KEMENTERIAN HUKUM
REPUBLIK INDONESIA

Diskusi Publik

RUU Tata Cara Pembentukan Undang-Undang:

Perbaikan Tata Kelola vs Legitimasi *Fast Track Legislation?*

(Perpektif Pemerintah)



DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Febriany Triwijayanti

26 November 2026

Diskusi Publik

Dua Pertanyaan Kunci

1. Bagaimana Pemerintah memandang inisiatif DPR terkait dengan RUU Tata Cara Pembentukan UU?

2. Permasalahan apa saja yang perlu diselesaikan dalam tata cara pembentukan UU? Bagaimana pembentukan peraturan perundang undangan di bawah UU seharusnya diatur?

Agenda pembaruan yang sama: *membangun satu siklus legislasi yang berkualitas, partisipatif, dan dapat dievaluasi.*



Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai Satu Siklus Kebijakan



Identifikasi masalah, prioritas kebijakan, dan penetapan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Penyusunan Naskah Akademik (NA), Rancangan Undang-Undang (RUU), dan analisis dampak (regulatory impact analysis).

Pembahasan bersama Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah sesuai kewenangan.

Pemberian persetujuan akhir dan penetapan oleh Presiden (pengesahan untuk Undang-Undang) atau pejabat yang berwenang sesuai ketentuan.

Penempatan dalam Lembaran Negara/ Berita Negara

Pemantauan pelaksanaan dan peninjauan kembali (review) Undang-Undang secara sistematis, terencana, dan berkala.

Analisis implementasi dan evaluasi dampak (ex post evaluation) sebagai dasar perbaikan, perubahan, atau pencabutan.

Seluruh tahapan membentuk **siklus yang berkesinambungan**, di mana hasil evaluasi menjadi masukan bagi perencanaan siklus berikutnya.

Empat Cluster Utama
Naskah Akademik RUU Perubahan UU P3

TATA KELOLA

- Arah kebijakan, tahapan agar sesuai prinsip GRP, dan kualitas pembentukan PUU.



KELEMBAGAAN

- Penataan peran, fungsi, koordinasi, dan kewenangan antar pemangku kepentingan.



SUMBER DAYA MANUSIA

- Kompetensi, kapasitas, dan profesionalitas aparatur pembentuk peraturan.



LAIN-LAIN

- Substansi pembentukan, teknis penyusunan, evaluasi, dan penguatan implementasi.





TATA KELOLA

Masalah Legislasi Tidak Selalu Berasal dari Lamanya Pembahasan



Perencanaan

Kesiapan konsepsi belum merata; usulan tumpang tindih; beban legislasi tidak seimbang.

Penyusunan & Harmonisasi

Harmonisasi berisiko menjadi administratif; koordinasi lintas instansi belum selalu efektif.

Pembahasan & *Carry Over*

Pengaturan kelanjutan pembahasan dan rincian tahapan masih memerlukan kejelasan.

Digitalisasi

Sistem informasi dan dokumen regulasi tersebar; histori perubahan belum terintegrasi.

Partisipasi Publik

Akses dokumen, waktu, metode konsultasi, dan kewajiban memberi tanggapan belum seragam.

Evaluasi *Ex Post*

Evaluasi belum terintegrasi sebagai umpan balik sistemik bagi perencanaan regulasi.

Diagnosis awal: **reformasi tata kelola perlu menyentuh seluruh siklus.** FTL hanya menjawab sebagian persoalan, yaitu kebutuhan mempercepat prosedur.



Pertanyaan I:

Bagaimana Pemerintah Memandang Inisiatif DPR?

Menghormati hak inisiatif DPR, sekaligus memastikan agenda DPR dan Pemerintah menghasilkan desain pengaturan yang saling melengkapi.

1 Pemerintah menghormati hak konstitusional DPR untuk mengajukan RUU

- Inisiatif DPR dalam mengajukan RUU Tata Cara Pembentukan Undang-Undang merupakan bagian dari kewenangan konstitusional DPR dalam menjalankan fungsi legislasi.
- Pemerintah pada prinsipnya memandang bahwa pembaruan tata cara pembentukan undang-undang merupakan kebutuhan bersama. Oleh karena itu, inisiatif DPR perlu ditempatkan sebagai bagian dari dinamika pembaruan sistem legislasi nasional.



