) adalah:⁴⁰⁵

1. Lingkungan pengaturan terbatas pada lapangan administrasi negara – baik dalam fungsi instrumental maupun fungsi perjanjian (perlindungan).
2. Lingkungan pengaturan terbatas pada bidang yang

⁴⁰³ *Ibid.*, Hlm. 354.

⁴⁰⁴ Philipus M. Hadjon, et.al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cetakan Ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994, Hlm. 59. Dikutip kembali oleh Abdul Latief dalam *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 140.

⁴⁰⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993, Hlm. 154.

menjadi tugas, wewenang, dan tanggungjawab Menteri yang bersangkutan.

3. Tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

Menurut Penjelasan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, yang dimaksud Peraturan Menteri adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan.

Sesuai dengan tugas dan fungsi seorang Menteri menurut Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka fungsi dari Peraturan Menteri adalah sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan pengaturan secara umum dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan di bidangnya. Penyelenggaraan fungsi ini adalah berdasarkan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 (Perubahan) dan kebiasaan yang ada.
2. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Presiden. Oleh karena fungsi Peraturan Menteri di sini sifatnya delegasian dari Peraturan Presiden, maka Peraturan Menteri di sini sifatnya adalah pengaturan lebih lanjut dari kebijakan yang oleh Presiden dituangkan dalam Peraturan Presiden.
3. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang yang tegas-tegas menyebutnya.
4. Menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang tegas-tegas menyebutnya.⁴⁰⁶

Dalam hal materi yang bersifat tumpang tindih dengan materi Peraturan Menteri lainnya atau Peraturan Pejabat setingkat menteri lainnya, apakah dapat dibenarkan dikeluarkannya

⁴⁰⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, Hlm. 225-227.

peraturan bersama seperti yang selama ini dikenal dengan sebutan Surat Keputusan Bersama? Menurut Jimly Asshiddiqie, kebiasaan seperti ini harus dihentikan karena dapat mengacaukan sistematika peraturan perundang-undangan kita. Dalam hal demikian itu maka yang sebaiknya dibuat adalah Peraturan Presiden yang diharapkan dapat mengatur materi yang lebih luas. Sedangkan bentuk-bentuk putusan dengan nomenklatur Keputusan Menteri ataupun Keputusan pejabat setingkat Menteri lainnya masih tetap dapat dipertahankan, yaitu dibatasi hanya memuat materi-materi yang bersifat administratif dan hanya bersifat penetapan administratif biasa (*beschikking*).⁴⁰⁷

2. Kelembagaan Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Mengingat tugas pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah semakin berat, maka pembentukan peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah memerlukan perhatian yang serius. Proses harmonisasi, pembulatan dan pemantapan konsep rancangan Perda merupakan hal yang harus ditempuh. Pengharmonisan adalah merupakan upaya untuk menyelaraskan sesuatu, dalam hal ini Perda sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang tersusun secara sistematis dalam suatu hierarki maupun dengan asas peraturan perundang-undangan agar tergambar dengan jelas dalam pemikiran atau pengertian bahwa Perda merupakan bagian integral yang utuh dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan. Pengharmonisan dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.⁴⁰⁸ Disamping itu, pengharmonisan peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah

⁴⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan... Op.Cit.* Hlm. 355.

⁴⁰⁸ A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah "Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", Yogyakarta, Oktober 2005.

adanya pembatalan oleh pemerintah atau pun diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Kekuasaan Kehakiman yang kompeten. Pengharmonisasian akan menjamin proses pembentukan rancangan peraturan daerah dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Adapun aspek-aspek apa yang perlu diharmonisasikan, setidaknya ada dua aspek yaitu yang berkaitan dengan konsepsi materi muatan dan teknik penyusunannya.

Agung Pambudhi mengusulkan, dalam hal penyusunan Perda, perlu menerapkan RIA (*Regulatory Impact Assesment*) yang prinsipnya adalah menimbang manfaat (*benefit*) dan biaya (*cost*) yang akan ditimbulkan sebelum menerbitkan Perda. *Benefit and cost analysis* tersebut tidak hanya diterapkan untuk membuat suatu Perda baru, namun juga bisa diterapkan untuk evaluasi Perda yang sudah efektif berjalan.⁴⁰⁹

Dalam proses RIA, pelibatan *stakeholder* utama Perda merupakan prasyarat penting, sehingga dengan RIA, pendekatan partisipatoris juga sekaligus diterapkan. Melalui RIA itu juga, dapat disinergikan dengan upaya peningkatan kapasitas SDM penyusunan Perda, baik dalam hal penguasaan substansi hal-hal yang diatur dalam Perda maupun dalam aspek teknis kemampuan *legal drafting*.⁴¹⁰

Salah satu upaya untuk menjaga agar produk hukum daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional adalah dipegangnya prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya dalam menetapkan kebijakan daerah sepanjang menyangkut bidang pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga Daerah, yang dirumuskan dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya adalah didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Di samping itu, ada beberapa hal yang patut dicatat dalam kaitan

⁴⁰⁹ *Ibid.*, Hlm. 51-52.

⁴¹⁰ *Ibid.*

upaya harmonisasi produk hukum Pusat dan Daerah, antara lain, yakni:⁴¹¹

1. Pengaturan substansi hukum di Daerah harus dapat memperkuat sendi-sendi negara berdasarkan konstitusi dan negara hukum, sendi kerakyatan (demokrasi), dan sendi kesejahteraan sosial, dan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik;
2. Pengaturan substansi produk legislasi Daerah harus diupayakan sedemikian rupa agar tetap berada di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi-kondisi kekhususan atau keistimewaan daerah, keberadaan dan penerapan hukum agama dan hukum adat, serta kearifan lokal yang akan lebih memperkaya sistem hukum nasional, harus mendapat tempat yang wajar dalam pengembangan hukum di daerah.
3. Dari segi pembuatannya, kedudukan Peraturan Daerah, baik Perda Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dapat dilihat setara dengan undang-undang, dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislatif. Namun, dari segi isinya, sudah seharusnya kedudukan peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup wilayah berlaku yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibanding dengan peraturan dengan ruang lingkup wilayah pemberlakuan yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-undang lebih tinggi kedudukannya daripada Perda (Provinsi/Kabupaten/Kota). Karena itu, sesuai prinsip hirarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan

⁴¹¹ Abdul Bari Azed, "Harmonisasi Legislasi Pusat dan Daerah Melalui Penguatan Peran dan Fungsi DPRD di Bidang Legislasi", dalam Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, SH, LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, Hlm. 364-366.

dengan peraturan yang derajatnya lebih tinggi.

4. Pengembangan dan pemberdayaan kelembagaan hukum, termasuk badan legislatif Daerah, mutlak dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi yang menjadi tanggungjawabnya sepanjang yang menyangkut pengaturan bidang pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangga Daerah, dengan memperhatikan prinsip-prinsip manajemen pada umumnya guna meningkatkan efisiensi dan efektifitas, serta profesionalisme. Untuk bidang legislasi koordinasi antara legislatif dan eksekutif sangat penting untuk ditingkatkan;
5. Pemberdayaan legislasi daerah tidak akan efektif jika tidak disertai dengan upaya pengembangan budaya hukum atau peningkatan kesadaran hukum masyarakat.

Menurut Abdul Bari Azed, potensi timbulnya ketidaktertiban dalam pembangunan hukum dan pembuatan produk legislasi di daerah perlu menjadi perhatian utama. Dalam kaitan dengan pembentukan peraturan daerah, hal ini dapat menimbulkan ketidakserasian atau disharmoni antara peraturan daerah dengan peraturan tingkat pusat, atau antara peraturan daerah yang satu dengan daerah yang lain. Di bidang hukum, seringkali ditemukan adanya suatu kondisi ketidak-harmonisan atau ketidaksinkronan antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan yang lain, baik yang sifatnya sederajat maupun yang di bawahnya. Ketidakharmonisan peraturan perundang-undangan timbul karena satu dan lain sebab, antara lain:⁴¹²

1. Kebijakan-kebijaksanaan antar instansi Pemerintah Pusat yang saling bertentangan;
2. Adanya perbedaan antara kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah;
3. Adanya rumusan ketentuan peraturan perundang-

⁴¹² *Ibid.*, Hlm. 364.

undangan yang kurang tegas atau jelas dan mengunang perbedaan penafsiran; dan

4. Adanya benturan antara wewenang instansi-instansi Pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Ke depan, sebaiknya pengawasan yang dilakukan Pemerintah berupa pengawasan preventif, sedangkan pengawasan represif harus dilakukan oleh lembaga yudisial. Perlu dipikirkan kembali sebaiknya pengujian peraturan perundang-undangan disatukan di bawah Mahkamah Konstitusi agar Mahkamah Agung berkonsentrasi dengan penanganan perkara supaya lebih efektif penanganannya.

Pemerintah harus terus menerus melakukan supervisi kepada daerah dan melakukan kerjasama dengan berbagai pihak dalam bentuk pembekalan atau pendampingan kepada daerah dalam pembentukan produk hukum daerah secara intensif, agar kesalahan dalam pembuatan produk hukum daerah tidak terus menerus berulang. Demikian pula, pemerintah harus konsisten melaksanakan berbagai peraturan yang sudah diamanatkan oleh UU Pemerintahan Daerah.

Menurut Jimly Asshiddiqie, negara kita memerlukan satu kesatuan sistem pengawasan administratif (*executive review*) yang terkoordinasikan di bawah satu kesatuan tanggungjawab kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga negara yang tersendiri yang berfungsi sebagai koordinator dan sekaligus menjadi pusat informasi hukum yang menyeluruh dan dapat diandalkan dalam rangka pembaruan, penataan, dan pembinaan sistem hukum Indonesia yang dapat mengabdikan kepada upaya pencapaian tujuan bernegara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Sekiranya dapat dipertimbangkan, baik sekali untuk membentuk suatu komisi yang dapat diberi nama Komisi Hukum Indonesia (KHI).⁴¹³

⁴¹³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hlm. 279.

Lebih lanjut Jimly mengatakan, Komisi Hukum Indonesia ini diusulkan secara struktural berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden, tetapi dalam menjalankan tugasnya secara fungsional bertanggungjawab kepada DPR. Fungsi komisi ini diusulkan meliputi fungsi sebagai (i) pusat koordinasi informasi hukum, (ii) pusat koordinasi perancangan hukum, dan (iii) pusat koordinasi pemasyarakatan hukum. Lingkup tugasnya tidak hanya berkenaan dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat atau tingkat nasional saja, tetapi juga peraturan-peraturan tingkat daerah, serta bertindak pula sebagai pusat koordinasi informasi tentang putusan-putusan pengadilan, dan keputusan-keputusan pejabat administrasi negara.⁴¹⁴ Dapat ditambahkan, Komisi ini juga dapat dimanfaatkan oleh Pemerintah untuk memantau proses perencanaan, pembentukan dan pelaksanaan produk hukum daerah, serta bekerjasama dengan perguruan tinggi atau lembaga swadaya masyarakat setempat yang memiliki perhatian terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.

Penutup

Kajian ini menyimpulkan, *pertama*, kedudukan peraturan menteri dalam sistem perundang-undangan Indonesia sesungguhnya tidak termasuk dalam pengertian peraturan perundang-undangan dalam rezim UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, namun demikian, peraturan menteri dapat dikeluarkan oleh Menteri sepanjang ada kewenangan atau perintah dari undang-undang yang lebih tinggi untuk mengaturnya. *Kedua*, regulasi untuk penguatan kelembagaan yang melakukan pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan perlu dibentuk sebuah lembaga yang secara khusus diberi kewenangan untuk melakukan hal tersebut. Urgensi hadirnya lembaga semacam Komisi Hukum Indonesia untuk melakukan

⁴¹⁴ *Ibid.*

proses perencanaan, pembentukan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi produk hukum, sehingga terjadi harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dari Pusat hingga ke Daerah.

Daftar Pustaka

- A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi dan Sinkronisasi RUU Dalam Rangka Pemantapan dan Pembulatan Konsepsi*, makalah “Workshop Pemahaman UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, Yogyakarta, Oktober 2005.
- Abu Daud Busroh dan AbuBakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan ketiga, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991.
- Abdul Latief dalam *Hukum dan Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1993.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Tim Penyusun Buku Hakim Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, SH, LL.M.*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Putusan MK NO. 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

“Pemerintah Jokowi Batalkan 3.143 Peraturan Daerah”, diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160613184515-32-137842/pemerintah-jokowi-batalkan-3143-peraturan-daerah/> pada tanggal 25 Oktober 2017



Urgensi Naskah Akademik Sebagai Upaya Reformasi dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan

Lita Tyesta ALW

Dosen Pada Bagian HTN dengan Konsentrasi pada Ilmu Perundang-undangan
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang
Jl. Prof Sudarto,SH. Komplek Tembalang Semarang
Email : litatyestalita@yahoo.com

I. Pendahuluan

Terminologi "*regulasi*" dimaknai sebagai peraturan perundangan dengan tingkatan-tingkatannya serta menunjuk pada peraturan perundangan yang ada di tingkat Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, bahkan sampai dengan tingkat Desa. Secara formal definisi peraturan perundangan itu sendiri dapat kita temukan dalam *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, yaitu "*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.*⁴¹⁵

Peraturan perundang-undangan adalah dimaksudkan sebagai pedoman berperilaku dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Di dalam penyelenggaraan negara, regulasi adalah instrumen untuk merealisasikan kebijakan-kebijakan negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Sebagai instrumen untuk merealisasikan setiap kebijakan negara, maka regulasi harus *dibentuk dengan cara yang benar* sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu mendorong terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan negara (Kementerian PPN/Bappenas, 2015)⁴¹⁶.

