



MODUL **PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG** **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA**

PEMAHAMAN TERHADAP PERATURAN **PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG** **PEMBENTUKAN PERATURAN** **PERUNDANG-UNDANGAN**

Penulis:

Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.

Siti Opih Muhapilah, S.H.

Prahesti Sekar Kumandhani, S.H.

Bayu Rahardian Firdausya, S.H.



KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA HUKUM DAN HAM
TAHUN 2022



MODUL

**PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA**

PEMAHAMAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Penulis:

Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.

Siti Opih Muhapilah, S.H.

Prahesti Sekar Kumandhani, S.H.

Bayu Rahardian Firdausya, S.H.



BPSDM KUMHAM PRESS

**MODUL PELATIHAN FUNGSIONAL PERANCANG
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN AHLI PERTAMA**

**PEMAHAMAN TERHADAP PERATURAN PERUNDANG-
UNDANGAN TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN
PERUNDANG-UNDANGAN**

Penulis:

Nurfaqih Irfani, S.H., M.H.
Siti Opih Muhapilah, S.H.
Prahesti Sekar Kumandhani, S.H.
Bayu Rahardian Firdausya, S.H.

Penerbit :

BPSDM KUMHAM Press
Jl. Raya Gandul No. 4 Kec. Cinere - Kota Depok
Telp. +62 217540123
Email humas.bpsdmkumham@gmail.com

Distributor Tunggal :

CV. Alnindra Putra Perkasa
Jl. KH. M. Usman No. 8B, Kukusan, Kota Depok
Email cv.alnindraputraperkasa@gmail.com

Cetakan Pertama, Agustus 2022

Hak Cipta © dilindungi Undang-Undang.

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA SAMBUTAN

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya Pedoman Penyelenggaraan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan telah terselesaikan. Pedoman ini merupakan upaya yang dilakukan oleh Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM dalam melengkapi serangkaian kegiatan dalam rancangan pelatihan bagi para Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan guna meningkatkan kinerja individu maupun organisasi.

Pedoman ini merupakan hasil sinergi antara Unit Pembina Jabatan Fungsional dengan Penyelenggara Pelatihan, sehingga keberadaannya dapat mendukung kelancaran dalam proses penyelenggaraan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan. Diharapkan Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan ini menjadi pembelajaran bagi para peserta dalam menambah pengayaan materi dan peningkatan kemampuan baik bagi individu maupun organisasi dalam konteks pengembangan kompetensi yang sejalan dengan visi dan misi Corporate University.

Dalam kesempatan ini, kami atas nama Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak atas dukungan dan kontribusinya dalam penyelesaian pedoman ini. Segala kritik dan saran sangat kami harapkan guna peningkatan kualitas Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan ini. Semoga pedoman ini

dapat berkontribusi positif bagi para penggunanya dan para pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Salam Pembelajar.

Depok, Agustus 2022
Kepala Badan Pengembangan
Sumber Daya Manusia Hukum
dan Hak Asasi Manusia,



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Dr. Asep Kurnia

NIP. 19661119 198603 1 001

Dokumen ini telah ditandatangani secara elektronik menggunakan sertifikat elektronik yang diterbitkan oleh Balai Sertifikat Elektronik (BSrE), Badan Siber dan Sandi Negara
Keaslian dokumen dapat dicek melalui tautan <https://bsre.bssn.go.id/verifikasi>

KATA PENGANTAR

Peraturan Perundang-undangan merupakan instrumen kebijakan guna mendorong terwujudnya pembangunan nasional Indonesia yang merupakan bagian dari sistem hukum nasional. Indonesia sebagai sebuah negara hukum menempatkan Peraturan Perundang-undangan dalam posisi strategis sebagai landasan formal pengambilan kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari tujuan yang ingin dicapai oleh Indonesia sebagai sebuah negara hukum untuk menciptakan standar dan tertib hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan agar dihasilkan Peraturan Perundang-undangan yang harmonis dan utuh demi terwujudnya pembangunan nasional yang memberikan kepastian hukum dan menghormati prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dari Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam proses pembentukannya yang dapat mempengaruhi kualitas sebuah peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam ketentuan Pasal 98 dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 memuat pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Peran yang diberikan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan bertujuan mengawal Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukannya baik

di pusat maupun di daerah agar dapat dihasilkan Peraturan Perundang-undangan yang berkualitas, aspiratif, dan responsif selaras dengan sistem hukum dan tujuan pembangunan nasional secara menyeluruh.

Mengingat pentingnya peran yang dimiliki oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya sebagai pelaksanaan tugas dalam jabatannya diperlukan dengan peningkatan kompetensi. Salah satu upaya yang dilakukan untuk terwujudnya peningkatan kompetensi Perancang Peraturan Perundang-undangan adalah melalui Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama berbasis kompetensi yang berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Kurikulum Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, agar dapat dihasilkan Perancang Peraturan Perundang-undangan yang profesional dan memiliki kompetensi dalam bidangnya.

Modul ini merupakan modul yang dihasilkan dari penyempurnaan kurikulum Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2015 tentang Pendidikan dan Pelatihan Fungsional Calon Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan, yang telah disesuaikan dengan perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya dan peranan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Modul ini diharapkan dapat memberikan

ilmu yang bermanfaat bagi Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama dalam memahami Peraturan Perundang-undangan baik dari segi teori maupun praktik. Di samping mempelajari modul secara menyeluruh, Peserta juga disarankan dapat mengembangkan pemahaman melalui sumber-sumber belajar lain di luar modul. Semoga modul ini dapat dimanfaatkan dan membantu dalam proses pembelajaran, baik oleh peserta, widyaiswara, pengajar, atau fasilitator.

Harapan kami semoga melalui Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama dapat dihasilkan para lulusan Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama yang memiliki kompetensi dan mampu melaksanakan tugas dan fungsinya secara profesional dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Jakarta, Agustus 2022
Plt. Direktur Jenderal
Peraturan Perundang-undangan
Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia



Ditandatangani secara elektronik oleh :

Dr. Dhahana Putra
NIP. 196909091993031001

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA SAMBUTAN	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Gambaran Umum.....	1
B. Deskripsi Singkat	1
C. Durasi Pembelajaran.....	2
D. Tujuan Pembelajaran	2
E. Indikator Hasil Belajar.....	2
F. Keterkaitan dengan Modul.....	3
G. Materi Pembelajaran.....	3
H. Petunjuk Teknis Belajar.....	4
BAB II URGENSI, SEJARAH, DAN PERKEMBANGAN PENGATURAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA.....	5
A. Urgensi Pengaturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	5
B. Sejarah dan Perkembangan Pengaturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	9
C. Rangkuman.....	32
D. Latihan.....	34
BAB III MATERI POKOK PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	37

A. Materi Pokok dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.....	37
B. Materi Pokok dalam Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	68
C. Rangkuman.....	80
D. Latihan.....	82
BAB IV PENUTUP.....	85
A. Dukungan Belajar Peserta.....	85
B. Tindak Lanjut.....	88
C. Penilaian Peserta.....	88
DAFTAR PUSTAKA.....	90
GLOSARIUM.....	93

BAB I PENDAHULUAN

A. Gambaran Umum

Pada hakikatnya Peraturan Perundang-undangan merupakan instrumen kebijakan guna mendorong terwujudnya pembangunan nasional. Indonesia sebagai sebuah negara hukum menempatkan Peraturan Perundang-undangan dalam posisi strategis sebagai landasan formal dalam penentuan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan secara rasional. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dipahami secara utuh berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dengan Modul ini, diharapkan dapat memberikan pemahaman secara benar dan komprehensif kepada peserta Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama mengenai Peraturan Perundang-undangan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

B. Deskripsi Singkat

1. Penggunaan Modul

Modul ini merupakan Modul wajib bagi Pelatihan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama, yang akan menjadi dasar pemikiran konseptual dalam mempelajari Modul lanjutan.

Untuk menambah wawasan, peserta diharapkan juga mempelajari bahan-bahan lain yang terkait dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Jenis Pembelajaran Modul

Modul ini berisikan pembelajaran yang bersifat konseptual dan reflektif, yaitu peserta akan mempelajari sejarah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan perkembangan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

3. Metode yang Dipergunakan dalam Mata Pelatihan

Metode yang dipergunakan dalam mata pelatihan ini meliputi ceramah, studi kasus, diskusi, seminar, dan simulasi (*role playing*).

4. Target Peserta dalam Pelatihan

Target peserta dalam pelatihan ini adalah Perancang Peraturan Perundang-undangan Ahli Pertama.

C. Durasi Pembelajaran

Durasi waktu dalam pembelajaran mengenai pemahaman terhadap Peraturan Perundang-undangan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah 8 (delapan) jam pelajaran. Setiap 1 (satu) jam pelajaran adalah 45 (empat puluh lima) menit.

D. Tujuan Pembelajaran

Dengan mempelajari Modul pelatihan ini peserta diharapkan memahami secara komprehensif mengenai urgensi, sejarah, dan perkembangan pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan materi pokok peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

E. Indikator Hasil Belajar

Indikator hasil pembelajaran di dalam Modul ini disusun berdasarkan tujuan pembelajaran dan berdasarkan pokok pembelajaran dalam

silabus kurikulum. Indikator pada masing-masing pokok pembelajaran adalah sebagai berikut:

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta mampu menjelaskan:

- Pokok Pembelajaran I : Urgensi, sejarah, dan perkembangan pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
- Pokok Pembelajaran II : Materi pokok peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

F. Keterkaitan dengan Modul

Modul ini merupakan mata pelatihan kategori materi inti yang merupakan mata pelatihan wajib bagi para Perancang Peraturan Perundang-undangan. Modul ini bersifat deskriptif dan analitik sehingga untuk menunjang pemahaman dan meningkatkan wawasan, peserta diharapkan juga mempelajari modul lainnya khususnya terkait Filsafat Hukum, Teori Hukum; Konsensus Kebangsaan (Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, Negara Kesatuan Republik Indonesia) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Pengantar Sistem Hukum dan Politik Hukum Nasional; Asas-Asas Pembentukan; Jenis, Hierarki, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan; Metodologi Penormaan; dan Penyusunan Naskah Akademik.

G. Materi Pembelajaran

Pembahasan tentang materi Pemahaman terhadap Peraturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Urgensi, sejarah, dan perkembangan pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

- a. Urgensi Pengaturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - b. Sejarah dan Perkembangan Pengaturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Materi pokok peraturan perundang-undangan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan
 - a. Materi Pokok dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.
 - b. Materi Pokok dalam Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

H. Petunjuk Teknis Belajar

Peserta yang akan mengikuti materi pokok pembelajaran Pemahaman terhadap Peraturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus terlebih dahulu mengikuti materi pokok Filsafat Hukum; Teori Hukum; Konsensus Kebangsaan (Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, Negara Kesatuan Republik Indonesia) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup Pengantar Sistem Hukum dan Politik Hukum Nasional; Asas Pembentukan; Jenis, Hierarki, Fungsi, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan; Metodologi Penormaan; Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari Perencanaan, Penyusunan, Pembahasan, Pengesahan atau Penetapan, dan Pengundangan.

BAB II

URGENSI, SEJARAH, DAN PERKEMBANGAN PENGATURAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

A. Urgensi Pengaturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) amandemen ketiga menyebutkan “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Salah satu elemen negara hukum adalah asas legalitas yang mengandung prinsip setiap tindakan pemerintah berpedoman pada Peraturan Perundang-undangan atau norma hukum yang sudah dibentuk lebih dahulu sebelum tindakan pemerintahan dilakukan. 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 UUD NRI Tahun 1945.