Pertanyaan I:

Bagaimana Pemerintah Memandang Inisiatif DPR?

Menghormati hak inisiatif DPR, sekaligus memastikan agenda DPR dan Pemerintah menghasilkan desain pengaturan yang saling melengkapi.

2 Perlu ada pemetaan kebijakan antara inisiatif DPR dan agenda perubahan UU P3 oleh Pemerintah

Pemerintah tidak menolak pengaturan tata cara pembentukan UU. Pemerintah menolak jika UU baru hanya **memindahkan wadah** tanpa **mengubah tata kelola**. Karena Pemerintah sedang mempersiapkan perubahan terhadap UU Pembentukan Peraturan Perundang-uındangan (UU P3), sementara DPR mengajukan RUU Tata Cara Pembentukan Undang-Undang, maka perlu dipastikan terlebih dahulu:

- Apakah kedua RUU tersebut mengatur objek yang sama atau berbeda?
- Apakah terdapat materi muatan yang saling bersinggungan?
- Apakah RUU Tata Cara Pembentukan Undang-Undang merupakan pengaturan khusus yang melengkapi UU P3 atau justru membentuk rezim pengaturan baru?



Pertanyaan I:

Bagaimana Pemerintah Memandang Inisiatif DPR?

3 Perlu memperjelas hubungan antara UU P3 dan RUU Tata Cara Pembentukan Undang-Undang

Secara konseptual, kedua rancangan tersebut memiliki ruang lingkup yang perlu dibedakan.

UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 dan UU Nomor 13 Tahun 2022 telah menjadi kerangka umum pembentukan peraturan perundang-undangan. UU Nomor 13 Tahun 2022 sendiri telah memperkuat sejumlah aspek, antara lain **metode omnibus, partisipasi masyarakat yang bermakna,** dan **pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik.**

Oleh karena itu, Pemerintah perlu mencermati apakah kebutuhan pengaturan tata cara pembentukan undang-undang memang memerlukan **undang-undang tersendiri** atau dapat diakomodasi melalui **penyempurnaan UU P3.**



Akar masalah pembentukan peraturan di Indonesia adalah **kualitas tata kelola regulasi**, bukan ketiadaan undang-undang.

Pemerintah tidak perlu terlebih dahulu mempersoalkan instrumen hukum mana yang digunakan. Hal yang lebih penting adalah memastikan bahwa instrumen yang dipilih **tidak menimbulkan fragmentasi pengaturan** dan tidak menciptakan **standar prosedural yang berbeda** bagi lembaga pembentuk Undang-Undang.

Pertanyaan II: masalah apa yang harus diselesaikan?

- Perencanaan legislasi harus berbasis kebutuhan hukum dan hasil evaluasi.
- Kualitas Naskah Akademik, RUU, dan analisis dampak perlu diperkuat.
- Koordinasi DPR–Pemerintah dan lintas kementerian/lembaga perlu lebih efektif.
- Transparansi dokumen, histori perubahan, serta alasan perubahan substansi harus dapat ditelusuri.
- Partisipasi bermakna perlu dijamin sejak tahap awal hingga pembahasan.
- Peraturan pelaksanaan harus dipersiapkan, dipantau, dan dievaluasi.

Perencanaan dan Naskah Akademik sebagai fondasi legislasi

PERENCANAAN

- Identifikasi masalah dan urgensi.
- Prioritas dan kesiapan konsepsi.
- Pengendalian usulan tumpang tindih.
- Prolegnas sebagai agenda berbasis kebutuhan.

NA, RUU, DAN ANALISIS DAMPAK

- Hubungkan masalah, tujuan, pilihan kebijakan, dan norma.
- Gunakan data dan bukti empiris.
- Nilai dampak dan kesiapan implementasi.
- Jaga konsistensi NA dengan perubahan RUU.

Bahan Cahyani menempatkan NA, RUU, dan regulatory impact analysis pada tahap penyusunan (hlm. 2).

Sebelum membentuk mekanisme baru, uji instrumen yang tersedia

PERPU

Pasal 22 UUD 1945; instrumen konstitusional Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

RUU DI LUAR PROLEGNAS

Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011; ruang pengajuan dalam keadaan tertentu, bukan otomatis fast track.