Maka, penting untuk terus merenungi kalimat yang dirumuskan dalam *Undang No. 12 Tahun 2011, bahwa untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*⁴¹⁷

Supaya maksud mulia yang hendak diwujudkan dari adanya suatu regulasi, yaitu terselenggaranya dinamika sosial yang tertib serta mampu mendorong kinerja penyelenggaraan Negara, walaupun dalam implementasinya terkadang masih menyisakan berbagai problem di dalam masyarakat. Oleh karena itu upaya secara simultan kea rah perbaikan terus dilakukan , karena upaya ini juga merupakan bagian dari suatu tujuan mulia untuk melakukan refomasi regulasi yang sekarang sedang gencar dilakukan oleh

⁴¹⁵ Lihat UU Pasal 1 Angka 2 Nomor 12 Tahun 2011.

⁴¹⁶ Kementerian PPN/Bappenas. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib*. Jakarta.

⁴¹⁷ *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Konsideran Menimbang huruf a.

pemerintah.

Reformasi Regulasi adalah perubahan-perubahan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas regulasi, baik secara individual maupun integral (terintegrasi dalam suatu sistem regulasi yang komprehensif dan utuh). Definisi Reformasi Regulasi tersebut merupakan definisi umum yang digunakan di berbagai negara. Di Indonesia sendiri telah terjadi obesitas dibidang regulasi, sehingga cukup mengganggu iklim investasi karena birokrasi yang berbelit akibat peraturan yang tidak fleksibel⁴¹⁸. oleh karena itu salah satu upaya dengan memangkas berbagai peraturan yang ada ataupun melakukan upaya menekan laju pembuatan peraturan perundang-undangan khususnya UU dan Perda di tingkat daerah. Upaya tersebut berhubungan dengan 5 tahap dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai tahap perencanaan sampai pada pengundangan.

Reformasi regulasi sendiri dapat dilakukan dari 3 sudut pandang , yaitu :

1. Reformasi Regulasi untuk penguatan substansi peraturan perundang-undangan;
2. Reformasi Regulasi untuk penguatan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
3. Reformasi Regulasi dalam penguatan kelembagaan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan

Dalam tulisan ini lebih menitikberatkan pada reformasi regulasi untuk penguatan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 1 butir 1 UU No. 12 Tahun 2011 adalah : pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

⁴¹⁸ Pernyataan Pramono Anung pada saat Seminar Nasional tentang Reformasi Hukum di Jakarta, tanggal 28 November 2018, diakses melalui Detiknews pada tanggal 30 September 2019, pk. 19.05.

pengundangan. Jadi ada 5 tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan yang akan dibahas lebih lanjut adalah apakah ke lima tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sudah mampu menghasilkan suatu produk yang “baik” , kelemahan yang sampai saat ini masih perlu diperbaiki dalam proses pembentukan lebih ditekankan pada proses pembentukan naskah akademik. Apakah selama ini proses pembentukan naskah akademik sudah sesuai ditempatkan pada tahap pembentukan dan bagaimana urgensinya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya UU atau Peraturan daerah.

II. Pembahasan

Regulasi pusat maupun regulasi daerah seharusnya terintegrasi di dalam Sistem Regulasi Nasional (SRN) ⁴¹⁹. Di dalam Sistem Regulasi Nasional berlaku kaidah-kaidah tertentu yang berfungsi untuk menjaga eksistensi sistem itu sendiri. Di antara kaidah tersebut adalah azas bahwa regulasi dengan strata yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan regulasi dari tingkat strata yang lebih tinggi. Selain itu, ada asas keadilan yang melarang pembentukan regulasi yang diskriminatif, dan sebagainya.

Kegagalan menjaga Sistem Regulasi Nasional berdampak pada turunnya kualitas regulasi serta tidak terkendalinya kuantitas regulasi. Padahal, buruknya kualitas dan tidak terkendalinya kuantitas regulasi berdampak terhadap efektivitas dan efisiensi regulasi. Regulasi merupakan landasan formal dari setiap tindakan, baik dalam rangka mengawal dinamika masyarakat maupun penyelenggaraan negara.

Dari perspektif ekonomi atau lingkungan, dampak dari

⁴¹⁹ Kementerian PPN/Bappenas. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib*. Jakarta. hlm. 7-8.

kegagalan pengelolaan Sistem Regulasi Nasional tercermin, antara lain, dari hilangnya potensi pertumbuhan ekonomi.

Sebagai komponen utama di dalam kegiatan penyelenggaraan negara, kualitas dan kuantitas regulasi harus dikelola dengan baik supaya mampu menghasilkan regulasi yang sederhana dan tertib. Di sini sederhana bermakna jumlahnya proporsional, mudah dipahami, dan dipatuhi. Sedangkan tertib berarti regulasi-regulasi dibentuk dengan memperhatikan kaidah-kaidah sistem regulasi yang berlaku. Dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku dalam pembentukan regulasi, diharapkan terwujud Sistem Regulasi Nasional yang sederhana dan tertib sehingga lebih mampu mendukung berfungsinya regulasi secara efektif dan efisien.

Berdasarkan data dari PSHK, selama tahun 2014 sampai dengan Oktober 2018 terdapat 1324 peraturan perundang-undangan yang terdiri dari 765 berbentuk Peraturan Presiden; 452 berbentuk Peraturan Pemerintah; dan 107 berbentuk UU. Sesudah tahun 2014 pembentukan UU cenderung menurun < 20 UU per tahun. Ini dari sisi kuantitas yang oleh PSHK disebut sebagai *hipperregulasi*.⁴²⁰

Dari data yang disajikan tidak dapat dihindari bahwa Indonesia perlu ***bersegera untuk melakukan reformasi regulasi***.

Terkait dengan pembentukan Peraturan perundang-undangan, akan dibahas mulai dari proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.

1. Proses Perencanaan

Proses perencanaan berdasarkan ketentuan UU No. 12 Tahun 2011 dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka

⁴²⁰ Gita Putri Damayanti, Peneliti PSHK Indonesia, Program Strategi Pembenahan Sistem Perundang-Undangan, disampaikan pada Diskusi Publik Refoemasi dan Penataan Regulasi Daerah, Fakultas Hukum Undip Semarang, 2 April 2019.

mewujudkan sistem hukum Nasional. Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan perautran perundang-undangan. Materi yang diatur tersebut merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi :

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. Jangkauan dan arah pengaturan.

Dalam tahap ini, kajian tentang perlu tidaknya dibentuk suatu Rancangan Undang-Undang sudah dilakukan namun belum mendalam artinya masih disusun dengan kajian yang sederhana, dan hasil kajian hampir dapat dipastikan mengarah pada masuknya Rancangan Undang-Undang ke Prolegnas.

Hal yang seperti inilah yang memicu cukup banyaknya rancangan undang-undang dimasukan dalam Prolegnas, ada baiknya justru di tahap ini diperketat filternya dengan cara menyusun Naskah Akademik terlebih dahulu dan pada saat penyusunan naskah akademik harus merupakan kajian yang cukup mendalam. Hasil kajian akademik tersebut tidak selalu menghasilkan rekomendasi yang mengarah pada perlunya pengajuan penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang. Artinya dalam kajian akademik hasil akhirnya tidak selalu adanya persetujuan untuk penyusunan rancangan undang-undang. Karena yang selama ini kecenderungan saat penyusunan naskah akademik pada bagian rekomendasi selalu berakhir dengan pernyataan untuk segera disusun Rancangan Undang-Undang dan segera dimasukan dalam Program Legislasi pada tahun mendatang. Jadi kajian akademik ini seakan-akan hanya akan memberi pembenaran memunculkan rancangan undang-undang.

Gagasan ke depan justru naskah akademik akan dimunculkan pada tahap awal karena merupakan hasil kajian untuk menentukan urgensi suatu rancangan undang-undang yang masuk

sebagai prioritas pada setiap tahunnya. Dengan demikian hanya rancangan undang-undang yang benar-benar dibutuhkan menjadi skala prioritas untuk selanjutnya masuk pada tahap penyusunan.

Selanjutnya akan diuraikan terlebih dahulu tentang naskah akademik bagaimana pengaturan mulai saat pertama munculnya sampai pada adanya keharusan dengan keluarnya UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan praktek yang selama ini sudah berjalan, apakah cukup efektif adanya naskah akademik dalam tahap penyusunan rancangan undang-undang.

2. Pengaturan Penyusunan NA

Penyusunan naskah akademik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baru muncul sekitar tahun 1994 yang dilakukan oleh BPHN, dengan mendasarkan pada Surat Keputusan Kepala BPHN No. 159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Surat Keputusan tersebut diuraikan tentang nama atau istilah, bentuk dan isi, kedudukan, serta format dari naskah akademik.

Pengaturan lebih lanjut tentang penyusunan naskah akademik baru muncul saat diberlakukannya beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu : Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan ; Undang-Undang UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (khusus mengatur tentang naskah akademik untuk jenis peraturan daerah); dan Peraturan Pemerintah No 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Pengaturan naskah akademik dalam Keputusan Presiden

No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang diatur dalam Pasal 3 sebagai berikut :

- 1) Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang Undang **dapat** pula terlebih dahulu menyusun **rancangan akademik** mengenai Rancangan Undang-Undang yang akan disusun;
- 2) Penyusunan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh Departemen atau Lembaga Pemrakarsa bersama Departemen Kehakiman dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.

Sementara dalam Pasal 4 Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Memepersiapkan Rancangan Undang-Undang mengatur :

- 1) Untuk kelancatran pengahrmonisasian, pembulatan dan pementapan konsepsi , Menteri Kehakiman mengkoordinasikan konsultasi di antara pejabat yang secara teknis menguasai permasalahan yang diatur dan ahli hokum dari Depatemen atau Lembaga Pemrakarsa Rancangan Undang-Undang, Sekretariat Negara dan Departemen serta Lembaga Lainnya yang terkait;
- 2) Dalam hal Rancangan Undang-Undang tersebut memerlukan rancangan akademik, maka rancangan akademik dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi.

Ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 dari Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 menggunakan istilah racangan akademik, dan mengatur bahwa ketentuan naskah akademik dalam suatu pembentukan rancangan undang-undang belum menjadi suatu kewajiban. Hal ini berdasarkan ketentuan yang menyatakan bahwa penyusunan rancangan undang-undang dapat pula terlebih dahulu menyusun rancangan akademik. Kata “dapat” tidak diartikan wajib, artinya boleh kalau dianggap perlu saja, bahkan hanya dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi.

Selain itu dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) No 15/DPR RI/2004-2005 keberadaan suatu naskah akademik perlu menjadi pertimbangan. Hal ini dirumuskan dalam Pasal 119 ayat (5) sebagai berikut, bahwa Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diajukan beserta penjelasan, keterangan, dan/atau naskah akademik.

Dari rumusan Pasal 119 ayat (5) Peraturan Tata Tertib DPR RI tersebut terlihat bahwa kewajiban untuk menyusun naskah akademik dalam pemebntukan rancangan undang-undang masih bersifat suatu alternative. Dengan demikian, suatu rancangan undang-undang boleh diajukan dengan naskah akademis, ata tidak beserta naskah akademik asal rancangan undang-undang tersebut disertai penjelsan dan keterangan. Dalam Peraturan ini juga istilah naskah akademik itu muncul.⁴²¹

Adapun pengertian naskah akademik dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sama sekali tidak dirumuskan baik secara eksplisit maupun implisit. Pengaturan naskah akademik baru dirumuskan secara eksplisit di Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Presiden. Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 ini merupakan pelaksanaan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 dari UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang_undangan. Dalam Pasal 1 butir 7 Peraturan Presiden memberi pengertian Naskah Akademik adalah naskah yang dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang bersi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek, arah pengaturan Rancangan Undang-Undang. Selanjutnya dalam Pasal 5 Peraturan

⁴²¹ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, Proses dan Teknik Pembentukan, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2006, hal. 245.

Presiden tersebut dirumuskan bahwa :

- 1) Pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang **dapat** terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan Undang-Undang;
- 2) Penyusunan Naskah Akademik dilakukan oleh Pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu;
- 3) Naskah Akademik paling sedikit memuat dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok dan lingsku materi yang akan diatur;
- 4) Pedoman menyusun **Naskah Akademik** diatur dengan Peraturan Menteri.

Selain itu dalam Pasal 121 Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 08/DPR RI/2005-2006 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia , naskah Akadik dirumuskan sebagai berikut :

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Prsiden, atau DPD;
4. DPD dapat mengajukan kepada DPR Ranangan Undang-Undang yang berkaiatan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekanmi lainnya, seta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
5. Rancangan Undang-Undang sebagaimana yang dimaksud di atas diajukan beserta penjelsan, keterangan, dan/atau **naskah akademik**.

Rumusan serupa juga terdapat dalam Pasal 125 ayat (1) dan Pasal

134 ayat (1) Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat tersebut yang mengatur sebagai berikut :

1. Pasal 125 ayat (1) : Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan , keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari Presiden disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPR dengan Surat Pengantar Presiden.
2. Pasal 134 ayat (1) : Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan, keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh Pimpinan DPD kepada Pimpinan DPR.