Sistem hukum nasional membawa konsekuensi pada pembentukan berbagai jenis peraturan perundang-undangan oleh berbagai lembaga yang berwenang. Sebagai suatu tata hukum, keseluruhan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hierarkis yang berpangkal pada UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas Peraturan Perundang-

undangan dan keseluruhan tata hukum. Untuk membangun tata hukum tentu dibutuhkan mekanisme dan kelembagaan yang mampu menjamin terwujudnya tata hukum tersebut.

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Tertib Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya.

Untuk membentuk Peraturan Perundang-undangan yang baik, diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara pembentukan yang mencakup tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Selama ini terdapat berbagai macam ketentuan yang berkaitan dengan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan, diatur secara tumpang tindih baik peraturan yang berasal dari masa kolonial maupun yang dibuat setelah Indonesia merdeka, yaitu:

1. *Algemeene Bepalingen van Wetgeving voor Indonesie*, yang disingkat AB (Stb. 1847: 23) yang mengatur ketentuan-ketentuan umum Peraturan Perundang-undangan. Sepanjang mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, ketentuan AB tersebut tidak lagi berlaku secara utuh karena telah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang Dikeluarkan oleh Pemerintah

Pusat. Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang dari Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta.

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1950 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Penerbitan Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat dan Berita Negara Republik Indonesia Serikat dan tentang Mengeluarkan, Mengumumkan, dan Mulai Berlakunya Undang-Undang Federal dan Peraturan Pemerintah sebagai Undang-Undang Federal.
4. Selain Undang-Undang tersebut, terdapat pula ketentuan:
 - a. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pengumuman dan Mulai Berlakunya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah;
 - b. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 234 Tahun 1960 tentang Pengembalian Seksi Pengundangan Lembaran Negara dari Departemen Kehakiman ke Sekretariat Negara;
 - c. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia;
 - d. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang;
 - e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden;
 - f. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-

undangan dan Bentuk Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Keputusan Presiden.

5. Di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berlaku Peraturan Tata Tertib yang mengatur antara lain mengenai tata cara pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah serta pengajuan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, maka berbagai Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas sudah tidak sesuai lagi. Selain itu, ketentuan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian diperlukan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik merupakan salah satu syarat mutlak dalam rangka mencapai tujuan pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung dengan proses, metode, dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Peraturan Perundang-undangan. Berbagai bentuk Peraturan Perundang-undangan harus disusun secara berjenjang (secara hierarki)

mulai dari Peraturan Perundang-undangan tertinggi yakni UUD NKRI Tahun 1945 sampai pada bentuk Peraturan Perundang-undangan paling rendah kedudukannya yakni Peraturan Desa atau dengan nama lainnya supaya tercapai ketertiban Peraturan Perundang-undangan. Semua bentuk Peraturan Perundang-undangan disusun secara hierarki berdasarkan asas hierarki sebagai asas Peraturan Perundang-undangan (Amiroedin Syarif, 1987: 78).

B. Sejarah dan Perkembangan Pengaturan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Menurut Sri Hariningsih dalam makalah yang berjudul Sejarah Penyusunan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, perkembangan peraturan perundang-undangan dari setiap masa adalah sebagai berikut (Sri Hariningsih, 2012).

1. Masa Penjajahan Belanda

Pada masa penjajahan Belanda (masa *Vereenigde Oostindische Compagnie* dan Hindia Belanda) peraturan yang tertinggi adalah putusan dari Raja Belanda (vide Pasal 36 Grond Wet). Peraturan Perundang-undangan pada masa penjajahan Belanda dapat dibedakan menjadi beberapa masa:

a. Masa *Besluiten Regerings* (Tahun 1800-1855)

Pada masa ini pemerintahan hanya didasarkan pada putusan raja, sebab raja berdaulat secara mutlak dan mempunyai kekuasaan tertinggi bahkan hingga atas daerah jajahan. Hal ini secara tegas tercantum dalam Pd asal 36 *Netherlan Grond Wet*. Dalam melaksanakan kekuasaannya raja membuat: peraturan bersifat umum yang biasa disebut dengan *Algemene Verordering* (peraturan pusat); atau *Koninklijk Besluit* (keputusan raja) yang isinya berupa ketetapan (*beschikking*)

dan pengaturan (*regeling*); serta *Algemane Maatregel van Bestuur* yakni berupa aturan umum tentang pemerintahan. Pada masa itu peraturan yang berlaku di Belanda berlaku juga di Indonesia sebagai daerah jajahan, dengan tambahan *Reglement* (keputusan komisararis jenderal) dan *Ordonantie* (keputusan gubernur jenderal dengan persetujuan *Volksraad*). Kemudian setelah adanya kodifikasi pada tanggal 1 oktober 1838, komisi undang-undang untuk Hindia Belanda juga membuat peraturan yang terkodifikasi, yakni:

- 1) *Reglement Of De Rechterlijke Organisatie* (RO), yaitu peraturan organisasi pengadilan;
- 2) *Algemene Bepalingen Van Wetgeving* (AB), yaitu ketentuan umum tentang perundang-undangan;
- 3) *Burgerlijke Wetboek* (BW), yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 4) *Wetboek Van Kophandel* (WvK), yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Dagang;
- 5) *Reglement Op De Burgerlijke Rechtvordering* (RV), yaitu Peraturan tentang Hukum Acara Perdata; dan
- 6) *Wetboek Van Strafrecht*, yaitu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

Berlakunya berbagai Peraturan Perundang-undangan yang berasal dari zaman Hindia Belanda tersebut pada saat ini didasarkan pada Pasal I Aturan Peralihan UUD NRI setelah perubahan Tahun 1945.

- b. *Masa Regering Reglement (RR) 1854/1855 – 1926/1927*
Pada Tahun 1848 terjadi perubahan *Grond Wet*. Perubahan tersebut berimplikasi terhadap kekuasaan raja atas daerah jajahan. Berdasarkan perubahan Pasal 59 ayat (2) dan ayat

(4) *Grond Wet*, dikeluarkan peraturan dasar pemerintahan yang disebut dengan *Regerings Reglement* (RR) yang diundangkan tanggal 1 Januari 1854. RR inilah yang berfungsi sebagai Undang-Undang Dasar bagi *Nederland Indie* (dengan kata lain pengganti *Grond Wet* di Hindia Belanda). Berdasarkan RR ini dibentuk peraturan pelaksanaannya yang disebut *Ordonantie* yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal dengan persetujuan *Volksraad*, namun ada juga *Ordonantie* yang dikeluarkan oleh *Kroon* yang disebut *Kroon Ordonantie*. Dengan demikian pada masa RR, jenis peraturan yang ada di Hindia Belanda adalah:

- 1) *Regering Reglement* (yang berfungsi sebagai Undang-Undang Dasar);
- 2) *Wet* (yang dibuat oleh *Kroon* dan *Staten General*, contohnya *Octrooi Wet*);
- 3) *Aglemene Maatregel van Bestuur* (AMBV);
- 4) *Koninklijk Besluit*, contohnya *Koninklijk Besluit 8 Mei 1883 Uitlevering Van Vreemdelingen*, yaitu Keimigrasian; dan
- 5) *Ordonantie*, contohnya *Hinder Ordonantie*, yaitu Undang-Undang Gangguan.

c. Masa *I.S* (*Indische Staatsregeling*) 1926/1927-1942

Pada tahun 1922 terjadi lagi perubahan *Gond Wet* di negeri Belanda. Perubahan tersebut juga berpengaruh terhadap Hindia Belanda, dimana yang menjadi Undang-Undang Dasar di Hindia Belanda adalah *Regering Reglement* (RR) kemudian diganti dengan *Indische Staatregeling* (IS). Berdasarkan IS tersebut Peraturan perundang-undangan yang ada di Hindia Belanda adalah:

- 1) *Ordonantie* (peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal dengan persetujuan *Volksraad*);
- 2) *Regeringsverordening (RV)* (peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal untuk melaksanakan *Wet, Algemene Maatregel van Bestuur*, atau *Ordonantie*); dan
- 3) *Gouvernements Besluit (GB)* (peraturan yang dikeluarkan oleh Gubernur Jenderal untuk pengaturan yang bersifat administratif).

2. Masa Pendudukan Jepang

Masa pendudukan Jepang di tanah air dimulai pada Tahun 1942 hingga Agustus 1945 yang dipimpin oleh penguasa militer (*Gunseikan*). Pada masa penjajahan Jepang, daerah Hindia Belanda dibagi menjadi 3 (tiga) wilayah, yaitu:

1. Sumatera dibawah kekuasaan Angkatan Darat Jepang (Tentara Kedua Puluh Lima) yang berpusat di Kota Bukit Tinggi;
2. Jawa dan Madura di bawah kekuasaan Angkatan Darat Jepang (Tentara Keenam Belas) yang berpusat di Kota Jakarta); dan
3. Kalimantan, Sulawaesi, dan Maluku di bawah kekuasaan Angkatan Laut Jepang (Armada Selatan Kedua) yang berpusat di Kota Makassar.

Sejak medio 1942 hingga 31 Agustus 1945 pemerintah militer Jepang di pegang oleh *Gunseikan*. Kemudian sejak 1 September 1943 hingga 16 Agustus 1945, pimpinan penguasa militer langsung dipegang oleh *Seiko Shikikan*.

Pada masa pendudukan Jepang, pelaksanaan tata pemerintahan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang yang disebut *Gun Seirei*, melalui *Osamu Seirei*. *Osamu Seirei* dibentuk oleh *Seiko Shikikan* untuk mengatur segala hal yang diperlukan untuk melaksanakan

pemerintahan. Dalam Pasal 3 *Osamu Seirei* Nomor 1 Tahun 1942 dapat diketahui bahwa semua Undang-Undang dan peraturan di Hindia Belanda berlaku terus, sepanjang tidak bertentangan dengan perintah tentara Jepang. Dengan demikian, hukum dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku sebelum bala tentara Jepang datang ke Indonesia masih tetap berlaku.

Selanjutnya, pemerintah militer Jepang juga mengeluarkan *Gun Seirei* Nomor 14 Tahun 1942 untuk mengatur susunan lembaga peradilan dan *Osamu Seirei* Nomor 25 Tahun 1944 yang memuat aturan-aturan pidana yang umum dan aturan-aturan pidana yang khusus, sebagai pelengkap peraturan yang telah ada sebelumnya. Adapun peraturan pelaksana dari *Osamu Seirei* adalah *Osamu Kanrei*, yang isinya juga mengatur hal-hal yang diperlukan untuk menjaga keamanan dan ketertiban umum. Untuk pengundangan Peraturan Perundang-undangan pada pemerintahan militer Jepang ditempatkan dalam *Kanpo*.

3. Masa Kemerdekaan

Pada masa kemerdekaan terbagi atas 5 (lima) masa, yaitu:

1. Masa di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945
Masa ini terjadi antara 17 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949. Pada masa ini Peraturan Perundang-undangan yang ada adalah:
 - a. UUD 1945;
 - b. Undang-Undang, yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
 - c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Pasal 22 UUD 1945. Dalam Penjelasan UUD 1945, peraturan ini disebut dengan *noodverordeningrecht*. Peraturan ini

dibentuk dalam keadaan genting dan memaksa dan kekuatan hukumnya sama dengan Undang-Undang sehingga pemerintah dapat bertindak lekas dan tepat mengatasi persoalan kegentingan yang memaksa tersebut.