PERCEPATAN RPERPRES

Pasal 66 Perpres 87/2014; prosedur khusus RPerpres mendesak, bukan dasar percepatan pembentukan UU.

Ketiganya memiliki ruang lingkup dan subjek kewenangan berbeda; tidak satu pun dapat diperluas menjadi pengganti tahapan legislasi umum.

Sumber: Bahan Paparan Cahyani Suryandari, hlm. 5–8.

Perpu: mekanisme konstitusional yang bersifat eksepsional

PASAL 22 UUD 1945

- Ditetapkan Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- Memiliki kekuatan hukum setara UU sejak ditetapkan.
- Memerlukan persetujuan DPR pada persidangan berikutnya.
- Jika tidak disetujui, harus dicabut.

PARAMETER PUTUSAN MK 138/PUU-VII/2009

- Kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum.
- Terjadi kekosongan hukum atau hukum tidak memadai.
- Prosedur pembentukan UU biasa memerlukan waktu terlalu lama.

Perpu bukan jalur cepat umum bagi semua RUU.

Uji kebutuhan fast track: apa yang sebenarnya hendak dipercepat?

AKSES AGENDA

Memungkinkan RUU prioritas masuk di luar Prolegnas.

WAKTU PROSEDUR

Memangkas atau mengatur ulang durasi tahapan tertentu.

KOORDINASI

Mengatasi hambatan lintas lembaga dan penumpukan proses.

Ketiganya adalah masalah berbeda. Satu mekanisme FTL belum tentu tepat untuk menyelesaikan semuanya.

Manfaat dan risiko fast track legislation

POTENSI MANFAAT

- Kepastian prosedur dan tenggat untuk kebutuhan mendesak.
- Jalur terbatas bagi inisiatif DPR maupun Pemerintah.
- Koordinasi lintas lembaga sejak awal.
- Respons hukum terhadap perubahan strategis.

RISIKO YANG DIKENDALIKAN

- Kualitas kajian dan harmonisasi menjadi dangkal.
- Partisipasi publik menjadi formalitas.
- Kriteria kabur membuka penyalahgunaan.
- Disiplin Prolegnas dan kesiapan implementasi melemah.

FTL harus terbatas, selektif, berbasis kriteria yang jelas, dan disertai pagar pengaman.

Jika FTL dipilih, enam pertanyaan desain harus dijawab

1. Siapa yang dapat mengusulkan: DPR, Presiden/Pemerintah, atau pihak lain sesuai kewenangan?
2. Siapa yang menetapkan status FTL dan bagaimana jika DPR dan Presiden berbeda pendapat?
3. Apa kriteria objektif: keadaan darurat, tenggat kewajiban internasional, atau kebutuhan nasional?
4. Tahap mana yang dapat dipercepat dan tahap mana yang tidak boleh ditiadakan?
5. Bagaimana menjaga peran DPD dalam bidang kewenangannya dan hak partisipasi publik?
6. Bagaimana batas waktu, transparansi, evaluasi, dan pengawasan penggunaan FTL?

Disarikan dari Bahan Paparan Cahyani Suryandari, hlm. 13.

Partisipasi bermakna: syarat, bukan formalitas

RIGHT TO BE HEARD

Publik memperoleh akses pada rancangan dan NA serta kesempatan menyampaikan masukan.

RIGHT TO BE CONSIDERED

Pembentuk UU mempertimbangkan masukan secara sungguh-sungguh dan dapat ditelusuri.

RIGHT TO BE EXPLAINED

Publik memperoleh penjelasan atas masukan yang diterima atau tidak diterima.

Dalam FTL, standar partisipasi perlu proporsional terhadap urgensi, dampak, dan kelompok yang terdampak.

Rujukan dalam bahan: Pasal 96 UU P3 dan Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020; Bahan Cahyani, hlm. 12.

Bagaimana pembentukan PUU di bawah UU seharusnya diatur?

PRINSIP UMUM DI UU P3

- Kejelasan tujuan dan kewenangan pembentuk.
- Kesesuaian jenis, hierarki, dan materi muatan.
- Keterbukaan dan partisipasi masyarakat.
- Harmonisasi dan konsistensi.
- Pemantauan dan peninjauan.

PROSEDUR PROPORSIONAL

- PP/Perpres: prosedur sesuai kewenangan eksekutif.
- Peraturan Menteri/lembaga: dasar kewenangan dan batas materi.
- Perda: kaitan dengan kewenangan pemerintahan daerah.
- Peraturan lembaga lain: prosedur internal dalam batas UU.