Walaupun berdasarkan Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Presiden dan Surat Keputusan DPR No. 8/DPR RI/ 2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat telah merumuskan pengertian naskah akademis, dan mengaturnya dalam beberapa pasal, namun semua ketentuan dalam pasal tersebut tidak memberikan kewajiban untuk menyusun naskah akademis bagi pembentuk rancangan undang-undang. Dengan perkataan lain, kewajiban membentuk naskah akademis dalam membentuk rancangan undang-undang adalah merupakan suatu alternatif.⁴²²

Pada tahun 2011, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dirubah dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Undang-undang ini terdapat pengaturan tentang naskah akademik tidak hanya untuk menyusun rancangan undang-undang tetapi juga dalam pembentukan rancangan peraturan daerah.

Dalam UU No 12 Tahun 2011 memberi pengertian tentang

⁴²² Maria Farida Indrati, *ibid*, hal. 248.

naskah akademik di dalam Pasal 1 butir 11 yang berbunyi : **Naskah Akademik** adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

Selanjutnya dalam Pasal 43 Bagian kesatu tentang Penyusunan Undang-Undang mengatur bahwa :

1. Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR , DPD atau Presiden;
2. Raancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD **harus** disertai Naskah Akademik;
3. Ketentuan tentang keharusan Naskah Akademik tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai :
 - a. Anggaran Pendapatan dan Balanja Negara;
 - b. Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; atau
 - c. Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
4. Rancangan Undang-Undang tersebut di atas disertao dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

Sementara Pasal 44 menyatakan bahwa penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Adapun ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun2011.

Dalam penyusunan peraturan daerah baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota disertai pula dengan Naskah Akademik

■

sebagaimana diatur dalam Pasal 56 yang menyatakan bahwa Rancangan Peraturan daerah Provinsi disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Selanjutnya Pasal 57 mengatur bahwa :

- a. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik;
- b. Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun 2011.

Sedangkan untuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Pasal 63 yang menyatakan bahwa Ketentuan mengenai penyusunan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 berlaku secara mutatis mutandis terhadap penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Artinya bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun Rancangan Peraturan Kabupaten/Kota juga disertai Naskah Akademik. Penyusunan Naskah Akademik juga didasarkan pada teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari UU No. 12 Tahun 2011.

Namun demikian ada hal yang berbeda antara keharusan menyertakan Naskah Akademik dalam Rancangan Undang-Undang dengan Rancangan Peraturan Daerah baik Pemerintah Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang menyertakan Naskah Akademik merupakan suatu keharusan, sementara untuk peraturan daerah tidak ada keharusan. Dengan demikian untuk Peraturan Daerah semestinya tidak ada keharusan tetapi dalam prakteknya menjadi sebuah keharusan. Hal ini sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015

Dirubah dengan Permendagri No. 120 Tahun 2018 yang mencantumkan adanya ketentuan untuk menyertakan Naskah

Akademik dalam penyusunan peraturan daerah, baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Walau Sebetulnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri juga tidak mengatur adanya kewajiban.

Namun dalam prakteknya setiap rancangan perda baik dari Pemerintah Daerah maupun inisiatif DPRD selalu disertai Naskah Akademik, apabila hal ini tidak dilakukan, maka tidak akan berlanjut pada tahap pembahasan.

Hal ini sebenarnya yang berakibat bahwa naskah akademik yang disusun hanya sebagai persyaratan saja bukan kajian dalam arti yang sebenarnya, kenyataan dalam pembahasn sudah jarang digunakan lagi naskah akademik yang seharusnya harus selalu ada kesinambungan antara draft rancangan dengan naskah akademik. Karena hasil norma yang dituangkan ke dalam pasal mengandung makna sebagai konsekuensi dari hasil kajian baik secara filosofis, sosiologis maupun yuridis. Hal inilah yang pada kenyataannya jarang digunakan bahkan seakan akan naskah akademik sudah lenyap entah kemana. Hal mana terbukti ada beberapa Undang-Undang yang dalam pembentukan sudah mendasarkan pada UU No. 12 Tahun 2011pun ada yang tidak mencantumkan naskah akademik dalam proses pembentukan. Hal ini dapat dilihat dari hasil penelitian dalam disertasi Ricca, bahwa Undang-Undang yang dihasilkan pada tahun 2012 sampai dengan tahun 2016 tidak semua didasari oleh Naskah Akademik dalam pembentukannya, padahal pada tahun itu, sudah berlaku Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengharuskan Naskah Akademik dalam pembentukan Undang-Undang.

Berdasarkan data, terdapat sekitar 124 (seratus empat) Undang-Undang yang dihasilkan dari tahun 2012 sampai dengan tahun 2016. Namun, Naskah Akademik yang menjadi dasar pembentukan Undang-Undangnya hanya berjumlah 73 (tujuh puluh tiga). Dari data ini pun sudah dapat asumsikan di awal bahwa perlunya Naskah Akademik di dalam pembentukan Undang-

Undang, belum dipahami oleh pembentuk Undang-Undang.⁴²³

Walau demikian menurut Ricca dalam simpulan dari hasil disertasinya menyatakan Naskah Akademik memiliki relasi dengan kualitas Undang-Undang yang dihasilkan. Terbukti dari jumlah *judicial review* atas Undang-Undang yang dihasilkan berdasarkan UU NO. 12 Tahun lebih sedikit, bahkan setelah diseimbangkan prosentasenya. Artinya, kualitas Undang-Undang melalui indikator pengajuan *judicial review* dari Undang-Undang yang dihasilkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 lebih baik. Namun, mengingat masih ada indikator Undang-Undang berkualitas lain menurut Fuller dan Xanthaxi, Naskah Akademik seharusnya tidak dibentuk hanya untuk memenuhi procedural formal pembentukan Undang-Undang, sehingga Undang-Undang yang dihasilkannya tidak mudah diubah, memiliki daya laku yang lama dan mencapai tahap *efficacy*, karena telah berlaku secara efektif dan efisien.⁴²⁴

Dari penjelasan diatas, terlihat ada upaya yang cukup panjang untuk memasukan naskah akademik menjadi bagian pada tahap penyusunan dalam pembentukan Undang-Undang. Disusunnya naskah akademik sebagai hasil kajian diharapkan mampu menghasilkan suatu undang-undang yang berbasis penelitian dengan didasarkan adanya data yang akurat dan pembahasan dari berbagai sudut, antara lain filosofis, sosiologis, yuridis, ekonomi.

Pertanyaan yang muncul kemudian apakah cukup efektif menempatkan naskah akademik pada tahap penyusunan ? sementara hal yang urgen dan masuk pertama dalam proses pembentukan Undang-Undang adalah tahap perencanaan pada tahap ini merupakan tahap yang menentukan baik secara kuantitas maupun secara kualitas. Kualitas tidak selalu beriringan dengan kuantitas, disinilah urgensi dari suatu hasil kajian yang sekarang

⁴²³ Ricca Anggraeni, Disertasi tentang Relasi Naskah Akademik Dengan Kualitas Undang-Undang Yang dihasilkan melalui Cara Pembentukan Modifikasi, PDIH Undip, Agustus 2019, hal 257.

⁴²⁴ Ricca, Ibid, hal 516.

disebut dengan naskah akademik yang merupakan kajian yang komprehensif di dalam menentukan penting dan mendesaknya kebutuhan akan suatu undang-undang. Dengan demikian juga menjadi kendali secara kuantitas, sehingga kedepan diharapkan tidak terjadi obesitas atau hiper regulasi. Mengapa? karena UU merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi di bawah UUD yang pada akhirnya merupakan sumber atau induk untuk pembentukan peraturan di bawahnya, semakin banyak undang-undang yang dihasilkan maka akan semakin banyak pula peraturan turunan yang akan dilahirkan dari induknya.

Sebagai bahan perbandingan ada baiknya melihat pada keberhasilan Korea Selatan, dimana di pertengahan 1990-an dampak krisis keuangan, pada saat itulah mulai melakukan Reformasi Regulasi dengan cara memangkas kurang lebih 50 persen dari semua regulasi yang berkaitan dengan pelayanan public, terutama yang berkaitan dengan penanaman modal. Oleh karena simplifikasi ini dilakukan secara cepat dan massif, maka beberapa pakar menyebut pendekatan simplifikasi regulasi di Korea Selatan ini sebagai "*Guillotine Approach*".⁴²⁵ Selain komitmen semua unsur penyelenggaranya, salah satu kunci keberhasilan Reformasi Regulasi di Korea Selatan adalah dukungan politik yang kuat dari presiden yang memberi instruksi kepada semua jajarannya untuk melakukan pemotongan regulasi di bawah kewenangan sebanyak 50 persen dan dengan instruksi presiden tersebut beberapa capaian pun dihasilkan.

Pelajaran yang bisa ditarik dari Korea Selatan adalah, adanya komitmen yang kuat dari penyelenggara negara untuk mereformasi sistem regulasi mereka, berangkat dari kesadaran bahwa reformasi regulasi diperlukan sebagai prasyarat untuk meningkatkan daya saing,

⁴²⁵ Kementerian PPN/Bappenas. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib*. Jakarta, hal. 19.

3. Tahap Pembahasan, Pengesahan dan Pengundangan

Tiga tahap ini masih relevan untuk menjadi bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan .

4. Tahap Sosialisasi, Monitoring dan Evaluasi

Walaupun tahapan ini tidak masuk menjadi bagian dari proses pembentukan peraturan perundangundangan menurut UU No. 12 Tahun 2011, namun sesungguhnya sangat relevan dan dapat menjadi bagian lanjutan pasca pengundangan.

III. Kesimpulan

Uraian sebagaimana di atas dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Reformasi regulasi diarahkan pada pengurangan produk hukum, karena dianggap tingginya kuantitas regulasi berdampak pula pada rumitnya birokrasi yang pada akhirnya akan mengganggu iklim investasi dan pembangunan;
2. Salah satu upaya reformasi regulasi dari sudut proses pembentukan peraturan perundang-undangan hal yang sangat urgen adalah tahap perencanaan;
3. Mengingat urgennya tahap perencanaan, maka kajian akademik justru akan pas kalau dilekatkan pada tahap ini;
4. Pada tahap penyusunan tentu mendasarkan pada kajian akademik pada tahap perencanaan, yang selanjutnya tahap penyusunan konsentrasi pada tahap penyusunan rancangan undang-undang.
5. Tahap pembahasan, pengesahan, dan pengundangan tetap.
6. Perlu penambahan tahap sosialisasi, monitoring dan evaluasi, hal ini untuk menilai dan mengetahui implementasi atau pelaksanaan.

Daftar Pustaka

- Maria Farida Indrati, 2006, Ilmu Perundang-undangan, Proses dan Teknik Pembentukan, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Ricca Anggraeni, 2019, Disertasi tentang Relasi Naskah Akademik Dengan Kualitas Undang-Undang Yang dihasilkan melalui Cara Pembentukan Modifikasi, PDIH Undip, Agustus 2019.
- Gita Putri Damayanti, Peneliti PSHK Indonesia, Program Strategi Pembenahan Sistem Perundang-Undangan, disampaikan pada Diskusi Publik Refoemasi dan Penataan Regulasi Daerah, Fakultas Hukum Undip Semarang,.
- Kementerian PPN/Bappenas. 2015. *Strategi Nasional Reformasi Regulasi, Mewujudkan Regulasi Yang Sederhana Dan Tertib.* Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Perihal Menata Regulasi⁴²⁶

Zainal Arifin Mochtar

(Pengajar Fakultas Hukum UGM, YogyakartaKetua PuKAT Korupsi FH UGM Yogyakarta)

Presiden Jokowi telah meminta secara langsung agar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) membatasi perundang-undangan. Hal yang ditujukan untuk menghilangkan kerumitan khususnya untuk perkembangan ekonomi dan bisnis. Sekaligus menghindari adanya transaksi dalam penyusunan undang-undang. Harapan ini melengkapi beberapa pembicaraan Presiden Jokowi sebelumnya tentang gejala over regulasi dan gemuknya regulasi di Indonesia serta tumpang tindih.

Beberapa Kendala Regulasi

Sebelum memulai menganalisis tentang penataan regulasi, sebenarnya ada beberapa kendala besar yang menghantui proses penyusunan regulasi di Indonesia. **Pertama**, begitu banyak pihak yang saling mendahului ingin mengajukan UU. Sehingga, ada

⁴²⁶ Makalah ini telah disampaikan dan dipublikasikan sebelumnya dalam Konferensi Hukum Tata Negara (KNHTN) ke -4 bertajuk "Penataan Regulasi di Indonesia", di Jember 10-13 November 2017.

banyak UU yang seharusnya tidak dalam level UU. Seperti adagium lama, “tuhannya kuda dalam bentuk kuda”, membuat semua orang merasa urusannyalah yang paling penting sehingga harus dibuatkan UU. Walhasil, ada banyak UU yang sesungguhnya masih bisa dipertanyakan kelevelan UU-nya.

Kedua, gejala delegasi yang kemudian didelegasikan lagi. UU seharusnya sudah dalam kondisi yang lengkap sehingga menghindari kemungkinan didelegasikan ke aturan lebih di bawah. Akan tetapi biasanya UU hanya mengatur secara sederhana. Lalu didelegasikan ke PP atau Perpres. Bahkan perbedaan mendasar materi muatan PP dan Perpres saja seringkali belum selesai dibicarakan. Tapi lebih lanjut, PP dan Perpres ini lalu kemudian mendelegasikannya lagi ke Perda, bahkan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri. Sehingga, ada begitu banyak peraturan yang mengatur hal yang sama. Dan konyolnya, kadang-kadang bahasanya diulang begitu saja.