- d. Karena kekuatannya sama dengan Undang-Undang, pengesahan Perpu sebagai Undang-Undang perlu persetujuan DPR (vide Pasal 22 ayat (3)); dan
- e. Peraturan Pemerintah, yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

Meskipun demikian, selain jenis Peraturan Perundang-undangan yang secara tegas ditentukan dalam UUD 1945, dalam praktik juga digunakan jenis Peraturan Perundang-undangan yang lain yakni:

- a. Penetapan Presiden (PenPres), contohnya PenPres Nomor 1 Tahun 1947 tentang Pembubaran Panitia Perancang Peraturan Gaji PNS;
- b. Peraturan Presiden (PerPres), contohnya Perpres Nomor 1 Tahun 1946 tentang Pemberian Ampunan Kepada Orang-Orang Hukuman;
- c. Penetapan Pemerintah (PenPem), contohnya PenPen Nomor 3 Tahun 1947 tentang Pembentukan Kementerian Perburuhan;
- d. Maklumat Pemerintah, contohnya Maklumat Pemerintah 3 November Tahun 1945 tentang Anjuran Pembentukan Partai Politik;
- e. Maklumat Presiden, contohnya Maklumat Presiden Nomor 1 Tahun 1948 tentang Pemberhentian Beberapa Menteri;
- f. Pengumuman Pemerintah, contohnya Pengumuman Pemerintah Nomor 4 Tahun 1948 tentang Tutupnya Kantor

- Pemerintah Berhubungan Dengan Peringatan Dua Setengah Tahun Pekik Kemerdekaan; dan
- g. Peraturan-peraturan zaman Hindia Belanda sesuai dengan ketentuan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, contoh KUHP (WvS) dan KUHPerdota (BW).
2. Masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) Tahun 1949 Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 48 Tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) yang diumumkan dalam Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950 tanggal 6 Februari 1950, maka berlakulah KRIS Tahun 1949. Pada masa ini Negara Republik Indonesia Yogyakarta merupakan negara bagian dari Republik Indonesia Serikat. Pada masa ini Peraturan Perundang-undangan yang ada adalah:
- a. Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949;
 - b. Undang-Undang Federal, yang dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 127/Undang-Undang Darurat, yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Pasal 139; dan
 - c. Peraturan Pemerintah, yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Pasal 141.

Meskipun demikian, selain jenis Peraturan Perundang-undangan yang secara tegas ditentukan dalam KRIS 1949, dalam praktik juga digunakan Peraturan Menteri. Khusus di Negara Bagian Republik Indonesia Yogyakarta dikeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam Undang-Undang tersebut, dikatakan selain Peraturan Perundang-undangan yang

ditetapkan Pemerintah Republik Indonesia Serikat, jenis Peraturan Perundang-undangan adalah yang juga berlaku di Negara Bagian Indonesia Yogyakarta adalah:

- a. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
 - b. Peraturan Pemerintah; dan
 - c. Peraturan Menteri.
3. Masa Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950
- Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS Tahun 1950) berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, yang diumumkan tanggal 15 Agustus 1950 oleh Menteri Kehakiman, Supomo, dalam Lembaran Negara Nomor 56 Tahun 1950. Pada masa ini Peraturan Perundang-undangan yang ada adalah;
- a. UUDS Tahun 1950;
 - b. Undang-Undang, yaitu peraturan atau ketetapan yang dibentuk oleh Pemerintah dan DPR berdasarkan ketentuan Pasal 89 UUDS Tahun 1950;
 - c. Undang-Undang Darurat, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam hal ihkwal yang mendesak berdasarkan ketentuan Pasal 96 UUDS Tahun 1950; dan
 - d. Peraturan Pemerintah yang ditetapkan berdasarkan ketentuan Pasal 98 UUDS Tahun 1950.

Selain Peraturan Perundang-undangan tersebut, dalam praktik ketatanegaraan pada masa itu juga berlaku Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Peraturan Perdana Menteri;

- 2) Peraturan Menteri;
 - 3) Keputusan Menteri; dan
 - 4) Peraturan Tingkat Daerah.
4. Masa UUD 1945 pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959
- Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 merupakan landasan hukum bagi berlakunya kembali UUD 1945. Setelah Dekrit Presiden sampai dengan tahun 1965 pengaturan mengenai jenis Peraturan Perundang-undangan kembali pada UUD 1945 dan Surat Presiden.

Pada masa ini Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang berisikan:

- a. pembubaran Konstituante;
- b. berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; dan
- c. pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS).

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka Peraturan Perundang-undangan yang ada pada masa itu adalah Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UUD 1945.

Kemudian pada tanggal 20 Agustus 1959, Presiden Soekarno mengirimkan Surat Presiden kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2262/HK/59 tentang Bentuk Peraturan-Peraturan Negara. Berdasarkan surat Presiden tersebut, maka Peraturan Perundang-undangan yang ada adalah:

- a. Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Penetapan Presiden, untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959 tentang Kembali kepada UUD 1945;
- e. Peraturan Presiden, yaitu peraturan yang didasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 dan untuk melaksanakan Penetapan Presiden;
- f. Peraturan Pemerintah, untuk melaksanakan Peraturan Presiden, kemudian diralat dan dihapuskan berdasarkan Surat Presiden Nomor 3639/HK/59 untuk mencegah supaya tidak ada Peraturan Pemerintah berbeda jenis, maka “Peraturan Pemerintah” jenis kedua ini dihapus dan diberi bentuk Keputusan Presiden;
- g. Keputusan Presiden, berisi Tindakan/perbuatan tertentu Presiden yang bersifat penetapan (*beschikking*) misalnya dalam pengangkatan pejabat tertentu; dan
- h. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri, yang ditetapkan oleh Kementerian/Departemen Pemerintahan, masing-masing untuk mengatur sesuatu hal (*regeling*) dan untuk melakukan/meresmikan pengangkatan (*beschikking*).

Surat Presiden tersebut kemudian dibalas oleh DPR dalam Surat Nomor 12324/DPR-RI/1959 tanggal 28 September 1959 yang kemudian dibalas lagi oleh Presiden Soekarno melalui Surat Nomor 3639/HK/59 yang isi pokoknya adalah sebagai berikut:

- a. UUD 1945, KRIS 1949, dan UUDS 1950 memberi kewenangan kepada beberapa instansi untuk mengatur atau menetapkan sesuatu atau wewenang yang tersimpul di dalamnya kekuasaan mengatur atau menetapkan, akan

tetapi tidak memberikan nama kepada semua peraturan atau penetapan tersebut.

- b. UUD 1945 hanya memberi nama pada:
 - 1) Peraturan yang dibuat oleh Presiden Bersama-sama DPR yang dinamakan Undang-Undang;
 - 2) Peraturan yang dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan Undang-Undang yang dinamakan Peraturan Pemerintah;
 - 3) Peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa tentang sesuatu yang seharusnya dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan DPR yang diberi nama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 - 4) UUD 1945 tidak memberi nama untuk:
- c. Peraturan yang dibuat atau tindakan yang diambil oleh Presiden sebelum MA, DPR, atau DPA dibentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD NRI Tahun 1945;
- d. Peraturan atau tindakan dari Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 UUD 1945 atau pasal lain dari UUD 1945;
- e. Peraturan atau tindakan Menteri yang sebagai Pembantu Presiden atau sebagai Kepala Departemen tentunya akan mengeluarkan peraturan atau mengambil tindakan;
- f. UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur hak negara untuk bertindak jika negara berada dalam keadaan darurat (subjetief staatsnoodrecht);
- g. Selain dari kekuasaan mengatur/bertindak yang di atur dalam UUD NRI Tahun 1945, pelbagai peraturan bawahan memberi kekuasaan mengatur/bertindak kepada

instansi yang sudah mempunyai wewenang mengatur/ bertindak KRIS 1949 dan UUDS 1950, maupun kepada instansi lain;

- h. Peraturan sebagaimana dimaksud dalam butir 5 tidak diberi nama, maka masing-masing instansi memberi nama sendiri-sendiri untuk peraturan atau tindakan tersebut. Menteri memberi nama sendiri, misalnya Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Penetapan Menteri, dan sebagainya. Pemerintah memberi nama Peraturan Pemerintah pada semua peraturannya. Yang bukan merupakan pelaksanaan Undang-Undang juga diberi nama Peraturan Pemerintah dengan ditandatangani Presiden yang seharusnya Presiden tidak menandatangani, karena dalam sistem UUDS 1950 (parlementer) Pemerintah kadang-kadang berarti Menteri (-menteri) tanpa Presiden. Apabila Dewan Menteri mengambil suatu Tindakan, maka Tindakan itu diberi bentuk Keputusan Presiden atau Keputusan Perdana Menteri. Akan tetapi apabila Dewan Menteri melaksanakan wewenangnyanya untuk mengatur sesuatu (misalnya *ex* Undang-Undang keadaan bahaya) maka peraturannya itu dinamakan Peraturan Pemerintah (dan ditandatangani oleh Presiden).

Setelah runtuhnya Pemerintahan Orde Lama, pada Tahun 1966 MPRS mengeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. TAP MPRS ini dimaksudkan untuk membenahi dan menundukan secara konstitusional jenis dan bentuk Peraturan Perundang-undangan yang banyak “menyimpang” dari UUD 1945. Bentuk (yang dimaksud adalah jenis) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Lampiran II TAP MPRS tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden; dan
- f. Peraturan pelaksana lainnya seperti: Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lain.

TAP MPRS ini selama kurang lebih 30 tahun menjadi hukum positif dan menjadi sumber hukum dari jenis dan bentuk Peraturan Perundang-undangan. TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 meskipun berlaku untuk jangka waktu yang cukup lama, tidak terlepas dari kritik dan tuntutan penyempurnaan pembangunan tata hukum Indonesia yang lebih baik. Prof. Hamid Attamimi memberikan kritik yang cukup banyak terhadap TAP MPRS ini antara lain mengenai dimasukkannya UUD dan TAP MPR ke dalam Peraturan Perundang-undangan padahal seharusnya UUD dan TAP MPR merupakan *Staatsgrundgesetz*, diterjemahkan dengan Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara. Kritik lainnya adalah mengenai “Keputusan Presiden” yang secara harfiah dimaknai sebagai produk hukum yang berupa ketetapan (*beschikking*) dan bersifat *einmalig* atau sekali selesai. Sedangkan dalam level kementerian disebut dengan “Peraturan Menteri” yang bersifat mengatur (*regeling*) dan terus menerus (*dauerhaftig*). Jika dimaknai seperti itu maka apakah Presiden tidak memiliki kewenangan membentuk produk hukum yang bersifat mengatur. Dalam praktik, instrumen Keputusan Presiden yang dibentuk pada kurun waktu ini bersifat baik mengatur maupun menetapkan (A. Hamid S. Attamimi, 2022: 34-35).

5. Masa UUD 1945 Pasca Perubahan UUD 1945

Setelah runtuhnya Pemerintah Orde Baru yang dimulai dengan berhentinya Presiden Soeharto tanggal 21 Juli 1998 yang menyerahkan kekuasaannya kepada Presiden Habibie, kemudian dilanjutkan dengan sidang istimewa MPR pada tahun yang sama, dan dilanjutkan dengan sidang umum MPR tahun 1999 (hasil pemilu 1999), kemudian dilanjutkan dengan sidang Tahunan MPR tahun 2000, barulah MPR menetapkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebagai pengganti TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Peraturan Perundang-undangan yang ada adalah:

- a. Undang-Undang-Dasar 1945;
- b. Ketetapan MPR;
- c. Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- e. Peraturan Pemerintah;
- f. Keputusan Presiden; dan
- g. Peraturan Daerah.

TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tidak berlaku berdasarkan ketentuan TAP MPR Nomor I/MPR/2003. Selanjutnya pada tanggal 22 Juni tahun 2004, disahkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada masa itu Peraturan Perundang-undangan yang ada sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) adalah:

1. Undang-Undang-Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan
5. Presiden; dan
6. Peraturan Daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 7 ayat (2) ditentukan bahwa Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

1. Peraturan Daerah Provinsi;
2. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
3. Peraturan Desa atau nama lainnya.