Prinsip dasar dapat seragam; prosedur teknis disesuaikan dengan jenis, kewenangan, dan dampak pengaturan.

Pasal 7 dan Pasal 8 UU P3: cakupan sistem yang harus dijaga

PASAL 7 • HIERARKI

1. UUD NRI Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. UU/Perppu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Perda Provinsi
7. Perda Kabupaten/Kota

PASAL 8 • PERATURAN LAIN

Mengakui peraturan yang ditetapkan oleh lembaga negara, kementerian, badan, komisi, pemerintah daerah, dan kepala desa atau yang setingkat.

Pengakuan sepanjang diperintahkan peraturan lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Rujukan: UU 12/2011 sebagaimana diubah terakhir dengan UU 13/2022.

Peraturan pelaksanaan: perjelas delegasi dan kendali

Delegasi terlalu luas

Materi yang harus diatur lebih lanjut tidak dirumuskan spesifik.

Penerima delegasi tidak jelas

Pejabat/lembaga pembentuk dan bentuk peraturan tidak tegas.

Materi melampaui delegasi

Aturan pelaksana menambah substansi di luar mandat UU.

Terlambat atau disharmoni

Aturan pelaksana terlambat atau tidak selaras dengan UU induk.

Solusi: rumuskan materi, bentuk, penerima, dan tenggat delegasi; identifikasi aturan pelaksana sejak pembahasan; lakukan pemantauan.

Standar minimum pembentukan peraturan di bawah UU

Perencanaan	Dasar kebutuhan dan urgensi pengaturan.
Penyusunan	Rancangan dan kajian pendukung secara proporsional.
Harmonisasi	Kesesuaian dengan peraturan lebih tinggi dan terkait.
Partisipasi	Kesempatan masukan sesuai dampak dan karakter materi.
Penetapan & pengundangan	Pejabat berwenang, prosedur sah, publikasi dan akses.
Evaluasi	Pemantauan efektivitas dan kesesuaian dengan delegasi.

Standar minimum bersama; prosedur teknis mengikuti jenis dan karakter pembentuk peraturan.

Model kebijakan: satu siklus, pengaturan yang terhubung

PENGATURAN KHUSUS TATA CARA PEMBENTUKAN UU

Prosedur konstitusional, perencanaan, pembahasan, carry over, FTL jika dipilih.

KERANGKA UMUM UU P3

Prinsip, hierarki, delegasi, harmonisasi, partisipasi, pengundangan, evaluasi seluruh PUU.

Pilihan instrumen harus menjawab kesenjangan nyata. Jangan membentuk jalur baru sebelum menguji apakah instrumen yang tersedia sudah memadai.

Langkah strategis Pemerintah

1

Pemetaan substansi

Bandingkan RUU DPR dengan agenda perubahan UU P3.

2

Diagnosis kesenjangan

Bedakan masalah akses agenda, durasi prosedur, dan koordinasi.

3

Uji instrumen yang ada

Perpu, RUU di luar Prolegnas, dan percepatan RPerpres sesuai ruangnya.

4

Rumuskan pagar pengaman

Standar NA, partisipasi, transparansi, delegasi, dan evaluasi.

Reformasi legislasi bukan memperbanyak jalur, melainkan memastikan setiap jalur tepat untuk masalah yang hendak diselesaikan.

Lima pesan utama narasumber

- Pemerintah menghormati inisiatif DPR dan mendorong koordinasi sejak awal.
- RUU Tata Cara Pembentukan UU dan perubahan UU P3 harus berada dalam satu desain sistem legislasi.
- Perbaikan tata cara harus menyentuh seluruh siklus: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi.
- Fast track hanya dipertimbangkan untuk kebutuhan nyata, secara terbatas, selektif, dan dengan pagar pengaman.
- Peraturan di bawah UU memerlukan standar minimum yang konsisten, kejelasan delegasi, harmonisasi, partisipasi, dan evaluasi.

Bukan sekadar legislasi lebih cepat, melainkan sistem legislasi yang lebih berkualitas.

TERIMA KASIH

Reformasi legislasi bukan memperbanyak jalur,
melainkan memastikan setiap jalur tepat guna.