Ketiga, ketidaklengkapan ini kemudian diisi dengan Peraturan Menteri. Dan pada titik inilah terjadi kelebihan berat (obesitas) peraturan. Jumlah UU yang berlaku saat ini (dari tahun 2000-2015), terdapat sekitar 504 dalam bentuk UU, ada 27 untuk Perpu, Peraturan Pemerintah sebanyak 1386, Perpres sebanyak 1129, Inpres 117, Keppres 977, serta 8331 dalam bentuk Peraturan Pemerintah (Diani Sadiawati, 2015). Ini melingkupi 3ribuan Peraturan Daerah Propinsi dan 25ribuan Perda Kabupaten/Kota. Postur ini menunjukkan bahwa yang menggemuk memang berada pada wilayah Peraturan Menteri. Yang jika dirata-ratakan secara sederhana, setiap UU melahirkan 2-3 Peraturan Pemerintah dan 2-3 Peraturan Presiden, serta sekitar 16-17 Peraturan Menteri.

Dan pada Peraturan Menteri inilah paling susah kontrolnya, oleh karena setiap menteri merasa memiliki kewenangan untuk mengeluarkan hal tersebut. Ditambah dengan doktrin diskresi, lengkap sudahlah kebiasaan menteri untuk mengeluarkan aturan yang memperbanyak jumlah Permen ini dalam sistem hukum

nasional.

Keempat, ketiadaan kelembagaan yang dapat mengontrol dengan baik perihal sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut. Ego sektoral membuat kesulitan tersendiri tatkala akan dirapihkan.

Idealnya Jumlah Aturan

Rasanya, memang peraturan kita mulai mengalami obesitas. Terlalu banyak aturan yang seringkali tanpa cetak biru (bisa dibaca politik hukum) yang jelas tentang mau dibawa ke mana sebenarnya ide besar di balik mengeluarkan peraturan. Setidaknya dalam dua langkah yakni perbaikan substansi pengaturan dan kelembagaan pengaturnya.

Pertama, rasanya kita tidak terlalu penting untuk membuat rentang kendali jumlah aturan yang terlalu banyak. Pada titik ini, sebenarnya Permen bisa dihilangkan. Mengapa? Sederhana saja oleh karena pada dasarnya menteri tidak memiliki kewenangan yang bersifat atributif. Pada dasarnya, dalam sistem Presidensial, menteri adalah pembantu Presiden (lihat Pasal 17 UUD 1945) yang artinya, menteri sebenarnya tidak memiliki kewenangan yang bersifat asali. Kewenangannya lahir dari kewenangan milik Presiden. Di titik inilah tidak tepatnya berbagai UU yang dikeluarkan karena seringkali menaruh dalam Pasal 1-nya bahwa kewenangan untuk UU dipegang oleh Menteri yang membawahi urusan tersebut. Itu membuat menteri “seakan-akan” mendapatkan kewenangan atributif. Padahal sebenarnya itu adalah kewenangan Presiden yang dapat ia delegasikan atau mandatkan kepada menteri untuk dijalankan.

Sayangnya, UU yang dikeluarkan selalu membuat corak dan langgam yang sama sehingga menteri merasa memiliki kewenangan untuk mengatur dalam lingkup tersebut. Sehingga setiap menteri mengeluarkan aturannya sendiri dan disinilah kerepotan untuk

melakukan harmonisasi dan sinkronisasi. Apalagi hal itu ditugaskan kepada Dirjend Peraturan Perundang-undangan dan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang *notabene* keduanya di bawah kementerian Hukum dan HAM. Tentu mereka akan “kagok” berhadapan dengan kementerian lainnya yang merasa setingkat dengan Menteri Hukum dan HAM sehingga tidak ada kewajiban untuk tunduk dan terikat pada titah kedua bawahan Menteri Hukum dan HAM tersebut. Akhirnya, Permen menjadi jamak tumpang tindih dan tak tertata.

Dalam penalaran hukum, seharusnya rentang kendali aturan berhenti di tingkat Peraturan Presiden. Mengapa? Karena pada titik itulah semuanya dipegang oleh Presiden. UU mengatur hal pokok. Lalu PP menjelaskannya menjadi lebih detail. Serta operasionalisasi dari aturan dan dibuat menjadi teknis berada di tingkat Perpres. Titik! Permen tidak lagi dikeluarkan dalam rangka pengaturan teknis yang mengikat keluar, tetapi lebih pada aturan yang bersifat ke dalam kementerian. Hal ini akan mempermudah Presiden untuk mengontrol semua substansi aturan teknis sehingga tidak lagi “dirampok” oleh Permen.

Pada saat yang sama, dengan bentuk Perpres, Presiden akan punya tanggungjawab langsung dalam menjalankan roda pemerintahan dan tidak lagi membuang tanggungjawab ke tingkat menteri. Kontrol Presiden akan menguat dan menempatkan menteri sebagai pelaksana teknis dan bukan lagi sebagai penyusun kebijakan. Hal yang berarti, aturan teknis yang selama ini menjadi materi muatan Permen, diangkat menjadi Perpres. Ini juga supaya terjadi perbedaan mendasar antara materi muatan PP yang menjalankan UU sebagaimana mestinya dan Perpres yang akan menjadi lebih teknis.

Walaupun memang, dengan mengangkat menjadi Perpres inilah akan membutuhkan penguatan kelembagaan penyusunan peraturan di kantor kepresidenan. Makanya, ide kedua adalah penguatan lembaga biro khusus legislasi yang berada langsung di

bawah Presiden. Bayangan saya, mirip dengan Dirjend Perundang-undangan dan Kepala BPHN yang digabungkan dan ditaruh langsung di bawah Presiden sehingga menjadi pejabat setingkat menteri. Tugasnyalah yang akan melakukan sinkronisasi dan mengontrol kualitas UU ditingkat legislasi oleh Presiden, PP serta Perpres yang digunakan untuk menjalankan secara teknis yang dimaksudkan di dalam UU. Paling tidak, mirip di Jepang yang memiliki biro legislasi kabinet (karena Jepang menggunakan sistem Parlementer) yang langsung berada di bawah kabinet sehingga mampu mengontrol semua peraturan yang dikeluarkan, kecuali Permen dan Perda. Permen karena nantinya hanya akan menjadi aturan internal kementerian saja yang tidak lagi operasional mengikat keluar, serta Perda karena dalam kerangka otonomi daerah.

Pada titik ini, Presiden harus mengangkat pejabat biro legislasi ini yang menjadi setingkat dengan menteri sehingga mampu bekerja lebih optimal dalam mengawal kerja-kerja penyusunan peraturan yang dilakukan oleh negara. Peraturan akan jauh lebih ramping karena beberapa Permen akan tergabung menjadi Perpres. Pada saat yang sama, memudahkan harmonisasi dan sinkronisasi. Bahkan bayangan saya, tidak akan ada lagi ego sektoral oleh karena tatkala ada ego sektoral antar menteri, akan mudah diselesaikan dengan mengeluarkan satu arahan dalam di konsep Perpres. Sehingga, tidak akan ada lagi bahasa teknis yang bersifat ganda, dan sudah sekian lama diderita oleh nagara ini. Sekaligus juga akan menghilangkan Permen, sehingga sifat permen yang mengatur ke dalam saja dapat berubah menjadi lebih bersifat Surat Edaran Manteri.

Tetapi apakah akan selesai, tentu belum. Karena masih ada persoalan di tingkat Perda dan Peraturan oleh lembaga negara independen maupun tentang pengujian atas Peraturan Perundang-undangan yang juga seharusnya dirapikan. Selain penataan Permen dan Perpres, maka setidaknya ada tiga hal penting lainnya yang harus diselesaikan. Pertama, perihal Peraturan Daerah; Kedua, tentang peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga negara

independen; dan Ketiga, tentang kontrol dan pengujian peraturan perundang-undangan ini.

Peraturan Daerah

Perihal peraturan daerah bukan hal yang mudah. Karena sejatinya hal ini berkaitan dengan sistem dan model desentralisasi Indonesia dalam sistem negara kesatuan. Seberapa jauh corak daerah sangat ditentukan dengan sistem negara kesatuan yang tentunya sangat berbeda dengan model negara federal. Pada saat yang sama, dalam negara kesatuan maka model dan seberapa jauh negara memberikan desentralisasi kepada daerah.

Model Indonesia saat ini adalah adanya desentralisasi asimetris terhadap beberapa daerah; yakni DKI Jakarta, Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua. Selebihnya menggunakan model desentralisasi yang seragam yakni dengan model adanya urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkruen dan urusan pemerintahan umum. Semuanya menjadi urusan pemerintahan Pusat dan Daerah, hanya saja dibagi berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan. Artinya, ada yang diserahkan ke daerah, ada yang dilimpahkan sebagian dan ada yang dengan penugasan kepada daerah otonom untuk melaksanakan. Model ini terlalu menyamakan seluruh daerah di Indonesia. Padahal pada faktanya tidak sama.

Menarik sesungguhnya bagi negara ini untuk memikirkan model desentralisasi yang penuh asimetris tapi dilakukan secara bertahap. Mungkin secara sederhana dapat diistilahkan *asymetrical sequential decentralization*. Sedikit memodifikasi Tulia G. Faletti yang menuliskan tentang Sequential Decentralization. Bayangan sederhananya adalah seluruh daerah di Indonesia adalah asimetris. Nah, tugas negara adalah mengevaluasi dan melihat kemampuan daerah untuk menentukan derajat yang bisa di-sequential-kan. Misalnya saja, tahapan desentralisasi dibagi menjadi enam, dari

yang paling devolutif hingga desentralisasi yang sederhana semisal hanya dalam bentuk desentralisasi birokrasi. Enam level inilah yang dibuat oleh negara dan setiap propinsi akan mendapatkan posisinya berdasarkan kriteria yang ditentukan pusat bahwa untuk kemampuan daerah seperti itu maka daerah tersebut berada pada level mana. Level inilah yang akan dievaluasi setiap jangka waktu tertentu untuk menentukan bahwa daerah tersebut akan naik level atau malah turun level. Level inilah yang akan menentukan urusan dan kewenangan yang diserahkan bahkan hingga dana transfer daerahnya. Bisa jadi bahkan hingga menentukan pemilihan langsung ataukah pejabatnya ditunjuk saja oleh Pusat.

Dengan model tersebut maka sederhananya otonomi akan ada di propinsi dan kabupaten kota juga akan dilakukan leveling berdasarkan evaluasi pemerintah propinsi. Propinsi akan memilih mana daerah yang sudah mampu untuk menjalankan urusan yang dipegang oleh propinsi. Tulisan ini terlalu sederhana untuk menjelaskan ide dibalik konsepsi asymmetrical sequential decentralization ini. Mungkin akan dibahas dalam tulisan lain. Tetapi pada intinya, dengan konsepsi ini Perda Propinsi-lah yang akan mendapatkan posisi yang boleh diatur berdasarkan level otonominya. Makin tinggi levelnya maka akan diberikan kesempatan makin besar untuk mengatur daerahnya sendiri. Sedangkan makin rendah levelnya maka kewenangan mengeluarkan perda juga mengecil karena disesuaikan dengan levelnya.

Ini akan membatasi jumlah perda yang dikeluarkan karena betul-betul hanya berkaitan dengan kapasitas daerahnya. Kontrolnya akan dibuat bertingkat Pusat dan Propinsi. Pada saat yang sama tetap bisa menjaga ciri negara kesatuan oleh karena Pusat tetap memiliki pengaruh yang kuat pada proses leveling daerah tersebut. Dengan begitu, Perda akan menjadi sangat terbatas seiring dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Peraturan Lembaga Negara Independen

Lembaga Negara Independen tentunya adalah lembaga negara tersendiri yang memang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan aturan berdasarkan doktrin *self regulatory body*. Mengenai ciri lembaga negara independen dan hal lainnya ini dapat dilihat pada buku yang saya tuliskan “Perihal Lembaga Negara Independen” (2016). Yang memang pada intinya, salah satu ciri lembaga negara independen adalah dapat membentuk aturan.

Problemnya adalah pada level mana aturan tersebut berada. Harus diingat bahwa lembaga negara independen harusnya terjaga independensinya dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Karena sebaiknya dihindari adanya kemungkinan untuk domestikasi lembaga-lembaga ini melalui peraturan lainnya. Karenanya, seharusnya peraturan yang dikeluarkan oleh lembaga negara independen ini adalah setingkat dengan Peraturan Pemerintah. Akan tetapi, memang harus dibatasi bahwa peraturan lembaga negara independen ini hanya dikeluarkan tatkala UU memerintahkan atau adanya kebutuhan untuk mengisi kekosongan aturan dan selama tetap masih merupakan ranah kewenangan dari lembaga negara tersebut.

Tetapi, ini dilakukan setelah melakukan perampingan lembaga negara independen. Ada beberapa lembaga negara independen yang bisa dirampingkan, misalnya Komnas HAM, Komnas Anak, Komnas Perempuan dan yang lainnya bisa dijadikan satu lembaga dengan kamar-kamar yang khusus di dalamnya. Akan ada kamar khusus anak, perempuan, bahkan kejahatan HAM di masa lalu. Agar tidak perlu terlalu banyak lembaga negara independen untuk satu hal yang “berbau” hampir sama. Termasuk lembaga yang berkaitan dengan pers dan informasi yang mungkin dapat disatukan dalam satu lembaga, yang di dalamnya akan ada kamar yang khusus berkaitan dengan informasi yang disebarkan secara terestrial, yang khusus cetak dan yang khusus informasi lainnya.