Sedangkan dalam Pasal 7 ayat (6) ditentukan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada masa ini Peraturan Perundang-undangan yang ada sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) adalah:

1. Undang-Undang-Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan MPR, dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Ketetapan MPR adalah Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003;

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kemudian berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1), selain Peraturan Perundang-undangan yang dicantumkan secara tegas dalam hierarki, diakui juga keberadaan peraturan lain yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Peraturan Perundang-undangan tersebut diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Undang-Undang Nomor. 10 Tahun 2004 juga mempertegas perbedaan antara Keputusan Menteri dengan Peraturan Menteri sebagai jenis peraturan perundang-undangan, yang berdasarkan TAP MPR No.III/MPR/2000 kedua hal tersebut belum dibedakan secara tegas, sehingga dalam praktiknya sering menimbulkan problematika hukum antara lain, banyak hal-hal yang bersifat pengaturan (regeling) dituangkan dalam

bentuk Keputusan Menteri, sebaliknya yang bersifat penetapan (beshicking) dituangkan dalam bentuk Peraturan Menteri. Beberapa contoh Keputusan Menteri yang bersifat mengatur sebelum UU No. 10 Tahun 2004, antara lain: Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor KEP.100/MEN/VI/2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan Perjanjian Kerja Waktu tertentu, dimana Keputusan, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 155/KMK.03/2001 tentang Pelaksanaan Pajak Pertambahan Nilai yang Dibebaskan atas Impor dan/atau Penyerahan Barang Kena Pajak Tertentu yang Bersifat Strategis, dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 169 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Program Legislasi Daerah (Hendra Kurnia Putra, 2020: 125).

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum; dan
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten.

Adapun materi muatan baru yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai penyempurnaan dari Undang-Undang sebelumnya, yaitu antara lain:

- 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
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan perubahan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Kedua perubahan tersebut tidak mengatur mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan sehingga tidak memberikan dampak pengaturan pada tata urutan Peraturan Perundang-undangan yang sudah ada.

Perubahan pertama Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 didasarkan pada pemikiran untuk mengatasi kerumitan manajemen Pembentukan Peraturan Perundang-undangan selama ini, mengingat fungsi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebar di berbagai kementerian dan lembaga. Perubahan pertama Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memberikan jawaban atas kerumitan tersebut melalui penyatuan semua fungsi terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ke dalam satu kementerian atau lembaga. Adapun materi pokok pada perubahan pertama sebagai berikut.

- a. Pengaturan sistem *carry over*, dimana keberlanjutan pembahasan Rancangan Undang-Undang yang tidak rampung/selesai dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden dalam suatu periode untuk dibahas kembali dalam periode selanjutnya dengan didasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak (DPR dan pemerintah, dan/atau Dewan Perwakilan Daerah) untuk memastikan keberlanjutan dalam Pembentukan Undang-Undang.
- b. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mana sebelumnya dilakukan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- c. Ketentuan mengenai pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- d. Pembentukan kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan di internal pemerintah untuk melaksanakan tugas pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, selama kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pembentukan peraturan perundang-undangan belum terbentuk maka tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Selanjutnya, perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 lahir akibat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Majelis Hakim Konstitusi menegaskan bahwa UU Cipta Kerja cacat secara formil dan menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat. Mahkamah Konstitusi menyatakan “pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan’. Mahkamah juga memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan diucapkan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan, maka UU Cipta Kerja dinyatakan

inkonstitusional secara permanen. Mahkamah menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 (dua) tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU Cipta Kerja, maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini merupakan putusan Mahkamah Konstitusi dengan varian amar inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yang dilakukan terhadap perkara pengujian formil untuk pertama kalinya sejak Mahkamah Konstitusi berdiri yang mana sebelumnya varian amar inkonstitusional bersyarat dilakukan hanya terhadap perkara pengujian materiil. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dapat dimaknai sebagai suatu penataan ulang terhadap urgensi ditempuhnya suatu prosedur yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*) sebagai salah satu pilar penting dalam menjamin terwujudnya supremasi konstitusi dan negara hukum.

Menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk mengakomodir metode dan teknik penyusunan *omnibus law* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Adapun materi pokok perubahannya sebagai berikut.

- a. Penanganan pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang, pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di Mahkamah Agung di lingkungan pemerintah dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan melibatkan menteri atau kepala lembaga terkait.
- b. Penambahan pengaturan metode omnibus.
- c. Pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik.
- d. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah baik yang berasal dari Kepala Daerah maupun inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan rancangan peraturan kepala daerah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala Lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- e. Perbaikan kesalahan teknis penulisan terhadap rancangan undang-undang setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan pengundangan.
- f. Mengubah sistem pendukung keikutsertaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain (analisis hukum dan analisis legislatif) yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- g. Pengundangan Rancangan Undang-Undang/Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden dilaksanakan oleh Sekretariat Negara.
- h. Pemantauan dan peninjauan Undang-Undang oleh DPD dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang Perancangan Undang-Undang sedangkan Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan melibatkan menteri atau kepala lembaga yang terkait.
- i. Pengaturan lebih detail mengenai partisipasi masyarakat dengan memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*).
- j. Mengubah teknik penyusunan naskah akademik; dan
- k. Penyempurnaan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Perubahan beberapa kali terhadap Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menjadi langkah perbaikan untuk menuju tatanan yang tertib dalam mewujudkan negara hukum. Oleh karena itu, upaya pembentukan sistem hukum dan rekonstruksi susunan hierarkis Peraturan Perundang-undangan yang valid dan efektif menjadi penting dan urgen yang mana Peraturan Perundang-undangan sebagai keseluruhan produk peraturan yang dikeluarkan oleh negara mulai dari tingkat pusat sampai dengan daerah harus tertata dengan tertib.

C. Rangkuman

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk mewujudkan tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan berkualitas, diperlukan pengaturan mengenai sistem, asas, tata cara pembentukan, dan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Perlunya pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, secara konstitusional, didasari dengan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan ketentuan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan tersebut, dibentuk Undang-Undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan, pengesahan/penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan telah melalui sejarah panjang yang secara kronologis dapat dibagi menjadi masa penjajahan belanda, masa pendudukan jepang, dan masa kemerdekaan. Pengaturan pembentukan peraturan perundang-

undangan dalam satu undang-undang tersendiri dimulai pada masa kemerdekaan, yakni pada saat mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya, Undang-Undang tersebut digantikan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Saat ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah dilakukan dua kali perubahan yaitu dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 lahir akibat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Majelis Hakim Konstitusi menegaskan bahwa UU Cipta Kerja cacat secara formil dan menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusionalitas bersyarat. Mahkamah Konstitusi menyatakan “pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan’.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini merupakan putusan Mahkamah Konstitusi dengan varian amar inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yang dilakukan terhadap perkara pengujian formil untuk pertama kalinya sejak Mahkamah Konstitusi berdiri yang mana sebelumnya varian amar inkonstitusional bersyarat dilakukan hanya terhadap perkara pengujian materiil. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dapat dimaknai

sebagai suatu penataan ulang terhadap urgensi ditempuhnya suatu prosedur yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*) sebagai salah satu pilar penting dalam menjamin terwujudnya supremasi konstitusi dan negara hukum. Menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 untuk mengakomodir metode dan teknik penyusunan omnibus law dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

D. Latihan

1. Sebutkan perkembangan Peraturan Perundang-undangan dari setiap masa di Indonesia!
2. Jelaskan perlunya pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
3. Sebutkan peraturan yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan pada masa kemerdekaan!

Jawaban:

1. a. Masa Penjajahan Belanda
Peraturan Perundang-undangan pada masa penjajahan Belanda dapat dibedakan menjadi beberapa masa:
 - a) Masa *Besluiten Regerings* (Tahun 1800-1855);
 - b) Masa *Regering Reglement (RR)* 1854/1855 – 1926/1927;
 - c) Masa *I.S* (*Indische Staatsregeling*) 1926/1927-1942.
- b. Masa Pendudukan Jepang

Pada masa penjajahan Jepang, daerah Hindia Belanda dibagi menjadi 3 (tiga) wilayah, yaitu:

- a) Sumatera dibawah kekuasaan Angkatan Darat Jepang (Tentara Kedua Puluh Lima) yang berpusat di Kota Bukit Tinggi;
- b) Jawa dan Madura di bawah kekuasaan Angkatan Darat Jepang (Tentara Keenam Belas) yang berpusat di Kota Jakarta); dan
- c) Kalimantan, Sulawaesi, dan Maluku di bawah kekuasaan Angkatan Laut Jepang (Armada Selatan Kedua) yang berpusat di Kota Makassar.

c. Masa Kemerdekaan.

2. Perlunya pengaturan mengenai mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, secara konstitusional, didasari dengan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, khususnya Pasal 20 ayat (1) yang menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dan ketentuan PASal 22A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan ketentuan tersebut, dibentuk Undang-Undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat Pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis, dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan, pengesahan/penetapan, pengundangan, dan penyebarluasan.

3. Pada masa kemerdekaan terbagi atas 5 (lima) masa, yaitu:
 - a. Masa dibawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (masa antara 17 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949);
 - b. Masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (Berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Serikat Nomor 48 Tanggal 31 Januari 1950 tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) yang diumumkan dalam Lembaran Negara Nomor 3 Tahun 1950 tanggal 6 Februari 1950, maka berlakulah KRIS Tahun 1949);
 - c. Masa Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia);
 - d. Masa UUD 1945 pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 (Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 merupakan landasan hukum bagi berlakunya kembali UUD 1945. Setelah Dekrit Presiden sampai dengan tahun 1965 pengaturan mengenai jenis peraturan perundang-undangan kembali pada UUD 1945 dan Surat Presiden);
 - e. Masa UUD 1945 Pasca Perubahan UUD 1945.

BAB III

MATERI POKOK PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Materi Pokok dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan adalah dasar dari negara hukum yakni negara yang pemerintahannya tunduk pada hukum, khususnya Undang-Undang (I.C. Van Der Vlies, 2005: 1). Prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia mengharuskan bahwa keseluruhan praktik penyelenggaraan kehidupan kenegaraan harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam konteks negara hukum, peraturan perundang-undangan menempati peran sentral untuk membangun suatu kondisi masyarakat yang tertib dan teratur. Pentingnya keberadaan peraturan perundang-undangan dalam negara hukum sudah menjadi kesepakatan umum di berbagai negara. Peraturan Perundang-Undang merupakan bagian dari sistem hukum yang berlaku dan menjadi esensi serta bagian penting dari sistem negara hukum yang demokratis. (H.A.S. Natabaya, 2008: 7).

Kekuasaan negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan pada dasarnya harus diarahkan pada terbentuknya peraturan perundang-undangan yang baik. 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. Konstitusi mengamanatkan dalam ketentuan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945 yang memerintahkan pengaturan lebih lanjut tata cara pembentukan Undang-Undang dengan Undang-Undang. Pendelegasian mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang dengan Undang-Undang ini menandakan pengaturan terkait metode dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat dinamis.

Pembentukan Undang-Undang sebagaimana amanat dari ketentuan Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 saat ini berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 yang merupakan pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sama-sama melaksanakan perintah dari Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 6 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Oleh karena itu, ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak terbatas pada Undang-Undang tetapi juga jenis Peraturan Perundang-undangan yang lain sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sedangkan mengenai pembentukan Undang-Undang Dasar dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak diatur dalam Undang-Undang ini. Hal ini karena tidak termasuk kompetensi pembentuk Undang-Undang ke bawah.

Secara garis besar, materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah 2 (dua) kali diubah yakni dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua atas

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang terdiri atas asas:

- a. asas kejelasan tujuan, yakni bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, yakni 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;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yakni bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- d. dapat dilaksanakan, yakni bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yakni bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

- f. kejelasan rumusan, yakni 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; dan
- g. keterbukaan, yakni 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.

Sedangkan, materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

- a. pengayoman, yakni bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat;
- b. kemanusiaan, yakni bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional;
- c. kebangsaan, yakni bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. kekeluargaan, yakni bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah

untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

- e. kenusantaraan, yakni bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. Bhinneka Tunggal Ika, yakni bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- g. keadilan, yakni bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, yakni bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;
- i. ketertiban dan kepastian hukum, yakni bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum; dan
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, yakni bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain asas tersebut, Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

2. Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, materi muatan peraturan perundang-undangan berisikan hal sebagai berikut.

- a. Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
 - 1) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
 - 3) pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - 4) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
 - 5) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- b. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang.
- c. Materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
- d. Materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang, materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- e. Materi muatan Peraturan Daerah berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas

pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Perundang-undangan lainnya yang tidak termasuk dalam hierarki didasarkan pada ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang. Materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan pengaturan lebih lanjut yang bersifat teknis pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing baik yang pembentukannya didasarkan atas perintah dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun berdasarkan kewenangan.

Di dalam ilmu perundang-undangan, dikenal teori jenjang norma hukum yang menyatakan bahwa semakin tinggi tingkat peraturan semakin meningkat keabstrakannya. Sebaliknya, semakin rendah tingkat peraturan, semakin meningkat kekonkritannya. Teori tersebut dapat diterapkan kepada tata urutan (hierarki) dan jenis peraturan perundang-undangan di atas. Semakin ke bawah, materi muatan peraturan masing-masing semakin mengkerucut. Dengan mengerucutnya materi muatan, orang akan lebih mempermudah menentukan materi muatan yang terbawah karena yang terakhir ini sebagai hasil residu peraturan di atasnya dan akan lebih mudah mengimplementasikan (Hamid Attamimi, 2003: 246).

3. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sedangkan batasan pengertian 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.
 - a. Perencanaan Peraturan Perundang-undangan
Substansi dalam UU 12/2011 meliputi pengaturan yang lebih luas yang mencakup perencanaan Undang-Undang, perencanaan peraturan pemerintah, perencanaan peraturan presiden, perencanaan peraturan daerah provinsi, perencanaan peraturan daerah kabupaten/kota, dan perencanaan peraturan perundang-undangan lainnya. Artinya semua tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus melewati tahapan perencanaan. Perencanaan Rancangan Undang-Undang dituangkan dalam dokumen Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disepekat oleh DPR dan Pemerintah dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR yang kemudian dituangkan dalam bentuk Keputusan DPR. Prolegnas disusun untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Undang-Undang, namun masih dimungkinkan dalam keadaan tertentu DPR atau Presiden mengajukan rancangan Undang-Undang selain yang sudah ditetapkan dalam Prolegnas.

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas, mencakup:

- 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 atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Presiden. Sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 31 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, tata cara perencanaan penyusunan Peraturan Presiden dilakukan sama dengan tata cara perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah yang diatur dalam Pasal 24 sampai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Perencanaan Peraturan Daerah mengikuti pola yang sama dengan Prolegnas, yaitu dilakukan dalam suatu program

penyusunan Prolegda Provinsi atau Prolegda Kabupaten/Kota. Maksud perlunya Prolegda sebagai tahap hulu dalam proses pembentukan perda adalah menelaah secara seksama mengenai materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya, sehingga dapat menjelaskan konsepsi raperda tentang: latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur; serta jangkauan dan arah pengaturan yang disusun dalam sebuah naskah akademis (*academic draft*) sebagai hasil pengkajian dan penyelelarasan dari berbagai peraturan yang terkait dengan materi muatan raperda.

b. Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

Penyusunan materi muatan rancangan Undang-Undang berpatokan pada Naskah Akademik, baik sistematika maupun materi yang diatur dalam pasal dan ayat, walaupun terdapat kemungkinan perubahan atau perkembangan pemikiran yang muncul. Kelancaran proses penyusunan sangat tergantung pada kesiapan atau matangnya Naskah Akademik yang berisi pokok-pokok pikiran tentang materi muatan rancangan Undang-Undang.

Tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan terdiri atas tahap penyusunan pada tingkat panitia antar kementerian dan tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi. Pelaksanaan tahap panitia antar kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian (PAK) dikoordinasikan oleh pemrakarsa dengan menetapkan Tim PAK yang keanggotaannya berasal dari perwakilan kementerian dan/atau lembaga pemerintah nonkementerian yang terkait dengan materi muatan

rancangan peraturan perundang-undangan yang akan disusun. Tim PAK selanjutnya melakukan rapat PAK untuk menghasilkan draft rancangan peraturan perundang-undangan yang disepakati sebagai draft hasil PAK. Selanjutnya draft hasil PAK tersebut diajukan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi.

Hal yang membedakan secara mendasar antara tahap PAK dan tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundangan yakni terdapat pada kewenangan pengambilan keputusan, baik mengenai substansi pengaturan maupun teknik penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan. Dalam tahap PAK, pengambilan keputusan merupakan kewenangan ketua PAK yang ditunjuk oleh pemrakarsa.

Dalam tahap tersebut, Kementerian Hukum dan Hak Asasi manusia dan kementerian terkait lainnya yang menjadi anggota PAK berada dalam posisi pihak yang diundang untuk memberikan masukan terhadap rancangan perundang-undangan yang disusun. Pemrakarsa selaku pihak yang mengoordinasikan PAK dapat menerima atau menolak masukan yang diberikan oleh anggota PAK sesuai dengan arah kebijakan yang ditentukan oleh pemrakarsa. Dalam kondisi ini, keputusan yang diambil oleh pemrakarsa cenderung memihak pada kepentingan dan kebutuhan hukum pemrakarsa sehingga berpotensi tidak mengakomodasi atau mencederai kepentingan pihak lainnya.

Sedangkan dalam proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-

undangan, kewenangan pengambilan keputusan berada pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku koordinator pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku kementerian bukan kementerian pemrakarsa tentunya berada pada posisi yang netral terhadap rancangan yang disusun sehingga pengambilan keputusan pada tahap ini dapat dilakukan secara lebih objektif dan menghasilkan keputusan yang dapat mengakomodir berbagai kepentingan secara berimbang dan dapat diterima oleh semua pihak (*win win solution*) (Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, 2019: 50-51).

Upaya mengharmonisasikan, membulatkan, memantapkan konsepsi berhadapan dengan kebijakan sektoral masing-masing yang adakalanya tidak sejalan dan berpotensi menimbulkan pertentangan kepentingan. Saat ini, proses pengharmonisasian harus ditempuh/dilewati oleh semua jenis rancangan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 66 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam hal penyusunan Rancangan Peraturan Presiden bersifat mendesak yang ditentukan oleh Presiden untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan,

Pemrakarsa secara serta merta dapat langsung melakukan pembahasan Rancangan Peraturan Presiden dengan melibatkan Menteri, menteri/pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian dan/atau lembaga lain yang terkait. Hasil pembahasan Rancangan Peraturan Presiden disampaikan oleh Pemrakarsa kepada Presiden untuk ditetapkan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Konstitusi/UUD yang berlaku saat ini tidak ada penjelasan mengenai hal ikhwal kegentingan yang memaksa sebagaimana diatur dalam UUD 1945 sebelum diubah, namun berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No 138/PUU-VII/2009 terdapat 3 (tiga) syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) untuk menetapkan Perpu, yaitu:

- 1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang;
- 2) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; dan
- 3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama, sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Mengenai penyusunan Rancangan Peraturan Daerah berdasarkan ketentuan dalam Pasal 56 ayat (2) UU 12/2011

disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah, pencabutan peraturan daerah, atau perubahan peraturan daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, cukup disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur. Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah juga harus melalui tahap pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang dikordinasikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, yang dalam hal ini dilaksanakan oleh kantor wilayah *vide* Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 22 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk di Daerah oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal penyusunan peraturan perundang-undangan lainnya, yakni penyusunan peraturan Menteri dan peraturan lembaga pemerintah nonkementerian, atau peraturan lembaga nonstruktural, pimpinan lembaga, atau komisi sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU 12/2011 membentuk tim penyusun rancangan peraturan yang ditetapkan dengan keputusan. Rancangan peraturan yang disusun tersebut dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan perundang-undangan oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan dari Lembaga Pemerintah Nonkementerian atau Rancangan Peraturan dari Lembaga

Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan.

c. Pembahasan Peraturan Perundang-undangan

Tahap pembahasan peraturan perundang-undangan berlaku bagi Rancangan Undang-Undang, Rancangan Perpu, dan Peraturan Daerah. Pembahasan peraturan perundang-undangan yang baik hendaknya memperhatikan proses formil yang harus dilalui, koordinasi yang harus dikembangkan di antara pembentuk Undang-Undang dan Peraturan Daerah serta ketepatan mengenai penerapan materi muatan, teori, prinsip, dan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan dalam Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah yang dibentuk.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Dalam pelaksanaannya, pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu:

- 1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Dalam pembicaraan tingkat I terhadap Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan: otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dilakukan dengan mengikutsertakan DPD *vide* Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang dalam hal ini diwakili oleh alat kelengkapan DPD yang membidangi materi muatan

Rancangan Undang-Undang yang dibahas. Dalam pembicaraan tingkat I ini juga dapat mengundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan tugas dan fungsi lembaga negara atau lembaga lain tersebut.

- 2) Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna yang menjadi forum untuk pengambilan keputusan, dengan kegiatan:
 - a) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
 - b) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna;
 - c) penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Sedangkan, pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Perpu dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang. Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perpu dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang, dengan tata cara sebagai berikut:

- 1) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perpu 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;

- 2) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perpu diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Perpu yang diajukan oleh Presiden; dan
- 3) Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Perpu dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan Rapat Paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Perpu tersebut.

Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota atau Kepala Daerah dibahas oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah dilakukan melalui pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebutkan bahwa tingkat pembicaraan tersebut adalah terbagi menjadi 2 (dua) yaitu:

- 1) Pembicaraan Tingkat I yang meliputi:
 - a) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Kepala Daerah: penjelasan Kepala Daerah dalam rapat paripurna mengenai rancangan Perda; pandangan umum Fraksi terhadap rancangan Perda; dan tanggapan dan/atau jawaban Kepala Daerah terhadap pandangan umum Fraksi.

- b) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota: penjelasan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Bapemperda, atau pimpinan panitia khusus dalam rapat paripurna mengenai Rancangan Peraturan Daerah; pendapat Kepala Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah; dan tanggapan dan/atau jawaban Fraksi.
 - c) Pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili.
 - d) Penyampaian pendapat akhir Fraksi dilakukan pada akhir pembahasan antara DPRD dan Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili.
- 2) Pembicaraan tingkat II yang meliputi:
- a) Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan: penyampaian laporan yang berisi proses pembahasan, pendapat Fraksi, dan hasil pembicaraan tingkat I oleh pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, atau pimpinan panitia khusus; permintaan persetujuan secara lisan pimpinan rapat kepada anggota dalam rapat paripurna; dan pendapat akhir Kepala Daerah.
 - b) Dalam hal persetujuan sebagaimana dimaksud pada huruf a angka 2 tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.
 - c) Dalam hal rancangan Perda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala

Daerah, rancangan Perda tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa sidang itu.

d. Pengesahan atau Penetapan Peraturan Perundang-undangan

Hakikat pengesahan (*bekrachtiging*) adalah persetujuan materiil terhadap Rancangan Undang-Undang antara DPR dan Presiden atau Rancangan Peraturan Daerah antara Kepala Daerah dan DPRD, sedangkan untuk peraturan perundang-undangan selain rancangan Undang-Undang yang substansinya sudah disetujui bersama antara DPR dan Presiden dan Rancangan Peraturan Daerah yang substansinya sudah disetujui bersama antara Kepala Daerah dan DPRD, yang persetujuan tersebut tidak bersifat “kedua belah pihak” maka dipakai istilah “penetapan”, yang dilakukan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang untuk membentuk regulasi. Sidang pleno terakhir DPR atau DPRD untuk mengambil keputusan “persetujuan” merupakan pengesahan materiil. Pengesahan yang bersifat administratif dilakukan oleh Presiden, Menteri, Gubernur, atau Bupati/Walikota dalam bentuk “pembubuhan tanda tangan”. Walaupun demikian, pengesahan administratif memegang peran penting dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (Zafrullah Salim, 2022: 5).