Artinya, meski ada kewenangan yang bersifat *self regulatory ini* dan dijadikan setingkat PP, semuanya akan terkontrol jumlahnya oleh karena lembaga negara independennya yang dirampingkan dan tidak perlu terlalu banyak. Dan pada saat yang sama lembaga ini tetap bisa terjaga independensinya dengan tidak bisa dikuasai oleh Pemerintah misalnya melalui PP. Pengujiannya bisa melalui judicial review secara langsung oleh karena tingkatannya yang setara dengan PP

Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Terakhir soal pengujian peraturan perundang-undangan. Sebaiknya dilakukan dengan konteks disatupatkan di salah satu mahkamah. Tidak lagi dengan model UU dilakukan ke MK sedangkan di bawah UU ke MA. Upaya ini paling sederhana adalah untuk menyelesaikan dualisme pengujian akibat dua level yang berbeda. Dapat dibayangkan kemungkinan adanya UU yang dibatalkan MK akan tetapi PP atau Perpres-nya masih dianggap hidup hanya karena tidak akan yang melakukan pengujian ke MA. Serta pada saat yang sama MK tidak punya kewenangan untuk mengatakan suatu PP atau Perpres batal. Menyatuatapkan akan mempermudah hal itu dilakukan, cukup sekali membatalkan UU dan pada saat yang sama bisa dipakai membatalkan aturan yang berada di bawahnya.

Ini berlaku hingga pengujian ke Perda. Oleh karena tidak lagi dibolehkan adanya *executive review*, maka harus diberikan posisi khusus pada Pusat tatkala mau meninjau peraturan daerah yang menyalahi prinsip desentralisasi. Maka untuk itu Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi diberikan legal standing khusus untuk mengajukan pengujian atas perda. Khusus mengenai hal ini pun akan saya tuangkan dalam tulisan tersendiri.

Apakah penyatu atapan itu di MK atau MA? Sila diperbincangkan dengan detail. Walau saya pribadi akan memilih di MK. Apakah akan ada pembengkakan perkara yang besar dan bisa

mengganggu MK? Saya yakin tidak oleh karena ini hanya berkaitan dengan bagaimana mengadministasi perkara. Toh perkara ratusan sengketa pemilu bisa diselesaikan MK dengan jangka waktu yang terbatas. Artinya, ketakutan akan membengkaknya perkara di MK lebih banyak berada pada bagaimana mengadiministrasikan perkara.

Hal lainnya

Memang masih ada begitu banyak hal lain yang harus diperbincangkan dalam kaitan dengan penataan regulasi. Ini bisa dilakukan dengan mulai dari memperbaiki proses legislasi dengan menyamakan dengan prinsip legislasi dalam sistem presidensial. Sila membaca disertasi Saldi Isra (2010) untuk ide ini. Akan tetapi pada inិតinya ada perbaikan proses legislasi yang bersifat menyeluruh. Pada saat yang sama memperbaiki relasi pusat dan daerah serta bagaimana pengujian atas aturan tersebut.

Tulisan ini harus diakhiri dengan pernyataan bahwa ini adalah ide yang terbuka dengan berbagai diskusi. Karena penyederhanaan dan penataan regulasi memang bukan hal yang sederhana dan berkaitan dengan begitu banyak sistem dan aturan hukum yang ada di pelbagai UU. Mari mencoba mendiskusikannya secara lebih baik. Bahkan menariknya secara hati-hati, agar “rambut” tersebut bisa tertarik tanpa tepung-nya menjadi terserak.

Notulensi Forum Akademik Kebijakan Reformasi Regulasi Kota Yogyakarta

Yogyakarta, 3 Oktober 2019

Fasilitator: Rizky Argama

Panelis:

1. Dr. W. Riawan Tjandra, S. H., M. H.
2. Drs. Jatmiko Anom, S.H., M.H.
3. Dr. Lita Tyesta ALW, S.H., M.Hum.
4. Anang Zubaidy, S.H., M.H.
5. Dr. B. Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hum.
6. Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.
7. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.
8. Oce Madril, S.H., M.A.

A. SESI I

Riawan: Memulai terlebih dahulu melalui desain hukum administrasi negara. Dalam Hukum Administrasi Negara sangat sulit sekali untuk diubah teori mengenai hukum administrasi negara secara otonom dan heteronom, karena kewenangan itu memang sungguh melekat dari fungsi pemerintahan yang harus menjabarkantujuan dan hal-hal yang ingin dicapai oleh negara. Dalam dua teori ini ada regulasi yang mengatur pemerintah, baik dalam konstelasi umum kewenangan dan juga desain kewenangan sectoral. Ini menjadi batasan sekaligus mengatur perjalanan fungsi setiap kewenangan badan atau pejabat pemerintah. Namun di sisi lain dalam konteks Hukum Administrasi Negara otonom, pemerintah badan atau pejabat pemerintah juga punya kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, inilah yang barangkali tadi dikeluhkan mengapa banyak desain perencanaan yang tidak berjalan. Dikarenakan pemerintah sebenarnya dihadapkan dalam

dua aras. Pertama adalah merencanakan arah pembangunan yang secara hirarkis dimuali dari rencana pembangunan jangka Panjang, kemudian ada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, kemudian RPJP, Renstra SKPD sampai ke Renja. Pada tataran Renja akan terjadi dialog secara interaktif antara aktivitas pemerintah dengan realitas yang dihadapi dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini sering menimbulkan efek bahwa pemerintah harus menggunakan kewenangan otonomnya tadi, ini yang memperumit proses untuk merencanakan secara baik, karena memang dalam konsep Hukum Administrasi Negara perencanaan itu, meskipun dia merupakan landasan yuridis tetapi juga dimungkinkan untuk adanya penyesuaian dengan realitas kebutuhan sosiologis yang dihadapi.

Dalam hal ini sering terjadi jarak antara penyusunan peraturan perundang-undangan, landasan asas-asas umum pemerintahan yang baik, dengan kebutuhan factual, dimana pemerintahan ini memang bergerak dalam pemerintahan factual yang dihadapkan banyak kebutuhan sectoral meskipun juga secara subyektif ada upaya untuk menjebatani dan menyatukan melalui kewenangan Menteri Koordinator dan secara material melalui Undang-Undang Administrasi Negara sebagai Norma Hukum Administrasi Negara umum. Namun sektoralisme ini sering tak terelakkan, pertama-tama karena memang pemerintahan diberi kewenangan departemenisasi tetapi juga kemudian kebutuhan masyarakat berkembang sangat luas. Inilah yang harus menjadi bagian yang menjadi usulan yaitu ada sebuah kelembagaan independent yang dia juga punya sebuah otoritas yang professional dalam menyusun produk Peraturan Perundang-Undangan.

Ketika kita berbicara mengenai *capital design of power* yang menghasilkan Lembaga-lembaga tinggi negara klasik. Lembaga independent ini mampu mengkomunikasikan dan menjadi jembatan kepentingan yang berbeda dari lembaga-lembaga tinggi klasik.

■

Di sisi yang lain karena awal reformasi terjadi ketidakpercayaan public terhadap *capital design of power* bahkan juga Lembaga DPR, Presiden yang juga pada waktu itu tidak percaya satu sama lain, maka dihasilkanlah lembaga-lembaga negara independent tetapi juga sering dipertukarkan dengan istilah lembaga negara bantu, dan ini yang saya tidak setuju. Kalau kita berbicara mengenai lembaga independent maka ia juga quasi yudicial, quasi legislative. Dari sini mestinya lembaga independent ini juga mestinya mampu menjembatani kepentingan yang kemudian tumbuh dan berkembang dalam desain Tata Negara yang baru. Dalam revisi UU Nomor 12 tahun 2011 ada pengaturan mengenai hal itu, namun apakah kemudian dapat kita maknai sebagai memberikan ruang dan peluang untuk lebih menyusun Perda peraturan perundang-undangan, karena saya juga mengamati sebelum undang-undang itu lahir diduga ada *government by Perpres*. Padahal isunya ini sebenarnya isu legislasi, seperti reformasi agrarian. Hal ini akan membuat semakin mudah untuk tunduk pada kepentingan-kepentingan sectoral.

Kita juga dihadapkan pada produk yang dihasilkan antar lembaga pemerintah ini sering sekali mengeksklusi bahkan juga justru saling menegasikan. Satu dengan yang lain merasa *Lex Spesialis*. Yang sampai sekarang tidak terjembatani itu misalnya mana yang lebih *lex spesialis* UU BUMN atukah UU Keuangan Negara. Meskipun keputusan Mahkamah Konstitusi sudah menjembatani hal itu. Namun hingga hari ini diskursus itu masih muncul.

Selanjutnya konstelasi kekuasaan sering menunjukkan adanya irisan kewenangan antara lembaga tinggi negara dengan antar lembaga pemerintah yang setingkat, ini juga harus mampu dijembatani nanti oleh kelembagaan yang dibentuk. Lembaga independent harus memiliki otoritas yang baik dan tidak mudah untuk tunduk pada subordinasi oleh kepentingan-kepentingan politik sectoral bahkan partisan. OECD sudah lama merekomendasikan, sejak tahun 2012. Dan Indonesia membutuhkan kelembagaan yang

kuat didalam menyusun peraturan perundang-undangan.

Rekomendasi:

1. Untuk melaksanakan asas-asas pembentukan perundang-undangan pemerintah yang baik dibutuhkan Lembaga negara yang independent, dan
2. kelembagaan ini harus mampu mengkomunikasikan secara efektif, baik Naskah Akademik maupun Rancangan Undang-Undang yang berasal dari pemerintahan maupun dari DPR.

Jatmiko: Saya akan menggunakan menggunakan prespektif auditor. Dalam prespektif auditor ada persoalan laten yang saya hadapi dalam sehari-hari. Pertama sebagai auditor di kampus terkait dengan perancangan perundang-undangan kampus mendapatkan ruang yang cukup besar terutama dalam penyusunan Perda, pusat studi yang menjalankan selalu sama. Temuan BPK ini menjadi evaluasi bagi kita baik secara kelembagaan maupun personal, nampaknya kita perlu standarisasi dan sertifikasi. Karena selama ini yang kita hadapi adalah siapa pun dia sepanjang dia punya CV atau sudah berbentuk Badan Hukum, kemudian angkat bendera konsultan kebijakan public sudah bisa menerima pekerjaan seperti ini, soal tenaga ahlinya siapa tidak ada verifikasi sama sekali dan tidak ada evaluasi sama sekali. Kemudian yang terjadi adalah pengerjaan peraturan terutama didaerah yang kita cermati adalah terjadi duplikasi dengan hanya merubah lokasi saja. Entah ini menjadi masalah atau tidak namun pasti persoalan di tiap daerah memiliki perbedaan tidak linier begitu saja.

Ada dugaan sementara sekian banyak surplus yang ditemukan dalam penelitian ditemukan sepuluh ribu lebih peraturan daerah. Nampaknya juga Perda dimaknai dalam prespektif project kemudian dikelola seperti project hasilnya yang penting ada output fisik dan dapat dipertanggungjawabkan secara keuangan, namun substansinya membuat peraturan menjadi tidur daripada yang efisien dan efektif. Pendek kata banyak hal yang muncul dalam surplus regulasi di tingkat daerah salah satunya

juga soal tata kelolanya yang dalam Bahasa lain monitoring dan evaluasinya yang barangkali harus kita evaluasi. Terutama terkait dengan sertifikasi dan standarisasi konsultan atau stakeholder yang terlibat.

Di auditor BUMN, kajian saya mengenai konstitusi pangan, kami menemukan serratus sepuluh peraturan perundang-undangan. Itu hanya kami batasi sampai tingkat peraturan Menteri belum sampai dibawahnya dan satu dengan yang lain terjadi saling tumpang tindih. Kemudian saya mencoba dalam prespektif kepentingan user. Peraturan yang kacau balau seperti ini berpotensi pada kriminalisasi pada user.

Peraturan yang kacau balau ini berpotensi untuk kriminalisasi. Seperti di Phapors yang kebanyakan bahan baku impor, dan banyaknya peraturan dari badan negara membuat industry menjadi kesulitan dalam menjalankan produksinya seperti pada industry farmasi. Peraturan badan dan permen juga ada yang mengatur ancaman sanksi, yang sepemahaman kami harusnya ada di PP ke atas atau Perda. Pendek kata keruwetan dari peraturan tersebut bagi user membuat menjadi rawan terhadap kriminalisasi.

Kita membutuhkan instrument control yang kuat yang mampu menata kelola regulasi agar para user tidak selalu terbentur dengan regulasi yang menjadi was-was.