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, pengesahan hanya dilakukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang mekanismenya dilakukan:

- 1) terhadap Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, maka dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak

tanggal persetujuan bersama, oleh Pimpinan DPR akan disampaikan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang;

- 2) dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan; dan
- 3) apabila ternyata dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari tidak ditandatangani oleh Presiden, maka Rancangan Undang-Undang tersebut dianggap sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan. Kalimat pengesahan terhadap rancangan Undang-Undang yang tidak ditandatangani oleh Presiden harus dibubuhkan pada halaman terakhir Undang-Undang sebelum pengundangan naskah Undang-Undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, dengan kalimat *“Undang-Undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*.

Penetapan berlaku untuk peraturan perundang-undangan di bawah Rancangan Undang-Undang, yaitu:

- 1) Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Presiden menetapkan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, atau Rancangan Peraturan Presiden yang telah disusun menjadi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan

Pemerintah, atau Peraturan Presiden dengan membubuhkan tanda tangan pada bagian penutup Naskah Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, atau Rancangan Peraturan Presiden.

2) Rancangan Peraturan Daerah

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan Kepala Daerah disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

3) Penetapan peraturan perundang-undangan lainnya diserahkan kepada pimpinan lembaga, komisi, atau instansi masing-masing.

e. Pengundangan Peraturan Perundang-undangan

Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah atau Berita Daerah, Lembaran Desa, dan Berita Desa. Tujuan pengundangan peraturan perundang-undangan dalam lembaran resmi adalah agar setiap orang dianggap mengetahuinya. Pada dasarnya peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali peraturan perundang-undangan tersebut menentukan lain *vide* Pasal 87 UU 12/2011. Pengecualian ini dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan

aparatur pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pengundangan peraturan perundang-undangan untuk:

- 1) Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi: Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Peraturan Pemerintah; dan Peraturan Presiden. Pengundangan terhadap jenis peraturan perundang-undangan tersebut dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara.
- 2) Peraturan Perundang-undangan lain yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia (meliputi Peraturan Perundang-undangan yang menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia) dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 3) Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan, Peraturan Gubernur dan Peraturan Bupati/Walikota diundangkan dalam Berita Daerah.

Pengundangan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

Tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan di atas, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/ penetapan, sampai dengan pengundangan merupakan syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan. Tahapan tersebut merupakan prosedur yang bersifat mengikat dan harus dipenuhi oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Pengabaian terhadap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki konsekuensi hukum yang fatal yakni dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung apabila dalam uji formil dapat dibuktikan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk cacat prosedur karena tidak memenuhi tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan. Secara singkat, tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus dipenuhi oleh setiap jenis peraturan perundang-undangan dapat dijelaskan dalam tabel sebagai berikut.

	Perencanaan	Penyusunan	Pembahasan di DPR/DPD	Pengesahan/ Penetapan	Pengundangan
UU	/	/	/	/ (Pengesahan)	/
Perpu	-	/	-	/ (Penetapan)	/
PP dan Perpres	/	/	-	/ (Penetapan)	/
Perda	/	/	/	/ (Penetapan)	/
Peraturan Menteri/ Lembaga	/	/	-	/ (Penetapan)	/

4. Pengujian Peraturan Perundang-undangan

Pengujian peraturan perundang-undangan yang dimaksud disini adalah pengujian yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan atau norma peraturan perundang-undangan. Pengujian peraturan perundang-undangan tersebut disesuaikan dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Pengujian Peraturan Perundang-undangan dilakukan dalam 2 (dua) bentuk yaitu hak menguji formal (*formele toetsingrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingrecht*). Menurut Prof. Harun Alrasid, hak menguji formal berkenaan dengan prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan dan hak menguji material mengenai kewenangan pembuat peraturan perundang-undangan dan apakah isinya bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi.

Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan, Dalam hal suatu Peraturan Perundang-undangan dibawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.

Adapun yang berwenang menangani pengujian terhadap:

- a. Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang dengan melibatkan komisi yang membidangi hukum dan perundang-undangan. Dalam hal alat kelengkapan DPR sudah tidak ada pada saat Undang-Undang diuji di Mahkamah Konstitusi maka komisi yang membidangi hukum dan perundang-undangan menjadi kuasa DPR.

- b. Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi di lingkungan pemerintah dan penanganan pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di Mahkamah Agung dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan melibatkan menteri atau kepala lembaga terkait.

(*vide* Pasal 9 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan).

5. Metode Omnibus

Penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Penyusunan peraturan perundang-undangan dapat menggunakan metode *omnibus*. Metode *omnibus* merupakan metode penyusunan peraturan perundang-undangan dengan: memuat materi muatan baru; mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.

Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan tersebut.

Jika dimaknai sebagai suatu metode, *omnibus law* sebenarnya bukan merupakan hal baru. Baik secara disadari maupun tidak, pembentukan Undang-Undang *omnibus* yang secara sekaligus menambah, mengubah, dan mencabut beberapa ketentuan dalam Undang-Undang lain atau mencabut beberapa Undang-Undang lain, sudah beberapa kali dipraktikkan di Indonesia. Hal ini diamini oleh MK sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, bahwa metode omnibus law telah diterapkan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum. Namun demikian, meskipun secara metodologi dapat dikatakan sebagai suatu Undang-Undang omnibus, penyusunannya tetap dilakukan sesuai dengan pedoman dan standar baku yang mengikat sebagaimana diatur dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

Penerapan metode apapun yang dipilih dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menjawab dan memenuhi kebutuhan hukum yang ada serta menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang berkualitas, harus tetap dilaksanakan dalam koridor kepastian dan tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tidak menyimpang dari teknik penyusunan sebagai pedoman dan standar baku yang mengikat bagi para pembentuk Undang-Undang. (Nurfaqih Irfani, 2022: 12).

6. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan
Suatu rancangan peraturan perundang-undangan agar dapat diketahui masyarakat, perlu disebarluaskan terlebih dahulu oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat

mengenai rancangan Peraturan Perundang-undangan yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap rancangan Peraturan Perundang-undangan tersebut atau memahami Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

Penyebarluasan dilakukan pada setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mulai dari tahapan perencanaan hingga pengundangan. Adapun yang melakukan kegiatan penyebarluasan peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah sebagai berikut.

- a. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk penyebarluasan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, Progsun PP, dan Progsun Perpres.
- b. Pemrakarsa untuk penyebarluasan rancangan Undang-Undang yang berasal dari presiden, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden.
- c. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Sekretaris Negara, dan/atau pemrakarsa untuk penyebarluasan Undang-Undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden.
- d. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah melakukan penyebarluasan peraturan daerah.

Kegiatan penyebarluasan dan partisipasi masyarakat yang dilakukan bukan sekedar memenuhi persyaratan formal prosedural saja, namun harus dilakukan secara benar, tepat

sasaran serta melibatkan pihak yang secara memadai merepresentasikan partisipasi masyarakat secara luas. Dengan demikian, aspek substantif harus diakomodir dalam materi muatan peraturan perundang-undangan serta dieksplorasi dan dikawal secara memadai.

7. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik
Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan secara elektronik *vide* Pasal 97B Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembubuhan tanda tangan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn mulai dari perencanaan sampai dengan pengundangan dapat menggunakan tanda tangan elektronik. Tanda tangan elektronik harus tersertifikasi sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk secara elektronik dan yang ditandatangani dengan tanda tangan elektronik berkekuatan hukum sama dengan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk dalam bentuk cetak dan yang ditandatangani secara nonelektronik.
8. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
Rancangan peraturan perundang-undangan sejak tahap perencanaan seyogyanya menjadi wacana publik (*public discourse*), oleh karena itu seharusnya dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan keterlibatan masyarakat selaku pemangku kepentingan, pihak yang terkena dampak, kelompok kepentingan, atau masyarakat luas lainnya dalam setiap tahap

pembuatan peraturan perundang-undangan (perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan) untuk memberikan masukan, tanggapan, atau pandangannya sehingga dapat menciptakan peraturan perundang-undangan yang berkualitas. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara luring melalui forum tatap muka (langsung) atau secara daring dengan menggunakan media (tidak langsung).

Penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna dilakukan secara tertib dan bertanggung jawab dengan memenuhi tiga prasyarat; yaitu pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan, setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Dalam melaksanakan hak masyarakat, pembentuk peraturan perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui: rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau kegiatan konsultasi publik lainnya. Hasil kegiatan konsultasi publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

9. Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan

Dalam hal peraturan perundang-undangan perlu diterjemahkan ke dalam bahasa asing, penerjemahannya dilaksanakan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Terjemahan dimaksud merupakan terjemahan resmi. Saat ini, penerjemahan masih dibatasi hanya penerjemahan dalam bahasa Inggris.

10. Pemantauan dan Peninjauan Terhadap Undang-Undang

Pemantauan dan peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan Undang-Undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku. Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang tersebut dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Hasil dari pemantauan dan peninjauan tersebut dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas. Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut:

- a. tahap perencanaan;
- b. tahap pelaksanaan; dan
- c. tahap tindaklanjut.

Ketentuan lebih lanjut mengenai Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

11. Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan
Berdasarkan ketentuan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai keikutsertaan dan pembinaan perancang tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Yang dimaksud dengan perancang di sini, berdasarkan penjelasan Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan 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 sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengertian perancang dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya adalah pegawai negeri sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

12. Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Lampiran I)

Perubahan terhadap teknik penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan terhadap ketentuan Bab II huruf D tentang kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. Kajian tersebut didukung dengan analisis yang menggunakan metode tertentu, antara lain metode Regulatory Impact Analysis (*RIA*) dan metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Proess, and Ideology (*ROCCIP*).

13. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (Lampiran II)

Perubahan dilakukan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan beserta contohnya dengan menambahkan metode omnibus untuk memberikan pedoman yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membentuk Peraturan Perundang-undangan.

B. Materi Pokok dalam Peraturan Pelaksanaan atas Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya mempunyai beberapa delegasian yang dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

No.	Jenis Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan	Pasal yang didelegasikan	Materi Muatan yang didelegasikan
1.	Peraturan Pemerintah	Pasal 98 ayat (2)	Keikutsertaan dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan.
2.	Peraturan Presiden	Pasal 9 ayat (6) [Perubahan Kedua]	Penanganan pengujian terhadap Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (1) dan penanganan pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di Mahkamah Agung di lingkungan Pemerintah.
		Pasal 21 ayat (4)	Tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah.
		Pasal 29	Tata cara perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah.
		Pasal 47 ayat (4)	Tata cara mempersiapkan rancangan Undang-Undang (yang diajukan oleh Presiden).
		Pasal 53	Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

		Pasal 54 ayat (3)	Tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah.
		Pasal 55 ayat (3)	Tata cara pembentukan panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian, pengharmonisasian, penyusunan, dan penyampaian Rancangan Peraturan Presiden.
		Pasal 59	Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur.
		Pasal 65 ayat (3)	Perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan
		Pasal 95B ayat (2) [Perubahan Pertama]	Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang.
		Pasal 96 ayat (9) [Perubahan Kedua]	Partisipasi masyarakat.
		Pasal 97B ayat (6) [Perubahan Kedua]	Tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik

3.	Peraturan DPR	Pasal 9 ayat (6) [Perubahan Kedua]	Penanganan pengujian terhadap Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi di lingkungan DPR.
		Pasal 21 ayat (5)	Tata cara penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah serta Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR.
		Pasal 46 ayat (3)	Tata cara mempersiapkan rancangan Undang-Undang (yang diajukan oleh DPR).
		Pasal 70 ayat (3)	Tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang.
		Pasal 95B ayat (2) [Perubahan Pertama]	Pemantauan dan peninjauan terhadap Undang-Undang.
		Pasal 96 ayat (9) [Perubahan Kedua]	Partisipasi masyarakat.
		Pasal 97B ayat (6) [Perubahan Kedua]	Tata cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik.
4.	Peraturan DPD	Pasal 95B ayat (2) [Perubahan Pertama]	Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang
		Pasal 96 ayat (9) [Perubahan Kedua]	Partisipasi masyarakat
		Pasal 97B ayat (6) [Perubahan Kedua]	Tata cara pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik.

5.	Peraturan DPRD Provinsi	Pasal 36 ayat (4)	Tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan DPRD Provinsi.
		Pasal 60 ayat (2)	Tata cara mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
		Pasal 75 ayat (4)	Tata cara pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
		Pasal 76 ayat (3)	Tata cara penarikan kembali Rancangan Peraturan Daerah Provinsi.
6.	Peraturan Gubernur	Pasal 36 ayat (5)	Tata cara penyusunan Prolegda Provinsi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi.

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa terdapat beberapa materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya yang didelegasikan kepada jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Gubernur, sampai dengan Peraturan DPRD Provinsi.

Pada modul ini akan diulas, materi pokok dalam Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya khususnya yang diatur dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, sebagai berikut.

1. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya.

Peraturan Pemerintah ini merupakan cikal bakal diaturnya peran Perancang Peraturan Perundang-undangan secara komprehensif dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Perancang Peraturan Perundang-undangan didefinisikan sebagai Pegawai Negeri Sipil yang telah diangkat dalam jabatan fungsional Perancang yang diberi tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak secara penuh oleh pejabat yang berwenang untuk melakukan kegiatan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya.

Peraturan Pemerintah ini mengatur beberapa materi pokok sebagai berikut:

- a. Kedudukan dan Tugas Perancang Peraturan Perundang-undangan

Perancang berkedudukan sebagai pelaksana teknis fungsional Perancang pada unit kerja yang mempunyai tugas dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya. Unit kerja dimaksud berada di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penyusunan instrumen hukum lainnya melalui kegiatan menyiapkan, mengolah, dan merumuskan Rancangan Peraturan Perundang-undangan serta instrumen hukum lainnya, Perancang harus melakukan pengharmonisasian.

Perancang dalam melaksanakan tugasnya wajib bersikap profesional sesuai dengan disiplin ilmu hukum, ilmu perundang-undangan, dan disiplin ilmu lain yang dibutuhkan.

- b. Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan

Lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota mengikutsertakan Perancang dalam setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Keikutsertaan Perancang pada tahap perencanaan Peraturan Perundang-undangan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyusunan: Naskah Akademik atau keterangan dan/atau penjelasan; Prolegnas atau Prolegda; program perencanaan Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden; dan/atau program perencanaan Rancangan Peraturan Perundangundangan lainnya.

Keikutsertaan Perancang pada tahap penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyusunan: pokok-pokok pikiran materi muatan; kerangka dasar atau sistematika; rumusan naskah awal; Rancangan Undang-Undang; Rancangan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang di tingkat pusat; Rancangan Peraturan Daerah; dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan dibawah Peraturan Daerah.

Keikutsertaan Perancang pada tahap pembahasan Rancangan Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat atau Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

dilaksanakan dalam rangka kegiatan pada pembahasan pada tahap Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II.

Keikutsertaan Perancang pada tahap pengesahan atau penetapan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan disahkan atau ditetapkan.

Keikutsertaan Perancang pada tahap pengundangan dilaksanakan dalam rangka kegiatan penyiapan naskah Peraturan Perundang-undangan yang akan diundangkan.

Selain Keikutsertaan Perancang pada setiap tahap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perancang juga dapat diikutsertakan dalam rangka kegiatan: penyebarluasan naskah Rancangan Peraturan Perundang-undangan; penyebarluasan naskah Peraturan Perundang-undangan; dan/atau penyusunan instrumen hukum lainnya.

- c. Dalam hal di lingkungan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota belum mempunyai Perancang maka Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah tersebut dilaksanakan dengan mengikutsertakan Perancang dari lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah lain. Pengikutsertaan Perancang dimaksud dilakukan dengan cara mengajukan permintaan tertulis kepada pimpinan lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah yang mempunyai Perancang. Dalam hal permintaan tidak dapat dipenuhi maka keikutsertaan Perancang pada lembaga, kementerian, atau Pemerintah Daerah yang belum mempunyai Perancang

dilaksanakan oleh pejabat di lingkungan unit kerja yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang hukum atau di bidang pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Selain itu, lembaga negara atau lembaga nonstruktural yang tidak mempunyai Pegawai Negeri Sipil, mengikutsertakan Perancang dari lembaga atau kementerian yang mempunyai Perancang.

- d. Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan
Pembinaan terhadap Perancang Peraturan Perundang-undangan dilakukan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum selaku Instansi Pembina dengan menugaskan kepada pejabat Pimpinan Tinggi Madya yang membidangi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Instansi pembina berperan sebagai pengelola jabatan fungsional yang menjadi tanggung jawabnya untuk menjamin terwujudnya standar kualitas dan profesionalitas Jabatan.

Pembinaan jabatan fungsional Perancang mencakup aspek:

- 1) perumusan kebijakan teknis pembinaan Perancangan;
- 2) pembinaan kompetensi dan fasilitasi pengembangan karier Perancang;
- 3) pengawasan terhadap penerapan etika profesi Perancang;
- 4) pemantauan dan evaluasi pengelolaan jabatan fungsional Perancang; dan
- 5) pemantauan dan evaluasi pengelolaan Perancang.

Pembinaan karier Perancang yang berada di lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan

Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh pimpinan lembaga negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota masing-masing.

2. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Perpres ini dan perubahannya mengatur hal sebagai berikut:

- a. Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas perencanaan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, Rancangan Peraturan Presiden, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya.
- b. Tata cara penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, tata cara penyusunan rancangan Undang-Undang kumulatif terbuka dan rancangan Undang-Undang di luar prolegnas di lingkungan pemerintah, tata cara penyusunan rancangan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, tata cara penyusunan rancangan peraturan pemerintah, tata cara penyusunan peraturan presiden, dan tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah provinsi dan peraturan daerah Kabupaten/Kota.

- c. Pembahasan rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah yang terdiri atas persiapan pembahasan rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Daerah, pembahasan rancangan Undang-Undang, persiapan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati/Walikota, DPRD Kabupaten/Kota.
- d. Tata cara pengesahan atau penetapan rancangan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas tata cara pengesahan rancangan Undang-Undang, tata cara penetapan rancangan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, tata cara penetapan rancangan peraturan pemerintah, tata cara penetapan rancangan peraturan presiden, dan penetapan peraturan daerah.
- e. Pengundangan peraturan perundang-undangan yang terdiri atas pengundangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, pengundangan dalam Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah, serta tata cara pengundangan dalam Berita Daerah. Sedangkan untuk Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa secara khusus diatur dalam ketentuan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur bahwa Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa diundangkan dalam Lembaran Desa dan Berita Desa.
- f. Penerjemahan peraturan perundang-undangan. Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan merupakan pengalihbahasaan Peraturan Perundang-undangan dari

bahasa Indonesia ke dalam bahasa Inggris. Penerjemahan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

- g. Penyebarluasan yang terdiri atas autentifikasi peraturan perundang-undangan, penyebarluasan prolegnas, penyebarluasan rancangan Undang-Undang, penyebarluasan Undang-Undang, penyebarluasan program penyusunan rancangan peraturan pemerintah, penyebarluasan program penyusunan rancangan peraturan presiden, penyebarluasan rancangan peraturan pemerintah, penyebarluasan peraturan pemerintah, penyebarluasan rancangan peraturan presiden, penyebarluasan peraturan presiden, penyebarluasan prolegda provinsi atau prolegda Kabupaten/Kota, penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah provinsi atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, penyebarluasan peraturan daerah provinsi atau peraturan daerah Kabupaten/Kota.
- h. Partisipasi masyarakat yang memberikan hak kepada masyarakat untuk menyampaikan masukan baik secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik.
- i. Adapun materi perubahan dalam Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 sebagai peraturan perubahan dari Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 yakni adanya penambahan ayat pada ketentuan Pasal 151 mengenai pengundangan dengan memperjelas batas waktu pembubuhan tanda tangan Menteri untuk pengundangan pada naskah Peraturan Perundang-undangan dilakukan dalam waktu paling lama

1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak Peraturan Perundang-undangan ditetapkan/disahkan Presiden.

C. Rangkuman

Materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah 2 (dua) kali diubah yakni dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagai berikut:

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan
3. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
4. Pengujian Peraturan Perundang-undangan
5. Metode Omnibus
6. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan
7. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara elektronik
8. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
9. Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan
10. Pemantauan dan Peninjauan Terhadap Undang-Undang
11. Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan
12. Teknik Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-

Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota (Lampiran I)

13. Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan (Lampiran II)

Beberapa materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya didelegasikan kepada jenis peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan DPR, Peraturan DPD, Peraturan Menteri, Peraturan Gubernur, sampai dengan Peraturan DPRD Provinsi. Secara khusus, peraturan perundang-undangan yang merupakan pendelegasian dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015 tentang Keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Pembinaannya dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Adapun materi pokok yang diatur dalam peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2015
Peraturan Pemerintah ini merupakan cikal bakal diaturnya peran Perancang Peraturan Perundang-undangan secara komprehensif dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kedudukan dan tugas Perancang Peraturan Perundang-undangan, keikutsertaan

Perancang Peraturan Perundang-undangan dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dan pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan.

2. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan Perubahannya Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan perubahannya mengatur lebih lanjut ketentuan mengenai:
 - a) tata-cara dalam melaksanakan tahapan Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang meliputi perencanaan penyusunan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan peraturan perundang-undangan.
 - b) penerjemahan peraturan perundang-undangan;
 - c) penyebarluasan;
 - d) partisipasi masyarakat; dan
 - e) batas waktu pembubuhan tanda tangan Menteri untuk pengundangan pada naskah Peraturan Perundang-undangan.

D. Latihan

1. Jelaskan pentingnya dibentuknya Peraturan Perundang-undangan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan!
2. Jelaskan apa yang Saudara pahami mengenai metode *omnibus law*! Bagaimana pengaturannya dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?
3. Jelaskan materi pokok dalam dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan perubahannya!

Jawaban:

1. Prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia mengharuskan bahwa keseluruhan praktik penyelenggaraan kehidupan kenegaraan harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang

berlaku. Dalam konteks negara hukum, peraturan perundang-undangan menempati peran sentral untuk membangun suatu kondisi masyarakat yang tertib dan teratur. 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.