Harus ada kelembagaan yang kuat yang diberi kewenangan:

- a. mengkoordinisasikan keseluruhan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan pemerintah baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Mengurus harmonisasi dan sinkronisasi regulasi baik bersifat vertical dan horizontal;
- c. Kontrol konsep legislasi yang menjadi kewenangan pemerintah, jadi presiden atau pengambil keputusan salah didalam menentukan langkah;
- d. Mengevaluasi keberlakuan produk peraturan perundang-

- undangan, untuk cuci gudang terhadap penumpukan regulasi yang sudah sedemikian parah.
- e. Mengevaluasi rancangan produk hukum yang menjadi kewenangan pemerintah, ini merupakan eksekutif preview;
 - f. Memberikan penafsiran dan juga interpretasi jika ada konflik pemahaman lintas sectoral tadi. Karena beberapa kementerian memiliki kepentingan untuk membaca dan menafsirkan peraturan terkadang mereka terlibat konflik maka perlu ada institusi yang diberikan kewenangan untuk menafsirkan;
 - g. Melaksanakan urusan pengundangan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran negara;
 - h. Melakukan penerjemahan jika itu diperlukan terhadap peraturan luar negeri;
 - i. Serifikasi dan standarisasi badan-badan atau stakeholder yang terkait dengan penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kita memerlukan kualifikasi drafter;

Fasilitator: Untuk Pak Jatmoko, terkait sertifikasi dan standarisasi terhadap legal drafter. Saat ini sudah terdapat kursus bernama Suncang yang diselenggarakan oleh Kemenkumham namun ada beberapa problem. Pertama, kurikulum diselenggarakan untuk kursus selama empat puluh hari, sehingga untuk para drafter terutama yang ada di level pemerintahan buat mereka cukup sulit untuk memanfaatkan kesempatan itu. Sehingga yang terjadi adalah berdasarkan temuan kami beberapa yang kami undang dalam pemda, ada beberapa pemda tidak memiliki legal drafter bersertifikat Suncang, di sisi lain ada teman-teman daerah lain yang kelebihan drafter bersertifikat Suncang. Bahkan yang bersertifikat tersebut tidak menjadi perancang namun menjadi peneliti dan lain-lain. Artinya ada kondisi belum merata baik ditingkat pusat maupun daerah. Kemudian yang kami dapatkan dari Prof. Baghir Manan tidak ada pembaharuan yang berkala terhadap kurikulum suncang. Yang disampaikan hanya pada tataran normative saja,

tetapi tidak sampai pada materi yang dibutuhkan untuk keahlian seorang perancang. Terkait hal itu mungkin ada masukan tertentu mengenai sertifikasi ini kira-kira desain akan seperti apa?

Jatmiko: Saya mencoba mempersandingkan dunisa profesi. Dalam dunia profesi ada organisasi profesi yang memberi sertifikasi, apakah ini mampu diaplikasikan mengenai persoalan legal drafter belum bisa di pastikan. Namun ini bisa menjadi usulan untuk membuka ruang kesana diberikan materi muatan profesionalisme terkait perancangan. Terkait dengan kurikulum kita juga belum sampai kesana, kita baru sampai pentingnya standarisasi tersebut.

Riawan: Mengenai keluhan waktu yang lama dalam kurikulum. Sebenarnya kursusnya dapat dibuat online namun harus ada ujian yang tersandarisasi. Mungkin dapat dirancang selama seminggu tetapi sebelum itu mereka harus lulus terlebih dahulu kuliah online yang kuliah online ini ada ujiannya. Kemudian melalui ujian online tersebut mereka mendapatkan sertifikasi. Yang mendapatkan sertifikasi dapat melanjutkan pada tahap tatap muka.

Lita: Terkait dengan keprofesional legal drafter. Dalam peraturan dapat melibatkan perguruan tinggi dan dalam realitanya banyak yang tidak memiliki kompetensi hukum namun dapat membuat draftnya. Dan meskipun saya memiliki pengetahuan mengenai hukum, pertanyaan selanjutnya apakah saya memiliki kompetensi untuk menjadi drafter ketika saya tidak memiliki sertifikasi tersebut? Belum lagi berbicara mengenai hasil kajiannya. Hasil kajian selama ini tidak ada standarnya. Sepakat jika harus ada acuan yang jelas untuk masalah legal drafter.

Anang: teman-teman akademisi memiliki idealisme akademisi dan kadang bertentangan terhadap usulan pengusul. Gagasan yang sudah diusulkan para akademisi di dalam sebuah Naskah Akademik namun berusaha untuk digagalkan oleh forum. Akademisi sering tidak berkulit karena kontraknya sampai selesai

draft, kalau boleh ada usulan mestinya kontraknya sampai selesai draft naskah akademik saja setelah itu terserah akan digunakan atau tidak naskah akademinya bukan dengan cara merubah naskah akademik yang sudah sesuai dengan keyakinan akademisi. Terkait sertifikasi, ada kendala teknis mengenai kualifikasi sertifikasi dan sampai mana jangkauan pemiliksertifikasi.

Hestu: Untuk pak riawan, di bidang Administrasi Negara banyak produk yang di keluarkan oleh Pemerintah, karena di satu sisi ia diberi kewenangan yang melekat yaitu *freies Ermessen* dan segala macam, kemudian kadang mengeluarkan regeling karena didalam konteks ini muncul pemahaman dua dikotomi tersebut. Pertanyaannya dapatkah eksekutif itu langsung menerapkan Peraturan perundang undangan tanpa mengeluarkan seperti permen, peraturan pemerintah, dll? Desain kurikulum mata kuliah perancangan perundang-undangan lebih banyak ilmu peradilan tidak mengenai ilmu perundang-undangan. Bagaimana jika ada desain ilmu perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan di munculkan dalam matakuliah fakultas hukum selain adanya standarisasi dan serifikasi?

Ni'mah: Ditempat kami perundang-undangan masuk dalam matkul perundang-undangan masuk dalam ketrampilan. Harus didorong kurikulum perundang-undangan itu, ilmu perundang-undangannya harus ada bukan hanya Teknik perancangannya. Belum sampai menurunkan dari isu menjadi sebuah norma. Jentera harus melihat juga masalah kurikulum ini.

Riawan: Saya sedang mencermati peraturan sectoral. Karena peraturan sectoral itu di derivasi dari undang-undang sectoral memang ada kecenderungan satu sama lain itu bisa mengeksklusi dan menegasikan maka kebutuhan kelembagaan yang professional dan otonom itu disitu mestinya. Cukup banyak peraturan perundang-undangan yang materi muatannya ini adalah *beleidsregel* tetapi bentuknya adalah peraturan perundang-undangan. Karena di lingkungan pemerintah itu sering tidak cukup

cermat membedakan, mana yang merupakan kebijakan dan mana yang materi muatannya adalah norma dan diperparah oleh perpresnya.

Jatmiko: Saya menjadi lebih sepakat lagi, selain kurikulum tadi juga perguruan tinggi bertanggung jawab untuk suplai legal drafter. Dalam Lembaga yang baru harus ada kemampuan untuk melegalisasi atau mensertifikasi apapun namanya untuk orang-orang yang berkemampuan sebagai drafter itu.

B. SESI II

Lita: Berangkat dari pengalaman. Pertama persoalan mengenai dunia pendidikan. Sebenarnya ditempat kami ada teori peraturan perundang-undangan dan kemudian ada matakuliah laboratorium terkait peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi sedikit informasi bagi kawan-kawan bahwa di tempat kami ada sedikit menyinggung teorinya. Kemudian terkait proses ini. Yang pertama berangkat dari pengalaman yang selama ini terjadi, bagaimana sebetulnya dalam proses pembentukan antara apa yang direncanakan dengan apa yang senyatanya terjadi cukup jauh. Salah satu menilai kinerja legislative adalah mengenai produk undang-undang yang dihasilkan hanya empat puluh persen dari yang direncanakan dan hasil produk undang-undang pada tahun 2018 ke 2019 menurun. Di provinsi sendiri tidak pernah terjadi apa yang direncanakan itu sama dengan hasilnya. Setelah kita lihat dalam proses perencanaan ini, sebenarnya kajian yang dilakukan saat melaksanakan atau mengajukan perencanaan itu sangat sederhana sebetulnya. Akibatnya banyak kepentingan-kepentingan yang dipaksa untuk dimasukkan, karena misalnya terkait persoalan anggaran. Dalam tahap perencanaan adalah kunci dalam keseluruhan proses yang ada.

Setelah itu ada penyusunan, disitulah adanya naskah akademik. Padahal Naskah Akademik kalau kita ingin menyusun

dengan betul. Rancangan undang-undang harusnya berawal dari perencanaan bukan dalam penyusunan. Sehingga kaitannya dengan persoalan kajian akademiknya kalau memang mau produk peraturan itu berbasis riset, harusnya dipencanaan ini. Maka itu menjadi usulan saya. Ternyata produk regulasi banyak yang di JR ini persoalan perencanaan yang dimaksudkan dalam penyusunan. Kenapa Naskah Akademik tidak di masukkan dalam proses perencanaan. Karena kita akan mengetahui regulasi ini di butuhkan atau tidak. Naskah Akademik begitu masuk penyusunan dan pembahasan sudah tidak digunakan. Jika memang breformasi regulasi adalah salah satunya memangkas regulasi yang ada, maka memangkasnya mulai dari naskah akademik, di penyusunan lebih kepada draftnya.

Walaupun ada fictie hukum sosialisasi harus ada oleh Lembaga yang berwenang. Kemudian monitoring, dalam hal ini banyak lembaga yang melakukan monitoring, kenapa tidak dibuat standart SOP untuk lembaga-lembaga tersebut melakukan pengawasan. Kemudian persoalan evaluasi, revisi hari ini hanya sebagai respon kepentingan sesaat. Yang saya tekankan memang pada persoalan naskah akademik.

Kemudian perosalan evaluasi. Seharusnya dari evaluasi nanti masuk kembali ke perencanaan kembali. Jika memang ada undang-undang yang harus direvisi. Namun revisi-revisi yang dilakukan selama ini juga lebih banyak pada kepentingan-kepentingan sesaat. Tetapi bukan juga hasil kajian dari hasil evaluasi. Jadi yang saya tekankan adalah persoalan Naskah Akademik, karena Naskah Akademik seharusnya ada di tahap perencanaan bukan pada tahap penyusunan.

Anang: Saya menyampaikan pentingnya perencanaan. Yang terjadi hari ini juga beberapa hari belakangan mengenai carut marutnya regulasi kita, dimulai juga salah satunya dari permasalahan perencanaan. Ketika tadi diungkapkan pentingnya Naskah Akademik dalam proses perencanaan, maka saya meyakini

juga sebelum adanya usulan judul harus sudah ada keterangan akademik. Harus ada penjelasan awal mengenai pentingnya menyusun judul. Harus ada pula identifikasi pengaturannya harus seperti apa, jadi sudah ada gambaran mengapa judul itu harus diusulkan. Tidak sekedar judul itu turun dari langit dan faktanya begitu. Sehingga ketika sudah menjadi bagian dari prolegnas banyak target yang tidak tercapai. Pernah ada upaya mengotak-atik mengenai target propemperda di Provinsi DIY dan didapatkan temuan menarik, misalnya: dihampir semua perencanaan itu mereka merubah target realisasi dari yang pernah ditetapkan sebelumnya. Pada tahu 2013, DPRD menetapkan target awalnya tujuh belas raperda, ditetapkannya pada 30 November 2012, namun di tanggal 7 Oktober 2013 ada perubahan target menjadi dua belas raperda dan realisasinya dua belas raperda. Artinya proses perencananya tidak dipikirkan secara matang sehingga ada perubahan target yang penetapan perubahan tersebut ditetapkan di akhir tahun berjalan. Ini membuat seolah-olah sudah memenuhi target, padahal sebenarnya dilakukan perubahan target.

Ada beberapa problem perencanaan:

- a. Tidak memiliki desain pembangunan hukum yang jelas. Ketika kita berbicara pembuatan dan pembentukan peraturan perundang-undangan, artinya kita sedang berbicara mengenai pembangunan hukum. Dan kita belum memiliki desain untuk mengarahkan kemana pembangunan hukum itu dilakukan. Jika sudah ada desain pembangunan hukumnya usulan-usulan prioritas prolegnas dapat mengarah pada desain ini. Pembangunan hukum harus sesuai dengan visi pembangunan nasional. Perlu adanya mengecek semua RUU yang sudah dibahas dan sudah ditetapkan apakah sudah menuju ke arah rencana pembangunan jangka menengahnya;
- b. Pengusulan judul tidak didasarkan pada argumentasi. Judul hanya diusulkan nama judulnya saja tidak disertai dengan keterangan akademik. Seharusnya jika sudah ada keterangan akademik, masyarakat bisa menilai. Karena proses perencanaan

ini sudah menjadi kewajiban DPR dan DPRD untuk melakukan penyebar luasan. Hal ini agar masyarakat dapat memberikan usulan apakah rancangan judul undang-undang atau peraturan daerah itu layak untuk ditindak lanjuti atau tidak.

- c. Perubahan rancangan peraturan seringkali tidak memenuhi target.

Kondisi eksisting regulasi mengenai pedoman perencanaan. Belum ada pedoman yang baku mengenai perencanaan. Saya juga membaca pada rancangan UU P3 yang sudah disepakati ini, tidak masuk terlalu detail untuk membahas mengenai perencanaan. Perubahannya ada tetapi tidak sesuai dengan apa yang saya harapkan, misalnya di level pusat tidak menemukan derajat skala prioritas. Memang ada skala prioritas itu seperti di level pusat pembentukan rancangan undang-undang itu didasarkan pada perintah UUD, perintah Tap MPR sampai pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Tetapi sejauh mana bobot dari masing-masing ini atau apakah urutan perintah UUD sampai aspirasi dan kebutuhan masyarakat itu urutan yang hirarkis, misalnya derajat kepentingannya adalah lebih penting perintah UUD baru kemudian kalau tidak ada perintah TAP MPR dan selanjutnya. Jika didasarkan pada hal itu, akan ada problm yang bisa kita catat. Pertama apa benar perintah UUD mengalahkan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat, karena jangan-jangan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat jauh lebih penting dan mendesak. Kedua, jangan-jangan sudah tidak lagi perintah-perintah dari UUD atau perintah dari TAP MPR yang perlu untuk ditindak lanjuti untuk menjadi sebuah peraturan. Hal ini menjelaskan UU P3 belum menjelaskan mana yang harus diprioritaskan. belum ada hirarki yang jelas mengenai skala prioritas.