2. *Omnibus law* jika dimaknai sebagai suatu metode maka *omnibus law* sebenarnya bukan merupakan hal baru. Baik secara disadari maupun tidak, pembentukan Undang-Undang *omnibus* yang secara sekaligus menambah, mengubah, dan mencabut beberapa ketentuan dalam Undang-Undang lain atau mencabut beberapa Undang-Undang lain, sudah beberapa kali dipraktikkan di Indonesia. Hal ini diamini oleh MK sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, bahwa metode *omnibus law* telah diterapkan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pemilihan Umum. Namun demikian, meskipun secara metodologi dapat dikatakan sebagai suatu Undang-Undang *omnibus*, penyusunannya tetap dilakukan sesuai dengan pedoman dan standar baku yang mengikat sebagaimana diatur dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Penerapan metode apapun yang dipilih dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menjawab dan memenuhi kebutuhan hukum yang ada serta menghasilkan produk peraturan perundang-undangan yang berkualitas, harus tetap dilaksanakan dalam koridor kepastian dan tertib hukum pembentukan peraturan perundang-undangan dengan tidak menyimpang dari teknik penyusunan sebagai pedoman dan standar baku yang mengikat bagi para pembentuk Undang-Undang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 42A Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, penggunaan metode *omnibus* dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Dalam ketentuan Pasal 64 ayat (1a) dan ayat (1b) diatur bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan dapat menggunakan metode *omnibus*. Metode *omnibus* merupakan metode penyusunan peraturan perundang-undangan dengan:

- a. memuat materi muatan baru;
- b. mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan dan/atau kebutuhan hukum yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau
- c. mencabut Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 97A, Materi muatan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode *omnibus* hanya dapat diubah dan/atau dicabut dengan mengubah dan/atau mencabut Peraturan Perundang-undangan tersebut.

3. Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 dan perubahannya mengatur lebih lanjut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengenai:
 - a. tata-cara dalam melaksanakan tahapan Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang meliputi perencanaan penyusunan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan peraturan perundang-undangan.
 - b. penerjemahan peraturan perundang-undangan;
 - c. penyebarluasan;
 - d. partisipasi masyarakat; dan
 - e. batas waktu pembubuhan tanda tangan Menteri untuk pengundangan pada naskah Peraturan Perundang-undangan.

BAB IV PENUTUP

A. Dukungan Belajar Peserta

Dalam memberikan dukungan kepada peserta, tentunya tidak luput dari peran pengajar yang akan mengampu materi ini. Untuk itu ada beberapa persyaratan bagi tenaga pengajar, adalah sebagai berikut:

1. Pengajar subpembelajaran yang bersifat pemahaman konseptual adalah mereka yang menguasai prinsip-prinsip ilmu Perundang-undangan serta mampu memberikan kuliah umum yang bersifat konsep, teori dan asas.
2. Pengajar subpembelajaran yang bersifat penguasaan konseptual adalah mereka yang menguasai prinsip-prinsip ilmu Perundang-undangan serta memiliki spesialisasi di bidang teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Di samping hal tersebut di atas, pengajar dalam hal ini diharapkan mampu berperan sebagai *coach* yang mampu memberikan bimbingan dan dukungan dalam proses pembelajaran ini. Oleh karena itu, pengajar/fasilitator akan berperan sebagai tenaga pengajar yang akan mengajarkan materi Peraturan Perundang-undangan, dan melatih peserta untuk menuangkan argumentasi dan analisis refleksi keilmuan terhadap permasalahan yang terjadi dalam bidang penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Di samping itu, pengajar juga akan memberikan dukungan atau memfasilitasi proses pembelajaran dengan memberikan masukan dalam pertanyaan dan diskusi, sesuai dengan materi yang disusun berdasarkan kurikulum yang telah direncanakan.

Cara belajar dalam proses pembelajaran ini adalah dengan menggunakan metode ceramah dan *self-study* bagi peserta dengan cara diberikan bahan untuk pekerjaan masing-masing. Ada beberapa metode yang dapat digunakan oleh pengajar, diantaranya sebagai berikut:

1. Diskusi

Diskusi pembelajaran kepada peserta ditekankan dengan berbasis permasalahan, *problem base learning* dan praktik menyusun norma. Peserta diminta untuk melakukan analisis terkait dengan kasus dalam penyusunan norma Peraturan Perundang-undangan yang diberikan oleh pengajar, mendiskusikannya, mencari bahan secara mandiri/kelompok, memberikan penjelasan baik secara kelompok maupun secara perorangan. Hal ini bertujuan untuk membuka pemikiran peserta terkait dengan kasus di lapangan dan melatih keterampilan analisis peserta terhadap suatu permasalahan.

Peserta akan diberikan tugas kelompok/diskusi pada setiap kegiatan pembelajaran. Tugas kelompok ini bertujuan untuk melatih argumentasi dan kolaborasi kerja tim di dalam penugasan secara berkelompok.

Diskusi kelompok peserta dilakukan pada saat pembelajaran, dan kelompok mempresentasikan argumentasinya kepada kelompok lain dan membuka kesempatan untuk menerima tanggapan atau menanggapi tanggapan yang disampaikan.

2. Tugas

Peserta akan diberikan tugas seputar permasalahan materi Peraturan Perundang-undangan yang telah dipelajari peserta. Tugas dapat diberikan dalam bentuk Tugas Jurnal Pembelajaran Harian atau Tugas Karya Tulis.

- a. Tugas Jurnal Pembelajaran Harian
Pemberian tugas kepada peserta dapat diberikan terkait dengan tugas menyusun jurnal pembelajaran harian yang berisi rangkuman materi, yang disusun perorangan, atau tugas terkait dengan kasus yang diberikan oleh pengajar untuk dilakukan analisis baik oleh perorangan atau kelompok.
- b. Tugas Menyusun Karya Tulis.
Peserta juga dapat ditugaskan untuk menyusun karya tulis berupa makalah/esai singkat terkait dengan kasus yang tematik diberikan oleh pengajar atau penyelenggara, yang bertujuan untuk menggali pemahaman dan melatih keterampilan analisis dan menulis karya ilmiah terkait dengan argumentasi pada sebuah permasalahan.

Esai singkat adalah responsi terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait dengan tema dalam subpembelajaran. Esai singkat disusun dengan jumlah halaman maksimal 3 lembar A4, tidak menggunakan halaman sampul dan minimal 1,5 lembar halaman. Standar penulisan: Arial 11, jumlah spasi 1,5 spasi, dan mencantumkan sumber penulisan.

- c. Tugas Kelompok
Tugas dapat diberikan secara kelompok untuk latihan mandiri penyusunan Naskah Akademik, dimana tugas diberikan pada saat awal pembelajaran, dikerjakan pada saat jam mandiri/ praktik, dan dikumpulkan pada saat selesai materi pembelajaran modul.

Peserta diminta mendiskusikan, menganalisis dan mempresentasikan mengenai:

1. bagaimana penguatan kajian terhadap implikasi penerapan pengaturan baru terhadap beban keuangan negara yang efektif dalam sebuah Naskah Akademik; dan
2. perlu tidaknya Naskah Akademik bagi sebuah RUU/RPP tentang pengesahan Perjanjian/Konvensi Internasional.

B. Tindak Lanjut

Setelah mempelajari modul ini, para peserta diharapkan mampu memahami urgensi, sejarah, dan perkembangan pengaturan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia serta materi pokok dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya.

Untuk itu peserta perlu, melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Peserta harus terlebih dahulu membaca modul sebelum mengikuti pembelajaran di kelas;
2. mengikuti kegiatan pembelajaran dengan Widyaiswara atau fasilitator dalam kelas secara tertib dan aktif; dan
3. Peserta harus proaktif terlibat dalam diskusi pembahasan isu-isu terkait Peraturan Perundang-undangan.

C. Penilaian Peserta

1. Komponen Penilaian

Penilaian kepada peserta dapat dilakukan dengan berbagai cara. Bahan yang diujikan dan diberikan penilaian komponennya adalah:

- a. tes formatif pembelajaran (kuis pada akhir pembelajaran modul);
- b. tugas esai/reviu materi; dan
- c. tugas kelompok dan keaktifan.

2. Jenis Penilaian

- a. Kuis
Kuis ini dapat dilakukan pada saat sesi pembelajaran dengan mengedepankan pemahaman kepada peserta. Kuis ini merupakan bentuk ujian tertulis pada pelaksanaan proses pembelajaran setelah selesai pembelajaran.
- b. Tugas-tugas
Pengajar juga dapat menggunakan tugas-tugas dalam kegiatan pembelajaran di kelas untuk mengukur pemahaman peserta terhadap materi peraturan daerah.
- c. Ujian Esai
Peserta akan diminta untuk menyusun esai terkait dengan Peraturan Perundang-undangan, dimana peserta akan menyusun karya tulis singkat yang berisi analisis dan argumentasi terhadap masalah peraturan daerah dalam praktik.
- d. Sikap
Sikap peserta akan dinilai oleh fasilitator pada setiap proses pembelajaran dan diskusi kelompok.

DAFTAR PUSTAKA

Syarif, Amiroedin. *Perundang-undangan, Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta, 1987.

Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*. Disertasi. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990.

_____”Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap: Hukum tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Peraturan). Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993.

Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers: 2014.

Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na’a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: PT. Alumni, 2008.

Astomo, Putera. *Ilmu Perundang-undangan Teori dan Praktik di Indonesia*. Depok: Rajawali Press, 2018.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Pusat, 2019.

Febriansyah, Reza Fikri, “Aspek Kemanfaatan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 dalam Perspektif Beginselen Van Behoorlijke Regelgeving” dalam *Monograf Dekonstruksi Perundang-undangan di Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan*

Perundang-undangan. Moh. Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, dan Rudy, Ed. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022.

Hamidi, Jazim dan Kemilau Mutik, *Legislative Drafting*. Yogyakarta: Total Media, 2011.

Hariningsih, Sri. *Sejarah Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Makalah. Disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Fungsional Perancang Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM RI. Jakarta, 8 Mei 2012.

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan (1): Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta, Kanisius, 2007.

Indrarti, Maria Farida. *Kumpulan Tulisan A. Hamid Attamimi: "Gesetzgebungswissenschaft sebagai Salah Satu Upaya Menanggulangi Hutan Belantara Peraturan Perundang-undangan"*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2021.

Irfani, Nurfaqih, "Omnibus Law: Antara Metode dan Teknik Perundang-undangan serta "Best Practice" di Jerman sebagai Perbandingan" dalam *Monograf Dekonstruksi Perundang-undangan di Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Moh. Fadli, Fitriani Ahlan Sjarif, Aan Eko Widiarto, dan Rudy, Ed. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2022.

Manan, Bagir, "Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembinaan Hukum Nasional", Bandung, Armico, 1987.

Natabaya, H.A.S., *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia (Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof.*

H.A.S. Natabaya). Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Putra, Hendra Kurnia. *Pengaturan Pembentukan Peraturan Menteri dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Disertasi. Jakarta: Program Studi Doktor Ilmu Hukum di Luar Kampus Utama, 2020.

Salim, Zafrullah, "Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Makalah. Disampaikan pada Rapat penyusunan modul pelatihan fungsional perancang Peraturan Perundang-undangan di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan pada Kamis, 28 Juli 2022.

Vlies, I.C. Van Der, *Handboek Wtgeving*. Linus Doludjawa, Penj. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005.

GLOSARIUM

- Perancang : 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 sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- Peraturan Perundang-undangan : 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.
- Undang-Undang : Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- Peraturan Pemerintah
Pengganti Undang-Undang : Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- Peraturan Pemerintah : Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.

- Peraturan Presiden : Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.
- Peraturan Daerah Provinsi : Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur.
- Peraturan Daerah Kabupaten/Kota : Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.
- Pembentukan Peraturan Perundang-undangan : Pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
- Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan : Materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan
- Naskah Akademik : 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.

Pengundangan : Penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.