Mekanisme pembahasan bersama pemerintah dan DPR atas prolegnas belum diatur, jika kita melihat UU P3 penyusunan Prolegnas ada dua lingkungan: di lingkungan pemerintah dan DPR, masing-masing mengusulkan judul dan masing-masing sudah ada

mekanisme untuk menentukan bagaimana judul itu bisa diusulkan. Namun ketika sudah masuk dalam pembahasan bersama antara pemerintah dan DPR, saya belum menemukan mekanisme pembahasan bersama, kemudian apa yang bisa menjadi indikator apakah layak untuk dilanjutkan menjadi Prolegnas atau tidak. Sehingga kalau kita baca target Prolegnas 2014-2019 ada 189 RUU yang saya tidak yakin sampai tujuh puluh persennya. Artinya saat pembahasan bersama untuk menyusuk Prolegnas tersebut tidak ada proses dialektika apakah itu penting untuk diusulkan atau tidak.

Pengaturan mengenai pengajuan RUU di luar prolegnas masih multi-interpretasi, dan belum konkrit mengatur mengenai penyebarluasan perencanaan pembentukan regulasi.

Level daerah; pertama, propemperda hanya untuk perencanaan jangka pendek, tidak ditemukan. Bagaimana nasib raperda yang tidak selesai dibahas pada tahun yang berjalan, apakah itu akan menjadi prioritas atau tidak. Jika dalam satu periode DPRD sangat mungkin itu menjadi prioritas tetapi kalau dalam posisi ditengah-tengah jalan seperti ini kemudian konstelasi politiknya berbeda. Prolegnas memungkinkan penyusunan jangka menengah, kenapa tidak misalnya propemperda juga dimaksudkan untuk pemenuhan kebutuhan pengaturan untuk lima tahun. Supaya rancangan prioritas tahunannya tadi mengacunya pada yang menengah tadi. Dan dasarnya misalnya kita bisa gunakan nanti rancangan pembangunan jangka menengah daerah.

Rekomendasi:

- a. Menentukan drajat skala prioritas;
- b. Perlu diatur pembahasan mekanisme pembahasan prolegnas bersama antara pemerintah dan DPR;
- c. Mengatur secara tegas Rancangan Undang-Undang atau Raperda diluar prolegda atau propemperda;
- d. Penyebarluasan prolegnas dan propemperda perlu lebih tegas

- lagi. Jika dari UU P3 yang kaitannya mengenai penyebarluasan menyangkut semua tahapan dan yang saya lihat ini hanya normative saja;
- e. Propemperda jangka menengah. Usulan kami untuk lima tahun;
 - f. Mengatur mengenai status RUU/Raperda yang tidak selesai pada tahun berjalan.

Ni'mah: tradisi pembuatan Naskah Akademik dan perencanaan di daerah memang masih kurang. Seperti dalam distertasi yang saya lakukan banyak perda yang hanya melakukan duplikasi. Jadi satu Perda di suatu daerah mengenai ketenagakerjaan bisa diduplikasi di tujuh belas daerah. Itu menjadi problem menurut saya karena usulan-usulan dari Bu Lita maupun Pak Anang, pemerintah seharusnya memantau untuk dibatalkan atau tidak, intinya disatu pintu padahal mengatur tentang banyak hal, yang ini tidak akan mencukupi jika hanya ditangani oleh kementerian dalam negeri. Mungkin dengan adanya PLN (Pusat Legislasi Nasional) dapat mengambil posisi tersebut. Jika dari daerah saat ini hanya meminta nomor registrasi di pusat namun sudah diproses dibawah. Seharusnya tidak hanya itu sejak Naskah Akademik dan rancangan harus sudah ada koreksi dari ada yang ada di pusat. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi duplikasi. Ada penelitian yang menarik dari Dosen Universitas Muhamadiyah Magelang. Dia meneliti di pesisir utara pantai Jawa Tengah, daerah tersebut palinhg suka membuat Perda yang modern, seperti tentang transparansi, keterbukaan informasi public, dll. Namun setelah disahkan tidak digunakan. Dan ternyata itu hanya duplikasi. Lebih baik NA tidak sekedar pusat memberi nomor namun juga harus ada koreksi agar tidak terjadi duplikasi. Banyak yang tidak mengirimkan raperdanya ke pusat karena takut untuk dibatalkan.

Banyaknya Permen karena ingin dengan cepat memiliki pengaturan yang lebih teknis. Ada hal pragmatis oleh pelaku di lapangan. Harusnya kemenkumham juga ikut membantu dalam pembuatan .

Mengenai kurikulum, koreksi dari perencanaan awalnya. Kita terbiasa menggunakan pedoman maka ketika ada Lembaga yang baru mengenai ini diharapkan dapat membuat sebuah pedoman. Butuh adanya komunikasi dalam pelaksanaan putusan-putusan Lembaga peradilan. Tidak hanya pada proses penyusunan tetapi pada kegiatan pemantauan, sejauh mana lembaga-lembaga itu mau melaksanakan putusan-putusan dari lembaga. Kejaksaan sudah mulai menata, mereka ingin mengikuti putusan Mahkamah Konstitusi saja. Sehingga di UU KUHP maupun yang terkait dengan yang digunakan oleh lembaga peradilan sudah ada semacam anotasinya.

Hestu: Jika kita melihat dalam konteks kerumitan regulasi adalah mengenai konteks sinkronisasi dan harmonisasi. Apalagi yang paling repot adalah ketika menyusun Perda. Kemudian ada beberapa hal terkait Selama ini kita dalam kerangka konsolidasi sistem demokrasi, salah satunya adalah di bidang legislasi, didalamnya ada penyempurnaan legislasi berkaitan dengan prosesnya kemudian berkaitan dengan kelembagaannya dan berkaitan dengan substansinya. Saya akan melihat dalam konteks substansinya saja dan perencanaan termasuk Prolegnas. Karena ini yang paling krusial. Perlu di pikirkan prolegnas sistemnya holistic, serentak dalam ruang politik legislasi. Persoalan yang muncul disini adalah Prolegnas disusun nampaknya tergesa gesa, karena harus tersusun sebelum APBN dan APBD. Sejak 2004-2007 saya mendampingi DPD, lebih tidak karuan lagi di DPD, itu bisa mimpinya anggota, bisa mimpinya komite, bisa mimpinya sekretariat. Sehingga kadangkala tumpang tindih luar biasa dari prolegnas.

Berikutnya jika kita melihat dalam daftar isi prolegnas, maka yang di susun adalah RUU yang sifatnya sangat *lex spesialis*. Jadi yang *lex generalis* sudah tidak muncul lagi. Sehingga karena *lex spesialis*, Dirjen juga boleh mengusulkan RUU melalui mentrinya. Akibatnya kadangkala Prolegnas bukan lagi Program Legislasi Nasional justru menjadi Proyek Legislasi Nasional. Sehingga seperti yang disinyalir Mas Zainal, dulu pernah mengatakan semakin

Negara ini korup maka semakin undang-undangnya banyak. Ketika saya melihat beberapa peraturan Perundang-undangan khususnya undang-undang maka disitu muncul kewajiban seperti pendanaan yang ditunjang oleh APBN. Kemudian sering juga memunculkan Lembaga non-struktural baru. Yang memunculkan anggaran-anggaran juga. Kemudian jika kita lihat dari hal semacam itu maka ketika menyusun peraturan perundang-undangan, ini yang belum didesain secara baik, yakni agenda setting. Yang mencoba mengelola, menyinergikan dengan baik tiga arus; 1. Arus permasalahan; 2. Arus kebijakan; 3. Arus perpolitikan. Hal ini belum nampak di dalam konteks Prolegnas.

Evaluasi prolegnas:

- a. Arus permasalahan, melihat persoalan hukum yang ada di masyarakat. Menggali kebutuhan hukum yang ada di masyarakat dan urgensinya intervensi negara dalam menyelesaikan persoalan di masyarakat. Dari arus permasalahan inilah nanti akan terlihat. Jika dalam permasalahan tersebut sudah ada undang-undangnya namun ternyata tidak lengkap, maka cukup dilakukan perubahan. Kemudian jika sudah ada perundang-undangannya tetapi ternyata sudah tidak komprehensif sama sekali, maka ada penggantian. Lalu jika dalam permasalahan itu tidak ada perundang-undangannya, maka ada perundang-undangannya yang baru. Hal ini tidak terlihat disitu. Termasuk misalnya ada beberapa undang-undang yang cukup kemudian mendelegasikan dengan peraturan pemerintah. Celaka lagi dalam beberapa peraturan perundang-undangan Naskah Akademiknya nya duplikasi.
- b. Arus kebijakan, mengenai kemampuan perancangan, memilih berbagai macam permasalahan yang ada di masyarakat dan mengabstraksi dan menuangkan dalam regulasi. Karena bagaimanapun juga jika kita melihat dalam perkembangannya tradisi hukum kita sangat tertulis maka harus diakui para legal drafter harus bertindak sebagai legispruden bukan yurispruden. Menemukan hukum melalui hukum tertulis.

■

Maka legal drafter harus mampu merubah gejala sosial menjadi gejala hukum. Dan kemudian sinkronisasi antara kebijakan dengan kewenangan termasuk dalam hal ini adalah DPD. DPD sudah diberi kewenangan namun terkadang ada beberapa kewenangan yang bukan kewenangan ia namun diajukan. Oleh sebab itu harus ada ketegasan dalam konteks itu.

- c. Arus Perpolitikan. Berkaitan dengan persoalan kepentingan. Terkadang apa yang sudah diusulkan didesain oleh perancang atau akademisi kemudian disampaikan, mereka mulai melakukan akrobatik. Jadi apa yang menjadi kehendak politisi dan apa yang menjadi kehendak perancang atau akademisi berdasarkan asas hukum yang jelas itu tidak nampak. Maka harus ada sekolah perancangan untuk anggota-anggota dewan ini. Agar mereka paham bagaimana melakukan perancangan walaupun dia meemiliki kepentingan-kepentingan politik semacamnya. Oleh sebab itu perancang harus mampu memenejemen konflik dalam perencanaan terhadap berbagai macam kepentingan.

Kesimpulan:

1. Susun pembagian tugas dalam pengajuan RUU yang terdapat dalam Prolegnas. Dan Prolegnas lebih mengarah pada hal-hal yang lebih generalis; Sehingga peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang itu betul-betul sangat holistik;
2. Fungsi legislasi harus dioptimalkan sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi 92;
3. Di lingkungan eksekutif, BPHN dijadikan lembaga yang kuat dan tidak perlu membuat organ baru yang hari ini sudah menggelembung.
4. Kembali melihat MD3. Yang beberapa ketentuan masih inkonstitusional.

Zainal: Membagi dua hal substantive dan teknis.

Substansi, materi penguatan undang-undang itu apa.

Banyak undang undang yang tidak perlu. Seperti UU kepramukaan seharusnya tidak perlu dalam UU. Apa lagi jika kita melihat UU Kepramukaan lebih mengerikan. Kemudian UU, PP, Perpress itu apa, apa beda materi pemuatannya. UU itu memuat secara umum, Pelaksananya sebagaimana di PP dan PerPres mengatur teknis tidak perlu sampai permen. Tutup kemungkinan Permen tersebut. Itu bisa memperbaiki permasalahan. Gejala Permen merampas itu tidak perlu lagi dijelaskan. Karena ada kewenangan atributif yang ada di undang-undang membuat permen menjadi banyak, harusnya berhenti di perpress. Permen hanya boleh untuk mengatur hal-hal internal yang ada di lembaganya. Ada logika hirarki itu berbeda. UU harus di rapikan dan itu memudahkan.

Pentingnya adanya teknis. Presiden ketika mengeluarkan surpres, dan surpres hari ini banyak yang cek kosong. Surpres harusnya politik hukum presiden, harus ada mana yang boleh dan tidak dilakukan.

Naskah Akademik tidak harus ada sentuhan akademis. Level awal analisis mengapa uu ini harus di ubah atau dibuat. Naskah akademik tidak perlu detail sederhana saja. Ketika ada pembahasan dan persetujuan maka Naskah Akademik level berikutnya di buat dan alasan detail. tidak perlu dipaksakan sentuhan akademik dalam naskah akademik karena berpotensi dijadikan proyek.

Tahapan UU perlu diperbaiki. Ada satu tahapan yang nyaris tidak ada gunanya yaitu masa idah 30 hari presiden tidak perlu. Di ganti saja menjadi sistem simulasi. Sesaat setelah persetujuan menuju pengasahan lebih baik di simulasi. Jika ada permasalahan dibalikkan ke proses pembahasan dan persetujuan.

Untuk semua tugas besar, membutuhkan Lembaga tersendiri apa pun bentuknya, entah badan maupun komisi karena konsekuensi pada pemimpinnya. Lembaga ini bertanggung jawab penuh pada hal regulasi dari mulai pusat dan daerah. Lembaga ini akan memastikan politik hukum presiden dilaksanakan oleh para Menteri. Di tingkat legislasi harus ada pengontrol politik hukumnya

presiden. Agar presiden ada pembisiknya mengenai hal legislasi.

Ada problem teknis. Semua Lembaga pemerintahan non departemen harus bertanggung jawab kepada menteri, ini yang membuat Lembaga tersebut berhenti, karena tidak bisa membuat lompatan-lompatan. Saya tidak setuju ditaruh ke kemenkumham, harusnya masuk langsung ke sayap presiden. Harusnya UU kementerian negara yang mengalah, presiden harus diberikan kewenangan Lembaga sayap yang ada di sisi sayap presiden namun di luar kementerian.

Perda harus ada pembatasan. Hanya membahas permasalahan kedaerahan. Dan tidak perlu disamakan semua persoalan di daerah. Maka saya usul dibuat drajat birokrasi. Mengantisipasi daerah membuat perda yang tidak perlu.

Rekomendasi:

1. Menyelesaikan revisi materi undang-undang sampai kebawah;
2. Membuat trobosan dan Peraturan Menteri tidak perlu ada;
3. Presiden harus mempertanggungjawabkan wilayahnya;
4. Proses legislasi harus diperbaiki;
5. Tidak perlu masa tunggu 30 hari atau diubah menjadi masa simulasi;
6. Penguatan lembaganya;
7. Di daerah dikuatkan dan disesuaikan dengan konsep pemerintahan daerah.

Oce: Saya fokus di isu kelembagaan soal data-data berapa banyak kita punya regulasi saat ini. saya kira data-data seperti ini juga nampaknya ada perbedaan antara Kementerian Hukum dan HAM kemudian Bappenas, itu juga memiliki asumsi- asumsi yang berbeda soal data-data berapa banyak undang-undang yang kita miliki, termasuk Berapa banyak Peraturan Menteri misalnya.

Kementerian Hukum dan HAM dalam 3 tahun terakhir ada 7898 peraturan yang diundangkan. Permennya sebagian besar dari 7000 itu adalah Permen kemudian peraturan lembaga non Kementrian 6258. Artinya dalam 3 tahun terakhir itu pertumbuhan yaitu 7000 itu dan 80% itu adalah peraturan yang di tingkat menteri dan kemudian di lembaga di dalam. Kalau kita lihat undang-undang P3 yang lama dengan yang baru 6258 inilah yang tidak di apa-apa. Tidak diharmonisasi, tidak dikontrol dan seterusnya. Tetapi dibawah itu ternyata, jika kita melihat data memang antara tingkat pertumbuhan peraturan yang sangat tinggi kemudian tingkat kontrol yang dilakukan terhadap jenis peraturan itu, ternyata ini tidak nyambung sama sekali. Kontrolnya bahkan tidak ada sebetulnya. Tidak sama seperti undang-undang PP dan Perpres yang itu memang dalam undang-undang P3 jelas dikatakan bahwa harus ada harmonisasi dan harus ada pemantapan di situ tapi untuk peraturan yang lain terutama yang di Pasal 8 Undang-Undang P3 kemudian kementerian dan lembaga dan seterusnya tidak ada kewenangan sebetulnya untuk melakukan harmonisasi dan kontrol lebih jauh terhadap jenis peraturan tersebut. Jadi antara data yang ada atau praktek yang ada di pemerintahan dengan apa yang kita bayangkan terkait dengan menata regulasi itu memang tidak nyambung sama sekali Prakteknya memang tidak ada kontrol jadi wajar kalau saya kalau pertumbuhan regulasi itu tinggi tanpa ditata dengan baik. Kerana memang model itu sistemnya.

Kemudian apakah sistem seperti ini paling tidak dibahas sejalan dengan undang-undang P3 yang baru hasil perubahan. Saya melihat tidak ada. Bahwasanya tadi Mas Zaenal banyak sekali menyampaikan soal peraturan Menteri. Kemudian paling tidak ada kontrol terhadap kewenangan menteri atau pejabat yang berwenang. Bahasa undang-undang P3 dalam membuat peraturan. Contohnya peraturan Menteri, ternyata di undang-undang P3 yang baru tidak ada juga peraturan pengaturan soal itu. Artinya ke depan akan sama menurut saya, praktiknya akan sama. Pertumbuhan peraturan di level tingkat kementerian dan lembaga

non-pemerintah akan tinggi karena memang tidak ada kontrol terhadap jenis peraturan itu untuk jenis undang-undang.

Jadi kalau misalnya kita bandingkan dengan undang-undang kemudian PP dan Perpres itu ada perlakuan yang sebetulnya ada peluang untuk melakukan kontrol dari sisi perencanaan, dari sisi penyusunan, yang terakhir pengesahan atau pembahasannya. Ada kontrol di situ karena ada koordinatonya yaitu Kementerian Hukum dan HAM dalam melakukan perencanaan penyusunan harmonisasi konsepsi tiga jenis peraturan itu.

Untuk peraturan menteri kemudian peraturan lembaga tidak ada sama sekali otoritas yang melakukan koordinasi perencanaan koordinasi penyusunan harmonisasi dan seterusnya. Secara hukum tidak ada yang memiliki otoritas terhadap peraturan-peraturan itu. Bahwasanya peraturan itu kemudian dibentuk oleh masing-masing Kementerian ditetapkan oleh masing-masing kementerian dan pada pada praktiknya ternyata juga dilakukan harmonisasi Tetapi sebetulnya harmonisasi terhadap peraturan-peraturan itu sebetulnya dasar hukumnya tidak kuat karena dasar hukumnya akhirnya diisi oleh Kementerian Hukum dan HAM dengan mengeluarkan Permenkumham harmonisasi terhadap peraturan-peraturan yang dibawa oleh Peraturan Presiden. Ini yang diharapkan muncul di dalam undang-undang P3 yang baru. Jadi sebetulnya apa yang ada di undang-undang perubahan yang kita pegang hari ini sebetulnya sama dengan konsep yang lama yang beda hanya satu saja. Bahwa Perda yang menjadi inisiatif Gubernur di level provinsi itu kemudian bisa diharmonisasi oleh Kementerian atau lembaga perundang-undangan. Tetapi kalau kalau ada inisiatif dari DPRD itu tidak. Singkat saja bahwa berdasarkan undang-undang P3 yang sebelum perubahan kelembagaan itu terpencar sebenarnya. bahwa berdasarkan UU P3 sebelum yg lama otoritasnya terpencar mengenai siapa saja yang boleh mengusulkan rencana UU, kemudian ketika pembahasan baru ada kemenkumham yang mengkoordinasi. Model UU P3 yang baru masih sama dengan yang lama. Lembaga yang baru adalah Lembaga pembuatan peraturan

perundang-undangan atau dalam bentuk kementerian

Ada dua kemungkinan yang muncul kedepannya:

- a. Kementerian peraturan perundang-undangan. Jika ini dibentuk harus memperhatikan pada UU pemebentukan kementerian negara
- b. Lembaga yang menangani urusan pembentukan peraturan perundang undangan.

Secara kedudukan akan lebih kuat jika penyebutan sekertariat kabinet, menjalankan urusan mengenai pembuatan peraturan perundang-undangan. Lembaga ini harus ada dalam satu lingkaran di dalam presiden, namun di peraturan kita belum mengenal istilah ini. Kalau tidak Lembaga ini akan tidak di anggap penting.

Tetap saja dalam kemenkumham namun ada peleburan bphn dengan dirjen PP.

Pertanyaan kepada PSHK setelah ada nya UU P3 yang baru dari penitilian yang telah dilakukan, apakah gagasan-gagasan itu masih akan relevan soal lembaga khusus?

Fasilitator: ada tiga problem pokok dalam regulasi

1. Perencanaan tidak sistematis
2. Hiper regulasi
3. Tahap monitoring-evaluasi tidak terlembagakan. Monev hanya dilakukan secara aksidental dan berdifat tematik tidak secara keseluruhan.

Dalam revisi ini sudah ada namun belum komperhensif dan memadai. Revisi ini hanya untuk mengakomodasi carry offer.

Proses parallel yang terjadi di bappenas dan bphn harus di gabungkan.

Zainal: UU 12 th 11 harus membagi tahapan pembahasan, tidak

boleh dilakukan dalam hari yang sama antara tahap satu dan tahap dua. Setelah selesai tahap satu dan dua mentri kembali ke presiden untuk melaporkan hasil pembahasan.

Pusat data harus ada pusat resmi pemerintah. Mengapa amendemen harus dipisahkan dalam UU yang berbeda. Adanya pusat data resmi lebih memudahkan secara teknis.

Fasilitator: Permasalahan pusat data memang kami temukan. Harusnya ada yang terintegrasi dan hanya satu pintu untuk mengakses peraturan perundang undangan.

Tentang PSHK

Menuju pembentukan hukum yang bertanggung jawab sosial (*towards socially responsible lawmaking*) adalah visi dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia atau PSHK. Didirikan pada 1998, PSHK merupakan lembaga penelitian dan advokasi untuk reformasi hukum, dengan fokus pada area legislasi dan peradilan.

Pada bidang legislasi, PSHK melakukan tiga kegiatan utama, yakni pemantauan legislasi, penilaian kinerja legislasi, dan perancangan peraturan perundang-undangan. Pemantauan legislasi dilakukan dengan hadir di parlemen dan memberikan catatan atas rapat-rapat pembentukan undang-undang. Kerja pemantauan juga dilakukan melalui pengumpulan dokumen proses legislasi yang kemudian disebarakan kepada publik melalui situs parlemen.net dan akun Twitter [@pantauDPR](https://twitter.com/pantauDPR). Tujuannya, untuk mendorong keterlibatan publik serta mempersempit kesenjangan informasi terkait legislasi antara rakyat dan wakil rakyat.

Penilaian kinerja legislasi dilakukan dengan metode dan standar yang terus dikembangkan; meliputi penilaian atas capaian kuantitas, kualitas, dan ketaatan terhadap prosedur legislasi. Penilaian itu dilakukan setiap akhir tahun maupun akhir periode kerja parlemen yang dipresentasikan dalam berbagai bentuk, seperti buku, infografis, dan video. Berdasarkan pengalaman itu, PSHK mengembangkan modul perancangan peraturan perundang-undangan yang berisi teori-teori serta kiat perancangan peraturan

perundang-undangan yang mudah dipahami khalayak—tak hanya kalangan hukum. Hingga saat ini, modul itu telah menjadi acuan dalam kerja-kerja PSHK dalam merancang peraturan perundang-undangan, juga dalam memberikan berbagai pelatihan terkait.

Pada bidang peradilan, PSHK secara konsisten terlibat dalam agenda reformasi di Mahkamah Agung RI. Pada 2002—2003, PSHK menjadi bagian dari tim asistensi penyusunan Cetak Biru Pembaruan Mahkamah Agung. Dalam kurun 2011—2012, PSHK setidaknya terlibat dalam empat agenda kegiatan reformasi di Mahkamah Agung, yakni penyusunan manual standardisasi laporan pengadilan, penilaian situs web pengadilan, serta penyusunan standar pelayanan publik di pengadilan dan standar administrasi pengadilan tindak pidana korupsi. Sejak 2015 hingga saat ini, PSHK juga terlibat dalam kelompok kerja yang menyusun dan merevisi Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.

Kegiatan penelitian maupun advokasi yang dilaksanakan PSHK semakin merambah area yang lebih luas, seperti hak-hak kelompok disabilitas, kesenian dan kebudayaan, pendidikan, lingkungan hidup, hingga kesehatan publik; namun dengan tetap mempertahankan fokus kajian pada aspek kerangka regulasi dan relasi antara publik dan lembaga peradilan. Sejalan dengan keinginan untuk terus berkontribusi dalam pembaruan hukum, PSHK secara terus-menerus mengembangkan pendekatan inovatif dalam upaya reformasi hukum di Indonesia; antara lain dengan ikut mendirikan portal informasi hukum terlengkap Hukumonline.com (www.hukumonline.com), mempublikasikan jurnal hukum JENTERA, memproduksi video-video tentang hukum LAWmotion, mengelola Perpustakaan Hukum Daniel S. Lev (www.danlevlibrary.net), serta mendirikan Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera (www.jentera.ac.id).



Menggagas Arah Kebijakan Reformasi Regulasi di Indonesia

Prosiding Forum Akademik
Kebijakan Reformasi Regulasi 2019

Tantangan utama reformasi regulasi adalah mengubah perspektif tradisional yang menganggap peraturan sebagai satu-satunya solusi permasalahan pembangunan. Dengan menjadikan peraturan sebagai solusi, pemerintah mengeluarkan begitu banyak regulasi hingga nyaris tak terkendali. Penelitian PSHK menunjukkan, jumlah regulasi yang diproduksi pemerintah pusat sepanjang 2014–2018 mencapai lebih dari 8.000 peraturan. Jumlah yang sedemikian banyak tentunya bukan masalah utama selama materinya tidak tumpang tindih dan tidak bertabrakan satu sama lain. Namun, situasi itu berkontribusi pada permasalahan lainnya, yaitu banyaknya jumlah regulasi ternyata tak berbanding lurus dengan kemampuan regulasi itu menyelesaikan berbagai persoalan. Reformasi regulasi jelas merupakan tantangan bersama yang harus dijawab pemerintah. Lebih dari itu, penting pula melibatkan berbagai aktor yang mampu mempengaruhi proses pembenahan itu. Akademisi, elemen pemerintah daerah, dan organisasi masyarakat sipil adalah aktor-aktor yang memiliki peran dalam menentukan corak dan warna bagaimana regulasi disusun dan dibentuk. Buku prosiding ini adalah hasil perjalanan PSHK ke Padang, Surabaya, dan Yogyakarta untuk berbincang dengan para akademisi di ketiga kota itu. Prosiding ini berisi kumpulan makalah serta catatan diskusi mengenai reformasi regulasi bersama para akademisi tersebut. Begitu banyak lontaran gagasan yang patut kami rekam dan sebarakan dalam bentuk buku agar publik luas dapat menjangkau hasil perbincangan kami.



facebook.com/pshkindonesia/



[@PSHKIndonesia](https://www.instagram.com/PSHKIndonesia)



[@PSHKIndonesia](https://twitter.com/PSHKIndonesia)



[LAWmotion](https://www.youtube.com/channel/UC...)

ISBN 978-623-92150-0-2



PSHK
Pengabdian Hukum
Kebijakan Indonesia



Creating a Culture of Justice
International Development Law Organization